



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หัวข้อ : หลักประชาธิปไตย

เรื่อง : พนักงานอัยการกับการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย

จัดทำโดย

นายเรวัตร์ จันท์ประเสริฐ

รหัส ๒๘

เอกสารวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ ๒
วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ
สถาบันรัฐธรรมนุญศึกษา
สำนักงานศาลรัฐธรรมนุญ

พนักงานอัยการกับการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

บทนำ

นับตั้งแต่ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญหลายฉบับ ได้กำหนดรูปแบบให้ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยวปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจอธิปไตยสูงสุดของรัฐ แบ่งเป็น ๓ ส่วน คือ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจอตุลาการ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย โดยพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวคือ ทรงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางรัฐสภา อำนาจบริหารผ่านคณะรัฐมนตรี และอำนาจอตุลาการผ่านทางศาล นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติให้การรับรองและความคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนอย่างเสมอภาคกัน เช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ เสรีภาพในการสื่อสาร เสรีภาพในการถือศาสนา สิทธิในการไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในทางวิชาการ เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง สิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิในการได้รับการศึกษา สิทธิที่จะได้รับบริการทางสาธารณสุข สิทธิในการมีส่วนร่วมคุ้มครองสิ่งแวดล้อม สิทธิในฐานะเป็นผู้บริโภค สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เสรีภาพในการชุมนุม เป็นต้น

จากการพิจารณาเนื้อหาของรัฐธรรมนูญย่อมทำให้เป็นที่เข้าใจว่าการเมืองของประเทศไทยนั้นเป็นประชาธิปไตย แต่ในความเป็นจริงแล้วการเมืองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยอยู่ในสภาพล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด ขาดเสถียรภาพ ไม่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง มีการปฏิวัติรัฐประหารล้มล้างรัฐธรรมนูญหลายครั้ง การรัฐประหารก่อให้เกิดการใช้สิทธิในการชุมนุม มีการประท้วงใช้ความรุนแรงจนก่อให้เกิดการจลาจลหลายครั้ง ดังเช่น เหตุการณ์วันมหาวิปโยค ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เหตุการณ์จลาจล ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ และเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ๑๗-๒๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕ เหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการพัฒนาการเมืองเศรษฐกิจและสังคมหลายฝ่ายได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการปฏิรูปทางการเมือง จึงมีการผลักดันไปสู่กระบวนการปฏิรูปทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อเน้นความเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม มีการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้แล้วยังมีการจัดตั้งองค์กรอิสระให้มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญกำหนดเพื่อเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนการตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆ อันทำให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีบทบาทสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองไทยในยุคต่อมา แต่ภายหลังจากนั้นประเทศไทยก็ยังมี การรัฐประหารเกิดขึ้นอีกเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และได้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ โดยมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น มีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่

ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการและกฎหมายอื่น เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ แล้ว เห็นว่าพนักงานอัยการถูกกำหนดให้มีบทบาทในการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยหลายประการ ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

พนักงานอัยการกับการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กล่าวถึงบทบาทของพนักงานอัยการในการพัฒนาการเมือง ซึ่งแบ่งออกได้เป็น ๓ ส่วน ได้แก่ บทบาทในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับเลือกตั้ง บทบาทในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และบทบาทในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ซึ่งแต่ละส่วนมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

๑. บทบาทในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

การดูแลและควบคุมการเลือกตั้ง ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันก่อนมีรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.๒๕๔๐ นั้น อยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทยและศาลยุติธรรมมาโดยตลอด แม้จะมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการองค์การกลางการเลือกตั้ง” ขึ้นในยุคหลังๆ แต่คณะกรรมการองค์การกลางดังกล่าวก็มิได้มีบทบาทสำคัญเพียงพอในการทำให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม แม้จะมีข้อเสนอให้กระทรวงมหาดไทยดูแลการเลือกตั้งต่อไป แต่ก็อาจทำให้สาธารณชนมีความกังวลใจเกี่ยวกับความเป็นกลางของเจ้าพนักงาน ซึ่งบางครั้งถึงกับมีข้อครหาว่ามีความเอนเอียงไปตามผู้มีอำนาจทางการเมืองที่บริหารกระทรวงมหาดไทย ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีองค์กรอิสระที่จะมาทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นอย่างดี จึงบัญญัติเรื่องคณะกรรมการเลือกตั้งไว้ในส่วนที่ ๔ หมวดที่ ๖ ของรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่มาตรา ๑๓๖ - ๑๔๘ โดยได้ดูแบบมาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งของหลายประเทศ เช่น อินเดีย ฟิลิปปินส์ ฯลฯ¹

ต่อมาได้มีการปฏิวัติรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.๒๕๔๐ และมีการร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.๒๕๕๐ ขึ้นมาบังคับใช้แทน แต่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.๒๕๕๐ ก็ยังคงบัญญัติเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในหมวดที่ ๑๑ ส่วนที่ ๑ ของรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่มาตรา ๒๒๙-๒๔๑ โดยหลักการส่วนใหญ่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.๒๕๔๐ ซึ่งจะเป็นการตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นมาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการเลือกตั้งเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ส่งผลให้พนักงานอัยการเข้าไปมีบทบาทในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ดังนี้

¹ การเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน : อมร รักชาติยศ หน้าที่ ๓๓๘

