

ปัญหาทางกฎหมายในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561¹

รยาศ์ ปทุมานนท์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการส่งหรือมอบหมายเรื่องกล่าวหาให้พนักงานสอบสวนดำเนินการ การตีความการรายงานผลการดำเนินการของพนักงานสอบสวน และศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการสอบสวน แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับอำนาจในการสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ³ จึงทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเรื่องกล่าวหาในความรับผิดชอบเป็นจำนวนมากจนอาจเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ⁴ รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช้ความผิดร้ายแรงหรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับได้⁵ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ส่งหรือมอบหมายเรื่องกล่าวหาให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของตนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 61 หรือมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แล้ว เมื่อพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้วจะต้องดำเนินการตาม

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ อาจารย์ ดร.พิรพงศ์ จงไพศาลสกุล และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรนิติ เทพสุเมธานนท์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มนทิชา ภักดีคง

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³อรรถพ ศักดิ์ศิริฤดากุล, การไต่สวนและชี้มูลโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฉบับปรับปรุง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิมพ์อักษร, 2566), หน้า 234 และหน้า 236.

⁴ภูมิภัก รัตนะวัน, “ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของคดีทุจริตและกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), หน้า (1).

⁵รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 65 ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และกรอบระยะเวลาดำเนินการและรายงานผลของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2564 ข้อ 11 คือ เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเห็นว่า การสอบสวนเสร็จแล้วไม่ว่าจะมีความเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องก็ตาม จะต้องรายงานผลการดำเนินการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีความเห็น และเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้อง หรือกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้พนักงานสอบสวนแจ้งคำสั่งของพนักงานอัยการหรือผลคำพิพากษาให้คณะกรรมการป.ป.ช. ทราบ⁶ อีกทั้งข้อ 12 ของระเบียบดังกล่าว ได้กำหนดไว้ว่า หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วยกับผลการดำเนินการตามข้อ 11 วรรคหนึ่ง หรือมีกรณีเห็นว่า ผู้ถูกร้องอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือการดำเนินการนั้นจะไม่เที่ยงธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออาจจะเรียกสำนวนมาเพื่อดำเนินการได้ โดยจะดำเนินการได้ส่วนใหม่ทั้งหมด หรือนำผลการสอบสวนของพนักงานสอบสวนนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน มาถือเป็นการได้ส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้ ซึ่งการสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือการเรียกสำนวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง นั้น ข้อ 12 วรรคสอง ให้รวมถึงกรณีที่สำนวนการสอบสวนอยู่ระหว่างการพิจารณาของพนักงานอัยการ หรือกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องตามข้อ 11 วรรคสองด้วย⁷

จากกรณีดังกล่าวข้างต้นเมื่อได้ศึกษาปัญหากฎหมายในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องพบว่ามีปัญหาที่น่าศึกษาอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับการรายงานผลการดำเนินการ เมื่อพนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนแล้วเสร็จไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องแล้ว จะต้องรายงานผลการดำเนินการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีความเห็น โดยไม่ได้มีการกำหนดไว้แต่อย่างใดว่าหากไม่มีการรายงานผลการดำเนินการดังกล่าว หรือรายงานผลการดำเนินการล่าช้าไปจากระยะเวลาที่กำหนดไว้จะส่งผลทำให้การสอบสวนชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

ถึงแม้ว่า ภายหลังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ 10/2565 เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2565 จะมีมติเห็นว่า “การรายงานผลการดำเนินการดังกล่าว เป็นเพียงการติดตามผลการดำเนินการในเรื่องกล่าวหา

⁶ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และกรอบระยะเวลาดำเนินการและรายงานผลของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2564 ข้อ 11.

⁷ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และกรอบระยะเวลาดำเนินการและรายงานผลของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2564 ข้อ 12.

ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมีใช้เงื่อนไขทางกฎหมายที่มีสภาพบังคับอันจะทำให้การสอบสวนของพนักงานสอบสวนเสียไปเป็นเพียงขั้นตอนทางปฏิบัติที่พนักงานสอบสวนรับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการแทนจึงไม่กระทบต่ออำนาจสอบสวนของพนักงานสอบสวนที่มีอยู่แล้วโดยชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”⁸ แต่ต่อมาศาลอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 1 คดีหมายเลขแดงที่ อท4/2566 ได้มีคำพิพากษาว่า “การที่พนักงานสอบสวนมิได้รายงานผลการสอบสวนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิได้พิจารณารายงานผลการสอบสวนและมีความเห็นหรือสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งเกี่ยวกับการดำเนินการสอบสวนและรายงานการสอบสวนของพนักงานสอบสวนดังกล่าว เป็นการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวนเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 65 และมาตรา 66 บัญญัติไว้ อันจะถือได้ว่าการสอบสวนโดยชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 ที่โจทก์จะนำมาใช้ในการยื่นฟ้องจำเลยเป็นคดีนี้ได้ จึงทำให้พนักงานอัยการซึ่งเป็นโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง”⁹

เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และกรอบระยะเวลาดำเนินการและรายงานผลของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2564 ไม่ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับทางปฏิบัติยังไม่ยุติว่าหากไม่ดำเนินการแล้วจะมีผลเป็นประการใด ดังนั้น จึงยังคงมีปัญหาต่อไปว่าการไม่รายงานผลการดำเนินการให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ หรือรายงานผลการดำเนินการล่าช้าไปจากระยะเวลาที่กำหนดไว้จะส่งผลทำให้การสอบสวนชอบด้วยกฎหมาย และกระทบกับอำนาจฟ้องของพนักงานหรือไม่ อย่างไร

ประการที่สอง ปัญหาการเรียกสำนวนการสอบสวนที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของพนักงานอัยการกลับมาดำเนินการเอง กล่าวคือ เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้วโดยสรุปสำนวน และมีความเห็นควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องไปยังพนักงานอัยการแล้วสำนวนการสอบสวนจะอยู่ในระหว่างการพิจารณาของพนักงานอัยการ อำนาจในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนย่อมสิ้นสุดลงแต่ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และกรอบระยะเวลาดำเนินการและรายงานผลของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2564 กลับให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรียกสำนวนกลับมาเพื่อดำเนินการ

⁸คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, “มติการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ด้านกฎหมาย), ครั้งที่ 10/2565,” 19 พฤษภาคม 2565.

⁹คำพิพากษาศาลอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 1 คดีหมายเลขแดงที่ อท4/2566.

เองได้ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วยกับผลการดำเนินการของพนักงานสอบสวน หรือมีกรณีเห็นว่า ผู้ถูกร้องอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือการดำเนินการนั้นจะไม่เที่ยงธรรม¹⁰

ทั้งนี้ ในการดำเนินการตรวจสอบ สอบสวน ไต่สวน หรือไต่สวนเบื้องต้นนั้น พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 40 กำหนดให้ประธาน กรรมการ ป.ป.ช. กรรมการ ป.ป.ช. กรรมการไต่สวน เลขานุการ หัวหน้าพนักงานไต่สวน และพนักงาน ไต่สวนเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และมีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญาเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนด้วย จึงมีปัญหว่าหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรียกสำนวนที่พนักงาน สอบสวนดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้วกลับมาดำเนินการเอง ไม่ว่าจะเป็นดำเนินการไต่สวนใหม่ทั้งหมด หรือนำผลการสอบสวนของพนักงานสอบสวนนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน มาถือเป็นการไต่สวนของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ตาม ก็อาจเป็นการดำเนินกระบวนการสอบสวนซ้ำอีกครั้งหนึ่ง¹¹ ซึ่งขัดกับหลักการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประการสุดท้าย ปัญหาการเรียกสำนวนการสอบสวนที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องหรือคำสั่ง เด็ดขาดไม่ฟ้องแล้วกลับมาดำเนินการเอง¹² ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และกรอบระยะเวลาดำเนินการและรายงานผลของหน่วยงานของรัฐที่มี หน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2564 ข้อ 12 ซึ่งประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้ว่า ในกรณีที่คำสั่งของพนักงานอัยการที่สั่งไม่ฟ้องเป็นคำสั่งของพนักงาน อัยการที่มีใช่อัยการสูงสุดเป็นผู้มีคำสั่ง ถ้าในเขตกรุงเทพมหานคร ให้พนักงานอัยการรีบส่งสำนวนการ สอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วย ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตามมาตรา 145 หรือ 145/1 แล้วแต่กรณี แต่ถ้าเป็นจังหวัดอื่น จะแบ่งเป็นสอง กรณี คือ 1. หากการสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานฝ่ายปกครอง ก็ให้ส่งสำนวนการสอบสวน พร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด และกรณีที่ 2. หากการสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของ พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบก็ให้ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอบุคคล ตามมาตรา 145/1 ซึ่งหากบุคคลตามมาตรา 145 หรือ 145/1 มีความเห็นแย้งก็ให้ส่งสำนวนพร้อมความเห็น แยกไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด และไม่ว่าอัยการสูงสุดจะชี้ขาดให้ฟ้องหรือไม่ฟ้อง คำชี้ขาดย่อมถึงที่สุด¹³