๑.๑ บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ การเลือกตั้ง ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๖ กำหนดให้
คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) ออกประกาศหรือวางระเบียบกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตาม
กฎหมายตามมาตรา ๒๓๕ วรรคสอง² รวมทั้งวางระเบียบเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งและการ
ดำเนินการใดๆ ของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นไปโดยสุจริต
และเที่ยงธรรมและกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการของรัฐในการสนับสนุนให้การเลือกตั้งมีความ
เสมอภาค และมีโอกาสทัดเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง

(๒) วางระเบียบเกี่ยวกับข้อห้ามในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี
ขณะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๘๑ โดยคำนึงถึงการรักษาประโยชน์ของรัฐและ
คำนึงถึงความสุจริตเที่ยงธรรม ความเสมอภาค และโอกาสทัดเทียมกันในการเลือกตั้ง

(๓) กำหนดมาตรการและการควบคุมการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองการสนับสนุน
ทางการเงินโดยรัฐ การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการตรวจสอบ
บัญชีทางการเงินของพรรคการเมืองโดยเปิดเผยและการควบคุมการจ่ายเงินหรือรับเงินเพื่อประโยชน์
ในการลงคะแนนเลือกตั้ง

(๔) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ
รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็น
ตามกฎหมายตามมาตรา ๒๓๕ วรรคสอง

(๕) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น
ตามกฎหมายตามมาตรา ๒๓๕ วรรคสอง

(๖) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ ในหน่วยเลือกตั้งใด
หน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียง
ประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๗) ประกาศผลการเลือกตั้ง ผลการสรรหา และผลการออกเสียงประชามติ

(๘) ส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ
รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือสนับสนุนองค์การเอกชนในการให้การศึกษาแก่ประชาชน
เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและส่งเสริมการมี
ส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

(๙) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๕ วรรคสอง บัญญัติว่า ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการ
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติ
ประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็น
นายทะเบียนพรรคการเมือง

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจดำเนินการได้ด้วยตนเองโดยมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้พนักงานอัยการดำเนินการใดที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของพนักงานอัยการ เช่น การดำเนินการตามมาตรา ๒๓๖ (๔) , (๕) , (๘) และ (๙) เพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่การสืบสวนสอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาดก็ได้ ทั้งนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

๑.๒ บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.๒๕๕๐

นอกจากพนักงานอัยการจะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้นแล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ยังกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายให้พนักงานอัยการดำเนินการในเรื่องอื่นๆ ได้อีก กล่าวคือ

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มีอำนาจแจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อดำเนินการสืบสวนหรือแจ้งพนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนและให้มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลทั้งในทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง โดยให้ถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่นและให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งหรือในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องดำเนินคดีในศาล คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้พนักงานอัยการดำเนินการแทนก็ได้ ซึ่งเมื่อพนักงานอัยการได้รับมอบหมายแล้ว จะต้องเร่งรัดให้การดำเนินคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว

๑.๓ บทบาทการปฏิบัติหน้าที่กรณีการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๕๐

กรณีการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๕๐ กำหนดให้พนักงานอัยการ เข้าไปมีบทบาทในการบังคับใช้กฎหมายได้ดังต่อไปนี้

(๑) บทบาทในการเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ยุบพรรคการเมือง และมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง

มีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๓³

การเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นเรื่องนายทะเบียนพรรคการเมือง โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดตามมาตรา ๙๕⁴ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

(๒) บทบาทในการเป็นคณะกรรมการเพื่อช่วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ในการดำเนินการตรวจสอบสำนวนการสืบสวนสอบสวนรวมทั้งรับฟังคำชี้แจงหรือพยานหลักฐานแทน คณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๔⁵

(๓) บทบาทในการยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งให้ทำการยึดหรืออายัดเงินหรือทรัพย์สิน ของผู้ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดหรือให้งดเว้นลงคะแนน

³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๓ บัญญัติว่า ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนแล้วเห็นว่าหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำ สนับสนุนหรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าวหรือรู้ว่าการกระทำ ดังกล่าวแล้ว ไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการกระทำนั้นน่าจะส่งผลให้การเลือกตั้งได้ เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งฟ้องอาชญากรรมเลือกตั้งผู้สมัครที่กระทำการเช่นนั้นทุกรายเป็นเวลาหนึ่งปี โดยให้มีผลนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่ง

ถ้าการกระทำของบุคคลตามวรรคหนึ่งปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรค การเมืองผู้ใดมีส่วนรู้เห็นหรือปล่อยปละละเลยหรือทราบถึงการกระทำนั้น แล้วมิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทาง ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองเพื่อ เสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มิคำสั่งให้ ยุบพรรคการเมือง

⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ บัญญัติว่า เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียน หรือเมื่อ นายทะเบียนได้รับแจ้งจากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๙๔ ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งต่ออัยการสูงสุด พร้อมด้วยหลักฐาน เมื่ออัยการสูงสุดได้รับแจ้งให้ พิจารณาเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าอัยการสูงสุดเห็นสมควร ก็ให้ยื่นคำร้องเพื่อให้ศาล รัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าว ถ้าอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้นายทะเบียนตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะ หนึ่งโดยมีผู้แทนจากนายทะเบียนและผู้แทนจากสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐาน แล้วส่งให้อัยการสูงสุด เพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการยื่นคำร้องได้ภายในสามสิบ วันนับแต่วันที่แต่งตั้งคณะกรรมการ ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจยื่นคำร้องเอง

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๔ บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และเป็นไปโดยเที่ยงธรรมคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจแต่งตั้งข้าราชการอัยการ ข้าราชการอื่นหรือผู้ซึ่งเคยเป็นข้าราชการดังกล่าว หรือผู้ซึ่งเคยเป็นข้าราชการตุลาการตามจำนวนที่เหมาะสมเป็นคณะกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะตามความจำเป็นเพื่อช่วย คณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการตรวจสอบสำนวนการสืบสวนสอบสวนรวมทั้งรับฟังคำชี้แจงหรือพยานหลักฐานแทน คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ ฯลฯ

เลือกตั้งผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๗⁶

การยื่นคำร้องต่อศาลดังกล่าวเป็นเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้พนักงานอัยการดำเนินการแทนได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการการเลือกตั้งจะดำเนินการโดยใช้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการ

(๔) บทบาทในการยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาส่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้สมัครผู้หนึ่งมีกำหนดเวลาห้าปีในกรณีปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดหรือผู้สมัครผู้ใดกระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อที่จะให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต โดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๑⁷

การยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาดังกล่าวเป็นเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้พนักงานอัยการดำเนินการแทนได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการการเลือกตั้งจะดำเนินการโดยใช้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการ

๑.๔ บทบาทในการยุบพรรคการเมืองที่กระทำผิดเงื่อนไข

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๗ บัญญัติว่า ในระหว่างระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ใด ให้เสนอให้หรือสัญญาว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้ง ให้แก่ผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองใด หรือให้งดเว้นลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองใด หรือจัดเตรียมเงินหรือทรัพย์สินเพื่อดำเนินการดังกล่าว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดเงินหรือทรัพย์สินของผู้นั้นไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำสั่ง

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งที่การยึดหรืออายัดอยู่ในเขตศาลภายในสามวันนับแต่วันยึดหรืออายัดตามวรรคหนึ่งเมื่อศาลได้รับคำร้องแล้วให้ดำเนินการไต่สวนฝ่ายเดียวให้แล้วเสร็จภายในห้าวันนับแต่วันได้รับคำร้องถ้าศาลเห็นว่าเงินหรือทรัพย์สินตามคำร้องน่าจะได้ใช้หรือจะใช้เพื่อการเลือกตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ศาลมีคำสั่งยึดหรืออายัดเงินหรือทรัพย์สินนั้นไว้จนกว่าจะมีการประกาศผลการเลือกตั้ง

⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๑ บัญญัติว่า เมื่อประกาศผลการเลือกตั้งแล้วถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดหรือผู้สมัครผู้ใดกระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อที่จะให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำ ทั้งนี้เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อพิจารณา ในกรณีที่ปรากฏจากการไต่สวนของศาลฎีกาว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากรณีเป็นไปตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ศาลฎีกาส่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้สมัครผู้หนึ่ง มีกำหนดเวลาห้าปีแล้วแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและนายกรัฐมนตรีทราบ

ในกรณีที่ศาลฎีกาได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่งหยุดการปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลฎีกาจะมีคำสั่งยกคำร้อง และถ้าศาลฎีกามีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่งสิ้นสุดลง

กรณียุบพรรคการเมืองที่กระทำผิดเงื่อนไข ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๕๐ กำหนดให้พนักงานอัยการเข้าไปมีบทบาทในการยุบพรรคการเมือง เมื่อพรรคการเมืองกระทำผิดเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้⁸

(๑) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจโดยวิธีการดังกล่าว

(๒) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาหรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๓) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ

(๔) กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักรหรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือ

(๕) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง⁹ มาตรา ๔๓¹⁰ มาตรา ๖๕¹¹ มาตรา ๖๖¹² มาตรา ๖๙¹³ หรือมาตรา ๑๐๔¹⁴

ขั้นตอนในการยุบพรรคการเมืองกำหนดไว้ดังต่อไปนี้¹⁵

(๑) เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนหรือเมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งจาก คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าพรรคการเมืองใดกระทำผิดตามเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งต่ออัยการสูงสุดพร้อมด้วยหลักฐาน

⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๙๔

⁹ พรรคการเมืองรับบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยตามมาตรา๘ วรรคหนึ่งเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรรคการเมือง

¹⁰ พรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือผู้เข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้ได้รับเลือกตั้งหรือได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา

¹¹ พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงินทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

¹² พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคจากผู้ใดเพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดินหรือกระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือกระทำการอันเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ

¹³ พรรคการเมืองรับบริจาคเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมืองจากบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยนิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการหรือจดทะเบียนสาขาอยู่ในหรือนอกราชอาณาจักรลา

¹⁴ พรรคการเมืองหรือผู้ใดสมคบ รู้เห็นเป็นใจหรือสนับสนุนให้บุคคลใดดำเนินการใด เพื่อให้บุคคลอื่นหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งหลงเชื่อหรือเข้าใจว่าพรรคการเมืองอื่นหรือบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้โดยปราศจากมูลความจริง ฯลฯ

¹⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๙๕

(๒) เมื่ออัยการสูงสุดได้รับแจ้งให้พิจารณาเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งถ้าอัยการสูงสุดเห็นสมควรก็ให้ยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าว