¹⁰บรรยง เศษภักดินมมงคล, รายงานการอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 10 เรื่อง การใช้อำนาจ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการเรียกสำนวนการสอบสวนคืนจากพนักงานอัยการ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ม.ป.ป.), หน้า 11 – 12.

¹¹เรื่องเดียวกัน.

¹²เรื่องเดียวกัน.

¹³สทรัฐ กิติ สุภการ, หลักและคำพิพากษา: กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 15 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สไมล์ สยามพรีนติ้ง เซอร์วิส, 2567), หน้า 443 – 451.

ดังนั้น การเรียกสำนวนการสอบสวนที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องไปแล้วกลับมาดำเนินการจึงขัดต่อหลักการของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

จากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ยังคงขัดแย้งกับคำพิพากษาของศาล และหลักการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุง ดังต่อไปนี้

1. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการรายงานผลของพนักงานสอบสวน

เป็นกรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และกรอบระยะเวลาดำเนินการและรายงานผลของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2564 ข้อ 11 วรรคหนึ่งกำหนดว่า “เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนเห็นว่า การสอบสวนเสร็จแล้วไม่ว่าจะมีความเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องก็ตาม ให้รายงานผลการดำเนินการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ ภายใน 30 วัน...” และข้อ 12 วรรคหนึ่งกำหนดว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วยกับการรายงานผลของพนักงานสอบสวน... คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออาจเรียกสำนวนมาเพื่อดำเนินการได้ โดยจะดำเนินการไต่สวนใหม่ทั้งหมด หรือนำผลการสอบสวนของพนักงานสอบสวนนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน มาถือเป็นการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้”

จึงขอเสนอแนะให้แก้ไขระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และกรอบระยะเวลาดำเนินการและรายงานผลของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2564 ข้อ 12 จากข้อความเดิม ที่ว่า

“เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วยกับผลการดำเนินการตามข้อ 11 วรรคหนึ่ง หรือมีกรณีเห็นว่า ผู้ถูกร้องอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือการดำเนินการนั้นจะไม่เที่ยงธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออาจเรียกสำนวนการสอบสวนมาเพื่อดำเนินการได้ โดยจะดำเนินการไต่สวนใหม่ทั้งหมด หรือนำผลการสอบสวนของพนักงานสอบสวนนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน มาถือเป็นการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้

การสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือการเรียกสำนวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึงกรณีที่สำนวนการสอบสวนอยู่ในระหว่างการพิจารณาของพนักงานอัยการ หรือกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องตามข้อ 11 วรรคสองด้วย”

โดยการยกเลิกข้อความบางส่วนในข้อ 12 วรรคหนึ่ง ที่ว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วยกับการรายงานผลของพนักงานสอบสวน” และเปลี่ยนเป็นถ้อยคำดังนี้

“เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า ผู้ถูกร้องอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือการดำเนินการนั้นจะไม่เที่ยงธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออาจเรียกสำนวนการสอบสวน

มาเพื่อดำเนินการได้ โดยจะดำเนินการได้ส่วนใหม่ทั้งหมด หรือนำผลการสอบสวนของพนักงานสอบสวนนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน มาถือเป็นการได้ส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้

การสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือการเรียกสำนวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึงกรณีที่สำนวนการสอบสวนอยู่ในระหว่างการพิจารณาของพนักงานอัยการ หรือกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องตามข้อ 11 วรรคสองด้วย”