(๓) ถ้าอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้นายทะเบียนตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งโดยมีผู้แทนจากนายทะเบียนและผู้แทนจากสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานแล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

(๔) ในกรณีที่คณะกรรมการดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการยื่นคำร้องได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่แต่งตั้งคณะกรรมการให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจยื่นคำร้องเอง

(๕) หากนายทะเบียนเห็นสมควรจะให้ระงับการดำเนินการของพรรคการเมืองซึ่งกระทำความผิดเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งต่ออัยการสูงสุดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งระงับการกระทำดังกล่าวของพรรคการเมืองไว้เป็นการชั่วคราว

(๖) ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้วให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษาและห้ามมิให้บุคคลใดใช้ชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองซ้ำ หรือฟ้อง หรือมีลักษณะคล้ายคลึงกับชื่อ ชื่อย่อหรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้นเพื่อแสวงหาประโยชน์ในการดำเนินกิจการทางการเมืองหรือประโยชน์อื่นใดในทำนองเดียวกัน

ในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว สำนักงานอัยการสูงสุดได้มอบให้สำนักงานคดีพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งการดำเนินคดีร่วมกันระหว่างพนักงานอัยการกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้มีการประสานความร่วมมือกันเป็นอย่างดี อันทำให้การดำเนินคดีต่างๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประสบความสำเร็จลุล่วงไปอย่างราบรื่น

๒. บทบาทในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดบทบาทของพนักงานอัยการในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ ๓ กรณี กล่าวคือ การตรวจสอบทรัพย์สิน การถอดถอนจากตำแหน่ง และการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งบทบาททั้ง ๓ ประการดังกล่าว มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

๒.๑ บทบาทในการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นหลักการสากลที่หลายประเทศในโลกใช้เพื่อสร้างความโปร่งใสให้กับการบริหารหน้าที่ของภาครัฐ ตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้ตรากฎหมายขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ครอบคลุมทั้งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี

สมาชิกรัฐสภา และผู้สมัครในตำแหน่งต่างๆ โดยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งหมดจะถูกเปิดเผยต่อสาธารณชน หากไม่ยื่นบัญชีหรือยื่นบัญชีเป็นเท็จจะมีโทษทางแพ่งและอาญา

ในประเทศไทยได้มีการนำหลักการดังกล่าวมาใช้โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐¹⁶ และ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อสร้างความโปร่งใส และเป็นมาตรการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบของภาครัฐ

พนักงานอัยการจะเข้ามามีบทบาทเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวได้ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่า ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ ในกรณีดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน¹⁷

ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงานเอกสารและความเห็นที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งให้ตามวรรคสี่ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินการต่อไปโดยให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการต่อไปโดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่งโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไปในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้¹⁸

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๙ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

(๑) นายกรัฐมนตรี

(๒) รัฐมนตรี

(๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๔) สมาชิกวุฒิสภา

(๕) ข้าราชการการเมืองอื่น

(๖) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

บัญชีตามวรรคหนึ่งให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวรวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้รวมถึงทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย

¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๕๒ มาตรา ๘๐

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๒ วรรคห้า

การดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตกเป็นของแผ่นดินมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง แต่กฎหมายได้บัญญัติให้มีการดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งผู้ใดกล่าวอ้างโต้แย้งว่าทรัพย์สินที่ร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินมิได้เกิดจากการร่ำรวยผิดปกติ มิได้เป็นทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ผู้นั้นมีภาระการพิสูจน์ต่อศาล ถ้าไม่อาจพิสูจน์ให้ศาลจะสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน¹⁹

๒.๒ บทบาทในการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ที่ถูกถอดถอนจากตำแหน่ง

การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นวิธีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐวิธีหนึ่งซึ่งเป็นวิธีการควบคุมตัวบุคคล กล่าวคือ หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือกระทำผิดร้ายแรงก็จะต้องถูกดำเนินการให้พ้นไปจากตำแหน่งนั้น การถอดถอนจากตำแหน่งจึงเป็นกลไกสำคัญอีกกลไกหนึ่งที่ใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเปิดโอกาสให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งกระทำผิดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ในขณะที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่ให้พ้นจากตำแหน่งก่อนเวลาอันสมควร เนื่องจากหากปล่อยให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวต่อไป จะก่อให้เกิดความเสียหายหรืออันตรายต่อประเทศชาติและประชาชนในประเทศไทยได้มีการนำหลักการดังกล่าวมาใช้ โดยบทบาทของพนักงานอัยการในเรื่องนี้อาจพิจารณาได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๐ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า

“ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ที่ถือว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงวุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วยคือ

(๑) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”²⁰

กระบวนการถอดถอนจากตำแหน่ง ผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ดำเนินการถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๒๗๑ ได้แก่²¹

(๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

¹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓๕

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๐

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๑

(๒) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(๓) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน

มูลเหตุที่จะยกขึ้นอ้างในการขอถอดถอนมีอยู่ ๕ ประการ ได้แก่

(๑) มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มมากผิดปกติหรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควรสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

(๒) ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ทั้งนี้เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

(๓) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

(๔) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(๕) ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายหรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอถอดถอนแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เมื่อไต่สวนเสร็จแล้วให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาโดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอมีมูลหรือไม่เพียงใด มีพยานหลักฐานที่ควรเชื่อได้อย่างไร พร้อมทั้งระบุข้อยุติว่าจะให้ดำเนินการอย่างไรด้วย

พนักงานอัยการอาจเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวได้ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการพิจารณากรณีดังกล่าว และส่งรายงานและเอกสารไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ซึ่งได้แก่การดำเนินคดีอาญา²² แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป²³

เมื่อวุฒิสภาได้รับรายงานจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวโดยเร็ว

²² การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของนักการเมืองดังกล่าว เป็นการส่งเรื่องเพื่อดำเนินคดีอาญาเนื่องจากเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ที่ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง **ไม่ได้เป็นการส่งมาให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อสั่งให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งทางการเมืองผู้มีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคือวุฒิสภาเท่านั้น**

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๒

ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่อยู่ของวุฒิสภา

ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการ นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือ ในการรับราชการเป็นเวลา ๕ ปี มติของวุฒิสภาให้เป็นที่สุดและจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคล ดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้

ในส่วนของการดำเนินคดีอาญาของอัยการสูงสุด ถ้าอัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสารและความเห็นที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งให้ตามวรรคสี่ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ระงับข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงาน ขึ้นคณะหนึ่งโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้ สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติ เกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมี อำนาจดำเนินการฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้²⁴

๒.๓ บทบาทในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้ศาลฎีกาแผนก คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด เนื่องจากบุคคลดังกล่าวจัดเป็นผู้มีอิทธิพล หากมีการ ดำเนินคดีแบบปกติทั่วไปจะทำให้กระทบถึงการบริหารบ้านเมืองและกระทบต่อการดำเนินคดีให้ เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๕²⁵ ได้กำหนด หลักเกณฑ์ของคดีที่ต้องขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองไว้ดังนี้

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๒ วรรคห้า

²⁵ มาตรา ๒๗๕ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นถูกกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริต ต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามวรรคหนึ่งเพื่อจูงใจให้กระทำการไม่กระทำการหรือประวิงการกระทำ อันมิชอบด้วยหน้าที่ด้วย

การยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อให้ดำเนินการตามมาตรา๒๕๐ (๒) ให้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธาน วุฒิสภาผู้เสียหายจากการกระทำดังกล่าวจะยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อให้ดำเนินการตาม มาตรา๒๕๐ (๒)หรือจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อขอให้ตั้งผู้ไต่สวนอิสระตามมาตรา๒๗๖ ก็ได้แต่ถ้าผู้เสียหายได้ยื่นคำร้อง ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้วผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ต่อเมื่อ

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะถูกดำเนินคดีโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ บุคคลดังต่อไปนี้

- (๑) นายกรัฐมนตรี
- (๒) รัฐมนตรี
- (๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (๔) สมาชิกวุฒิสภา
- (๕) ข้าราชการการเมืองอื่น
- (๖) ผู้ร่วมกระทำผิดที่เป็นตัวการผู้ให้ผู้นับสนุนให้บุคคล ตาม ๑-๕ กระทำความผิด

คดีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา ได้แก่ คดีดังต่อไปนี้

- (๑) คดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาว่าร้ายผิดปกติ
- (๒) คดีที่เป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๗ ถึงมาตรา ๑๖๖ เช่น คดีเรียกรับสินบน, เจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ, เจ้าพนักงานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือเจ้าพนักงานทำเอกสารเท็จหรือเอกสารปลอมและอื่นๆ
- (๓) หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๒๓ กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ยื่นฟ้องจำเลยต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง^{๒๖} ดังนั้นพนักงานอัยการตำแหน่งอื่นๆ หรือผู้เสียหาย จึงไม่มีอำนาจฟ้องหรือขอเป็นโจทก์ร่วมตั้งคดีอาญาทั่วไป ซึ่งขั้นตอนการฟ้องคดีของอัยการสูงสุด มีดังต่อไปนี้

- (๑) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากรณีมีมูลที่จะดำเนินคดี ให้ประธาน ป.ป.ช. ส่งรายงาน เอกสาร และพยานหลักฐาน พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายในสิบสี่วันเพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับเรื่อง เว้นแต่ภายในระยะเวลาดังกล่าว

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่รับดำเนินการไต่สวนดำเนินการล่าช้าเกินสมควร หรือดำเนินการไต่สวนแล้วเห็นว่าไม่มีมูลความผิดตามข้อกล่าวหา

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าเหตุอันควรสงสัยว่ามีกรณีตามวรรคสี่และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติให้ดำเนินการตามมาตรา ๒๕๐ (๒) ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามมาตรา ๒๕๐ (๒) โดยเร็วในกรณีนี้ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตามวรรคสี่มิได้

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^{๒๖} ผู้ที่มีสิทธินำคดีฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ อัยการสูงสุด, คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกของทั้งสองสภามีจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

อัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ และได้แจ้งข้อไม่สมบูรณ์นั้นไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช.²⁷

(๒) ภายในสิบสี่วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนของแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเป็นคณะทำงานให้สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะทำงานมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป

ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดเวลาสิบสี่วันนับแต่วันตั้งคณะทำงาน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้แต่ต้องฟ้องภายในสิบสี่วันนับแต่วันครบกำหนด²⁸