ทั้งนี้ เพื่อจะได้ให้เป็นสิทธิขาดของพนักงานสอบสวนในการมีความเห็นควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง เนื่องจากเมื่อพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้วก็ต้องส่งสำนวนพร้อมความเห็นเพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณาอีกครั้งหนึ่งอยู่แล้ว ประกอบกับโดยปกติสำนวนสอบสวนของพนักงานสอบสวนพนักงานอัยการพิเศษฝ่ายจะเป็นผู้มีคำสั่ง ซึ่งหากพนักงานอัยการพิเศษฝ่ายมีคำสั่งไม่ฟ้องก็ต้องส่งสำนวนพร้อมคำสั่งดังกล่าวเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่นแล้วแต่กรณี¹⁴ เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวก็มีใช้คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องของอัยการสูงสุด ซึ่งหากมีการทำความเห็นแย้งก็จะมีกระบวนการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอีกชั้นหนึ่ง อีกทั้งเมื่อยกเลิกข้อความดังกล่าวก็จะส่งผลให้พนักงานสอบสวนไม่ต้องรอการพิจารณาการรายงานผลดำเนินการที่ส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งอาจทำให้เกิดความล่าช้า และทำให้ไม่มีประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติที่พนักงานสอบสวนจะต้องรอความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนจึงจะส่งผลให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้อง

2. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเรียกสำนวนที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของพนักงานอัยการกลับมาเพื่อดำเนินการเอง

จากการศึกษาพบว่าอำนาจหน้าที่ในการได้ส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปรียบเสมือนอำนาจในการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ซึ่งโดยหลักแล้วเมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้วโดยสรุปสำนวน และมีความเห็นควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องไปยังพนักงานอัยการแล้วอำนาจในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนย่อมสิ้นสุดลง¹⁵ ประกอบกับเมื่อสำนวนอยู่ในระหว่างการพิจารณาของพนักงานอัยการ ก็จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือ หากพนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนการสอบสวนยังไม่สมบูรณ์ หรือมีบางประเด็นที่ต้องสอบสวนเพิ่มเติม ก็มีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ หรือหากเป็นกรณีที่คำให้การของพยานปากใดที่สอบมาแล้วยังไม่ชัดเจน พนักงานอัยการก็อาจสั่งให้ส่งพยานคนใดมาซักถามเพื่อส่งต่อไปก็ได้¹⁶ หากพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมเองโดยไม่มีคำสั่งของพนักงานอัยการก็จะส่งผลให้การสอบสวนเฉพาะส่วนที่สอบสวนเพิ่มเติมนั้นไม่ชอบ และไม่อาจรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้¹⁷ ดังนั้น หากพนักงานอัยการมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง และเรื่องยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการดังกล่าว แล้วต่อมา

¹⁴ระเบียบอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในคดีทุจริตและมีขอบ พ.ศ. 2562 ข้อ 18.

¹⁵ยรรยง เดชกิริตนมมงคล, เรื่องเดิม, หน้า 11 – 12.

¹⁶สทรรฐ กิติ สุภการ, เรื่องเดิม, หน้า 436.

¹⁷สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, คู่มือปฏิบัติงานสอบสวน (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2564), หน้า 20.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เรียกสำนวนดังกล่าวกลับไปดำเนินการเองก็จะส่งผลกระทบต่อการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ และยังขัดต่อหลักในการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

จึงขอเสนอแนะให้แก้ไขระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และกรอบระยะเวลาดำเนินการและรายงานผลของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2564 ข้อ 12 จากข้อความเดิม ที่ว่า

“เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วยกับผลการดำเนินการตามข้อ 11 วรรคหนึ่ง หรือมีกรณีเห็นว่า ผู้ถูกร้องอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือการดำเนินการนั้นจะไม่เที่ยงธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออาจเรียกสำนวนการสอบสวนมาเพื่อดำเนินการได้ โดยจะดำเนินการไต่สวนใหม่ทั้งหมด หรือนำผลการสอบสวนของพนักงานสอบสวนนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน มาถือเป็นการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้

การสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือการเรียกสำนวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึงกรณีที่สำนวนการสอบสวนอยู่ในระหว่างการพิจารณาของพนักงานอัยการ หรือกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องตามข้อ 11 วรรคสองด้วย”

โดยการยกเลิกข้อความบางส่วนในข้อ 12 วรรคสองที่ว่า “ในระหว่างการพิจารณาของพนักงานอัยการ” และเปลี่ยนเป็นถ้อยคำดังนี้

“เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วยกับผลการดำเนินการตามข้อ 11 วรรคหนึ่ง หรือมีกรณีเห็นว่า ผู้ถูกร้องอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือการดำเนินการนั้นจะไม่เที่ยงธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออาจเรียกสำนวนการสอบสวนมาเพื่อดำเนินการได้ โดยจะดำเนินการไต่สวนใหม่ทั้งหมด หรือนำผลการสอบสวนของพนักงานสอบสวนนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน มาถือเป็นการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้

การสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือการเรียกสำนวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึงกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องตามข้อ 11 วรรคสองด้วย”

3. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเรียกสำนวนการสอบสวนกลับมาดำเนินการเองในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง

เมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว การดำเนินคดีในชั้นเจ้าพนักงานย่อมเป็นอันยุติลงอันเป็นหลักประกันที่บุคคลจะไม่เดือดร้อนซ้ำสอง¹⁸ ซึ่งหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. นำเรื่องดังกล่าวไปดำเนินการไต่สวนอีกครั้งก็จะเป็นการขัดกับหลักประกันที่บุคคลจะไม่เดือดร้อนซ้ำสองในการดำเนินคดีอาญาสำหรับการกระทำเดียวกัน¹⁹ และยังขัดกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147

¹⁸ สหรัญ กิติ สุกการ, เรื่องเดิม, หน้า 457.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 456 – 459.

จึงขอเสนอแนะให้แก้ไขระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และกรอบระยะเวลาดำเนินการและรายงานผลของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2564 ข้อ 12 จากข้อความเดิม ที่ว่า

“เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วยกับผลการดำเนินการตามข้อ 11 วรรคหนึ่ง หรือมีกรณีเห็นว่า ผู้ถูกร้องอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือการดำเนินการนั้นจะไม่เที่ยงธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออาจเรียกสำนวนการสอบสวนมาเพื่อดำเนินการได้ โดยจะดำเนินการไต่สวนใหม่ทั้งหมด หรือนำผลการสอบสวนของพนักงานสอบสวนนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน มาถือเป็นการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้

การสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือการเรียกสำนวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึงกรณีที่สำนวนการสอบสวนอยู่ในระหว่างการพิจารณาของพนักงานอัยการ หรือกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องตามข้อ 11 วรรคสองด้วย”

โดยการยกเลิกข้อความในข้อ 12 วรรคสอง ที่ว่า “กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง” และให้ใช้ข้อความว่า “หรือกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง แต่ภายหลังได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้” เพื่อให้สอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา²⁰ โดยแก้ไขดังต่อไปนี้

“เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วยกับผลการดำเนินการตามข้อ 11 วรรคหนึ่ง หรือมีกรณีเห็นว่า ผู้ถูกร้องอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือการดำเนินการนั้นจะไม่เที่ยงธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออาจเรียกสำนวนการสอบสวนมาเพื่อดำเนินการได้ โดยจะดำเนินการไต่สวนใหม่ทั้งหมด หรือนำผลการสอบสวนของพนักงานสอบสวนนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน มาถือเป็นการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้

การสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือการเรียกสำนวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึงกรณีที่สำนวนการสอบสวนอยู่ในระหว่างการพิจารณาของพนักงานอัยการ หรือกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง แต่ภายหลังได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้”²¹

²⁰บรรยงเดชกิตติมงคล, เรื่องเดิม, หน้า 11 – 12.

²¹เรื่องเดียวกัน.

เอกสารอ้างอิง

ภูมิภัก รัตนะวัน. “ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของคดีทุจริตและกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

ยรรยง เดชภีรตันมงคล. รายงานการอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 10 เรื่อง การใช้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการเรียกสำนวนการสอบสวนคืนจากพนักงานอัยการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. ม.ป.ป.

สทรรฐ กิติ ศุภการ. หลักและคำพิพากษา: กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 15. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สไมล์ สยามพรีนติ้ง เซอร์วิส, 2567.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. คู่มือปฏิบัติงานสอบสวน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2564.

อรรณพ ศักดิ์ศิริฤดากุล. การได้สวนและชี้มูลโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฉบับปรับปรุง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิมพ์อักษร, 2566.