ที่กฎหมายกำหนดให้ใช้ระยะเวลาในการยื่นฟ้องดังกล่าวก็เพื่อความรวดเร็วในการดำเนินคดี อย่างไรก็ตามแม้จะยื่นฟ้องเมื่อล่วงพ้นระยะเวลา ก็ยังสามารถฟ้องคดีได้ภายในอายุความ²⁹

(๓) เมื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว อัยการสูงสุดต้องเข้าร่วมดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งการไปศาลและว่าความอัยการสูงสุดได้มอบหมายให้พนักงานอัยการอื่นเป็นผู้ดำเนินคดีแทนจนเสร็จคดี ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง³⁰

ในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สำนักงานอัยการสูงสุดได้มอบให้สำนักงานคดีพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีดังกล่าว ซึ่งการดำเนินคดีร่วมกันระหว่างพนักงานอัยการกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันในบางเรื่อง เช่น ความเห็นที่ไม่ตรงกันในเรื่องน้ำหนักของพยานหลักฐานว่ามีความเพียงพอในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในบางเรื่องหรือไม่ แต่เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ศาลมักจะตัดสินตามความเห็นของพนักงานอัยการ อย่างไรก็ตามสำนักงานอัยการสูงสุดและสำนักงาน ป.ป.ช. ก็ได้มีการประชุมสัมมนาระหว่างผู้บริหารและปฏิบัติงานเพื่อทำความเข้าใจร่วมกันมาโดยตลอด จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวสำเร็จลุล่วงเป็นที่น่าพึงพอใจในระดับหนึ่ง

๓. บทบาทในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ

เนื่องจากตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์รัฐธรรมนูญมีเพียงมาตราเดียว คือ มาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งกำลังเป็นที่สนใจและเป็นปัญหาในการตีความอยู่ในขณะนี้ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องทำการอธิบายถึงที่มาและหลักกฎหมายในเรื่องนี้ไว้โดยละเอียด ดังนี้

²⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.๒๕๕๒ มาตรา ๑๐

²⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.๒๕๕๒ มาตรา ๑๑

²⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.๒๕๕๒ มาตรา ๑๒

³⁰ สมพร พรหมมดีตาร, คู่มือปฏิบัติงานคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิมพ์อักษร, ๒๕๕๔) หน้า ๑๑

การใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเป็นครั้งแรก คือ บทบัญญัติมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งบัญญัติว่า

“บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ไม่ได้

ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้รู้เห็นการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง และยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวแต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการตามวรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้”

ความเป็นมาของบทบัญญัติดังกล่าวได้เกิดขึ้นจากแนวความคิดดังต่อไปนี้ กล่าวคือ

๑. จากรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ซึ่งได้บัญญัติหลักการของการใช้เสรีภาพที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ส่วนรายละเอียดของกระบวนการดำเนินการให้บัญญัติไว้ในกฎหมายลูก นอกจากนี้สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันยังได้จัดตั้งสำนักงานปกป้องรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๑ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และยังได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ป้องกันปราบปรามอาชญากรรมทางการเมืองเรื่องอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ อาทิ การก่อการร้ายข้ามชาติที่มาจากเคลื่อนไหวในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นต้น ปัจจุบันองค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งแห่งหนึ่งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

๒. จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔³¹ ซึ่งได้กำหนดให้นายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งต่ออธิบดีกรมอัยการพร้อมด้วยหลักฐาน ถ้าอธิบดีกรมอัยการเห็นสมควรก็ให้ยื่นคำร้อง เพื่อให้ศาลฎีกามีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองที่กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

ต่อมาได้มีการรัฐประหารเกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ หลักการสำคัญในการใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญก็ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ใน มาตรา ๖๘ อีกดังนี้

³¹ มาตรา ๔๗ บัญญัติว่า “เมื่อพรรคการเมืองกระทำการดังต่อไปนี้ อาจถูกศาลสั่งให้ยุบเลิก

(๑) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ

(๒) กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ

(๓) กระทำการอันฝ่าฝืน มาตรา ๓๙ มาตรา ๔๐ หรือมาตรา ๔๑

มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๔๗ ให้แจ้งต่ออธิบดีกรมอัยการพร้อมด้วยหลักฐานถ้าอธิบดีกรมอัยการเห็นสมควรก็ให้ยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลฎีกามีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองดังกล่าว

“บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ได้

ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวแต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการตามวรรคสองศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามวรรคสาม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมือง และกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบในขณะกระทำ ความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งดังกล่าว”

ข้อเปรียบเทียบมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กับมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เพื่อให้เห็นข้อแตกต่างที่ชัดเจนของ มาตรา ๖๓ ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กับมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผู้เขียนจึงขอนำบทบัญญัติทั้งสองมาตรามาเปรียบเทียบดังตารางด้านล่างนี้

| รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ |
|---|---|
| <p>มาตรา ๖๓ บัญญัติว่า</p> <p>“บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ได้</p> <p>ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้รู้เห็น การกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว</p> <p>ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการตามวรรคสองศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้</p> | <p>มาตรา ๖๘ บัญญัติว่า</p> <p>“บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ได้</p> <p>ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว</p> <p>ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการตามวรรคสองศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้</p> <p>ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามวรรคสาม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารของพรรคการเมือง</p> |

| | |
|--|--|
| | ที่ถูกลบในขณะที่ที่กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นระยะเวลาห้าปีตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งดังกล่าว |
|--|--|

บทบัญญัติของมาตราทั้งสองหากเทียบคำต่อคำจะเห็นได้ว่าคล้ายกันมากแต่ก็ยังมีข้อแตกต่างในสาระสำคัญ ๒ ประการ คือ

ประการแรก ความในมาตรา ๖๓ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้คำว่า “ผู้รู้เห็น” ส่วนความในมาตรา ๖๘ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้คำว่า “ผู้ทราบ”

ประการที่สอง มาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีข้อความตามวรรคสี่ แต่มาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่มีข้อความตามวรรคสี่ดังกล่าว

บทบาทของพนักงานอัยการ

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับได้กำหนดบทบาทให้พนักงานอัยการ ซึ่งได้แก่อัยการสูงสุดเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำการอันเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยในทางปฏิบัติอัยการสูงสุดจะมอบหมายให้สำนักงานคดีพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด หรือตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเสนออัยการสูงสุดเพื่อมีคำสั่งต่อไป

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว คือ **ปัญหาในการตีความว่าผู้ทราบการกระทำดังกล่าว จะต้องเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุดเพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวเท่านั้น หรือผู้ทราบการกระทำดังกล่าวจะสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการได้โดยตรงด้วย**

ปัญหาดังกล่าว ได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ เรื่องคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ (เรื่องเพื่อพิจารณาที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕) วินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องจากผู้ร้องไว้พิจารณาและวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ วรรคสอง ได้โดยตรง ไม่ต้องยื่นคำร้องผ่านอัยการสูงสุด ทั้งนี้ โดยให้เหตุผลว่า

.....เนื่องจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรานี้มิได้มุ่งหมายลงโทษทางอาญาหรือลงโทษทางรัฐธรรมนูญโดยการยุบพรรคการเมืองเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการสั่งให้เลิกการกระทำที่มิชอบตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง เสียก่อนที่การกระทำนั้นจะบังเกิดผล การมีอยู่ของมาตรา ๖๘ และมาตรา ๖๙ แห่งรัฐธรรมนูญนี้ จึงเป็นไปเพื่อรักษาหรือคุ้มครองตัวรัฐธรรมนูญเอง ตลอดจนหลักการที่รัฐธรรมนูญได้รับรองหรือกำหนดกรอบไว้ให้เป็นเจตนารมณ์หลักทางการเมืองของชาติ คือ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และป้องกันการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ใน

รัฐธรรมนูญ ความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญในประการนี้ต่างหากที่ถือเป็นเจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญที่จะต้องยึดถือไว้เป็นสำคัญยิ่งกว่าเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งแม้จะถือเป็นเครื่องมือช่วยค้นหาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ แต่ความเห็นของผู้ร่างรัฐธรรมนูญคนใดคนหนึ่งก็มีใช้เจตนารมณ์ทั้งหมดของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากรายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังพิจารณาได้ว่าสาระสำคัญของการอภิปรายนั้นมีเจตนาร่วมกันอยู่ที่การจะให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญผ่านกลไกของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ เป็นสำคัญยิ่งกว่าเรื่องของตัวบุคคล ผู้มีสิทธิเสนอคำร้อง การตีความเกี่ยวกับผู้มีสิทธิเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ จึงต้องตีความไปในแนวทางของการยอมรับสิทธิ มิใช่จำกัดสิทธิ เพื่อให้ชนชาวไทยและศาลรัฐธรรมนูญสามารถเข้ามาตรวจสอบการกระทำที่อาจมีปัญหาตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง เพื่อพิทักษ์รัฐธรรมนูญได้สมดังเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าว

แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะได้มีคำวินิจฉัยดังกล่าว แต่ก็มีผู้ไม่เห็นพ้องด้วย โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้

(๑) กรณีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญเรื่องเพื่อพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ซึ่งนายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง (คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคสอง) เนื่องจากเห็นว่า นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ได้ปราศรัยหาเสียงและออกแถลงการณ์ของพรรคประชาธิปัตย์ เสนอให้มีการขอยกฐานะมณฑลพระราชทานตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๗ ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยแล้วมีคำสั่งว่า “รัฐธรรมนูญมาตรา ๖๓ (คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคสอง) มิได้บัญญัติให้ผู้ร้องมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ยุบพรรคการเมือง (หรือเพื่อให้เลิกการกระทำดังกล่าวตามมาตรา ๖๓ วรรคสองได้โดยตรง) แต่จะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๓ วรรคสอง โดยเสนอขอให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีตามคำร้องศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้ดำเนินการ” จะเห็นได้ว่าทั้งสองกรณีมีข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาเดียวกัน ส่วนการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งให้ยุบพรรคหรือให้เลิกกระทำดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะผู้ทราบการกระทำมีหน้าที่ต้องเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบตามขั้นตอนของมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และไม่อาจตีความมาตรา ๖๘ วรรคสอง ให้ผิดแยกแตกต่างกันออกไปได้หากจะมีการกลับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วางแนวบรรทัดฐานไว้ศาลรัฐธรรมนูญย่อมทำได้ แต่จำต้องแสดงเหตุผลแห่งการกลับแนวบรรทัดฐานไว้ให้เป็นที่น่าประจักษ์

(๒) พิจารณาในด้านภาษาศาสตร์ ตามโครงสร้างที่ ๑ และ ๒ ดังนี้

โครงสร้างที่ ๑

| ประธาน | กริยา | ขยายกริยา |
|-----------------|--------------------------|--------------------------------|
| ผู้ทราบการกระทำ | เสนอเรื่องให้ มีสิทธิ | อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง |

| | | |
|--|---------------|------------------------------|
| | ยื่นคำร้องให้ | ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการ |
|--|---------------|------------------------------|

โครงสร้างที่ ๒

| ประธาน | กริยา | ขยายกริยา |
|---------------------------------|--|--|
| ผู้ทราบการกระทำ อัยการสูงสุด | เสนอเรื่องให้ ตรวจสอบข้อเท็จจริง มีสิทธิและ ยื่นคำร้องให้ | อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการ |

หากตีความดังที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็จะเป็นไปตามโครงสร้างที่ ๑ คือ ผู้ทราบการกระทำจะเลือกเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งไม่สามารถตอบคำถามได้ว่าจะให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงไปเพื่ออะไร และเมื่ออัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วผลการตรวจสอบแตกต่างจากศาลรัฐธรรมนูญจะอย่างไรต่อไป ดังนั้น การตีความตามหลักภาษาศาสตร์ที่ถูกต้อง จึงควรเป็นไปตามโครงสร้างที่ ๒³²

ผู้เขียนเห็นว่า ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวจะต้องเสนอเรื่องผ่านอัยการสูงสุดเพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการโดยตรงไม่ได้ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญเรื่องเพื่อพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แต่อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่าสาเหตุของปัญหาดังกล่าว ประการหนึ่งเกิดจากการที่ไม่มีการออกกฎหมายลูกมารองรับการใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงทำให้เกิดข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมาจนถึงทุกวันนี้ หากไม่มีการแก้ไขใดๆ นอกจากจะส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว อันส่งผลกระทบต่อพัฒนาระบบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอย่างยั่งยืน ดังนั้น จึงเป็นการสมควร ที่จะมีการออกกฎหมายลูกรองรับที่ระบุถึงบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้โดยชัดแจ้ง ดังเช่นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันที่นำรายละเอียดต่างๆ ไปบัญญัติไว้ในกฎหมายลูกดังที่กล่าวไว้ข้างต้น

³² มติชนออนไลน์ “อดีตตุลาการ เห็นต่างกรณีรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ กับศาลรัฐธรรมนูญ” ฉบับวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ หน้า ๑ - ๒

บทสรุป

จะเห็นว่าพนักงานอัยการ นอกจากจะมีบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายในการอำนวยความยุติธรรม รักษาผลประโยชน์ของรัฐ และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามความเข้าใจของคนทั่วไปแล้ว กฎหมายยังได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย อันได้แก่ ๑) การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับเลือกตั้ง ๒) การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และ ๓) การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ โดยการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวต้องกระทำควบคู่ไปกับการปฏิบัติหน้าที่องค์กรอิสระอื่น กล่าวคือ บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับเลือกตั้งควบคู่ไปกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐควบคู่ไปกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการพิทักษ์รัฐธรรมนูญควบคู่ไปกับการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจะเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้โดยไม่ก่อให้เกิดข้อขัดแย้งในสังคมก็ต่อเมื่อนักอัยการที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายนั้น มีความเข้าใจในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในเรื่องต่างๆ ที่ถูกต้องตรงกัน โดยการปฏิบัติหน้าที่ของทุกฝ่ายอยู่ภายใต้หลักนิติธรรมเป็นกลางและเป็นธรรม การบังคับใช้กฎหมายภายใต้หลักนิติธรรม มีความสำคัญอย่างยิ่ง ดังที่ท่านวิกรม เมลาลานนท์ อดีตประธานศาลฎีกากล่าวไว้ว่า “...การใช้อำนาจทางตุลาการหรือการใช้อำนาจโดยองค์กรที่เกี่ยวข้องกับทางตุลาการนั้น หากใช้ว่าจะใช้ได้โดยอิสระโดยไม่คำนึงถึงกฎหมายหรือแบบแผนไม่ แต่จะต้องใช้ให้เป็นไปตามครรลองของกฎหมายและแบบแผน มิฉะนั้นอำนาจทางตุลาการจะกลายเป็นอำนาจที่น่าเคารพเป็น อำนาจที่น่าเย้ยหยันได้” และท่านจิตติ ดิงศรัทธี อดีตผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาที่กล่าวไว้ว่า “ยุติธรรมเป็นยอดปรารถนาของนักกฎหมาย บริสุทธิเป็นวิถีเพื่อบรรลุนิติธรรม ด้วยวิธีการของกฎหมาย ความไม่บริสุทธิ์ไม่สามารถสร้างแต่กลับทำลายยุติธรรมแก่สังคม ผู้ที่อ้างตนเป็นนักกฎหมาย แต่ฝ่าฝืนคำที่ตนปฏิญาณไว้ว่าจะยึดถือ นิติธรรมกลับสนับสนุนการใช้กฎหมายนอกกฎหมาย เป็นผู้ทรยศต่อวิชาชีพกฎหมาย” และนอกจากความรู้ความเข้าใจในหลักกฎหมายที่ตรงกันและหลักนิติธรรมดังกล่าวแล้ว ความเข้าใจและเลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องก็จะเป็นปัจจัยส่งเสริมให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ถูกต้องและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นการส่งผลที่ดีต่อการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ยั่งยืนต่อไป

.....