

# ปัญหากฎหมายในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในคดีทุจริต และประพฤติมิชอบกรณีประชุมข้อไม่สมบูรณ์<sup>1</sup>

พิราวรรณ สิงห์ชู<sup>2</sup>

ในปัจจุบัน การทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นปัญหาสำคัญที่ก่อให้เกิดความเสียหายในทุกองค์กรของประเทศ ทั้งในส่วนของเอกชนและส่วนราชการ โดยเฉพาะปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของส่วนราชการ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไทยอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ<sup>3</sup> สืบเนื่องมาจากวิวัฒนาการของการทุจริตที่มีรูปแบบที่สลับซับซ้อนขึ้น ปัญหาการขาดจิตสำนึกในการแยกแยะผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งปัญหาดังกล่าวทำให้รัฐและประเทศชาติได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง มีการสูญเสียบประมาณแผ่นดิน กับการทุจริตที่อาจมีความยากและซับซ้อนต่อการตรวจสอบของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อมีคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเกิดขึ้น จึงต้องมีการดำเนินการตามกระบวนการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปราบปรามการทุจริต ในขั้นตอนการสืบสวนสอบสวน การไต่สวนเบื้องต้น การดำเนินการทางคดีต่อผู้กระทำความผิด การตัดสินใจโทษผู้กระทำความผิด ทั้งทางวินัยและทางอาญา ให้มีความรวดเร็ว ยุติธรรมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ปัญหาการทุจริตในแวดวงราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้มีตำแหน่งทางการเมือง ได้แทรกซึมและเกี่ยวโยงอยู่กับระบบราชการไทยมาอย่างยาวนาน โดยมีจำนวนเรื่องร้องเรียนการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้มีตำแหน่งทางการเมือง เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ส่งผลให้มีการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นเพื่อปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าว ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปประเทศไทยด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม และเป็นมาตรการรองรับนโยบายแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างจริงจังของรัฐบาล

---

<sup>1</sup>บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระเรื่อง การดำเนินคดีของพนักงานอัยการในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกรณีประชุมข้อไม่สมบูรณ์ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์จตุพร วงศ์ทองสรรค์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จรัส เล็งวิทยา และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล

<sup>2</sup>นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดนครศรีธรรมราช คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>3</sup>หมายเหตุ ท้ายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559

อย่างไรก็ดี การดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบในศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 นั้น การพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบในศาลดังกล่าวได้กำหนดให้ใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดี ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2559 จะเห็นได้ว่าระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ได้เริ่มเข้ามามีอิทธิพลต่อการพิจารณาคดีที่สำคัญแล้ว

หน่วยงานของรัฐตามกระบวนการยุติธรรมที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีหลายหน่วยงาน เช่น สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐและศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นต้น ในส่วนของสำนักงานอัยการสูงสุดนั้น พนักงานอัยการมีบทบาทหน้าที่สำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการยุติธรรมในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2562 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีเสร็จแล้วก็จะส่งสำนวนการไต่สวนมายังสำนักงานคดีปราบปรามการทุจริต เพื่อให้พนักงานอัยการมีความเห็นในการสั่งคดีต่อไป ซึ่งโดยหลักแล้ว การพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการจะต้องอาศัยข้อเท็จจริงจากการไต่สวนที่ครบถ้วน สมบูรณ์สิ้นกระแสความ หากพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนเห็นว่าสำนวนการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์พอที่จะรับดำเนินคดีได้ ก็ต้องตั้งเป็นข้อไม่สมบูรณ์เสนอไปยังอัยการสูงสุด และในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนดังกล่าวมีข้อไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินการฟ้องคดีได้ อัยการสูงสุดก็จะตั้งข้อไม่สมบูรณ์แจ้งไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการร่วม แต่ละฝ่ายมาร่วมประชุมข้อไม่สมบูรณ์ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 77 วรรคสอง โดยข้อไม่สมบูรณ์นั้นจะมีหลากหลายกรณีแล้วแต่สำนวน ขึ้นอยู่กับข้อบกพร่องของแต่ละเรื่อง เช่น การแจ้งข้อกล่าวหาที่ไม่ครบถ้วน ผิดพลาดไป ทำให้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การขาดพยานหลักฐาน ทั้งพยานเอกสาร พยานวัตถุ หรือพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ หรืออาจมีการบันทึกถ้อยคำพยานบุคคลแล้วแต่ยังขาดประเด็นสำคัญอย่างใดอย่างหนึ่งที่ต้องซักถามให้ครบถ้วน หรือเหตุผลที่พยานบุคคลปากใดปากหนึ่งให้ข้อเท็จจริงไม่สอดคล้องกับพยานเอกสารหรือไม่สอดคล้องกับพยานบุคคลรายอื่น หรืออาจเป็นกรณีข้อไม่สมบูรณ์ที่เป็นการปรับบทกฎหมายที่กล่าวหาหรือชี้มูลความผิดไปโดยผิดหลง ไม่ครบถ้วนทุกฐานความผิด ขาดหรือเกินกว่าบทที่เป็นความผิดโดยแท้จริง หรือขาดอายุความ หรือจำนวนกรรมในการกระทำ ความผิดเป็นลักษณะกรรมเดียวหรือหลายกรรม เป็นต้น จะเห็นได้ว่า ข้อไม่สมบูรณ์นั้น มิได้ทั้งข้อกฎหมายและ

ข้อเท็จจริง และมีทั้งข้อ ไม่สมบูรณ์ที่เป็นประเด็นสำคัญ และประเด็นข้อไม่สมบูรณ์ในรายละเอียดปลีกย่อย แต่จำเป็นต้องดำเนินการให้สมบูรณ์เสียก่อน และในการแจ้งข้อไม่สมบูรณ์นั้น อัยการสูงสุดสามารถแจ้งได้เพียงครั้งเดียว แต่ตามสภาพข้อเท็จจริง ข้อไม่สมบูรณ์บางกรณีอาจเกิดขึ้นในขั้นตอนหลังจากการได้แก้ไขข้อไม่สมบูรณ์ลำดับแรกแล้ว และเห็นว่าข้อมูลเพิ่มใหม่นั้นจะแสดงให้เห็นถึงข้อไม่สมบูรณ์อื่นใดที่ต่อเนื่องกัน แต่อัยการสูงสุดไม่สามารถตั้งข้อไม่สมบูรณ์ที่ปรากฏใหม่นั้นอีกได้ จึงเห็นได้ว่า การพิจารณาเรื่องข้อไม่สมบูรณ์นั้น ยังมีประเด็นที่ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายในการปราบปรามการทุจริตเกิดข้อขัดข้อง ไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และคดีที่มีการตั้งข้อไม่สมบูรณ์นั้น ปรากฏอยู่ เป็นนิจ กล่าวได้ว่า จำนวนเรื่องที่ผ่านมา การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และชี้มูลความผิด ที่ส่งมาให้อัยการสูงสุดพิจารณาดำเนินคดีอาญานั้น มีสัดส่วนเกินกว่าครั้งที่ต้องแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ เห็นได้ว่า การแก้ไขกฎหมายเรื่องข้อไม่สมบูรณ์เป็นสิ่งที่ควรยกมาศึกษาและนำความเห็นทางวิชาการไปสู่การปรับปรุงแก้ไข และการแก้ไขปัญหาเรื่องข้อไม่สมบูรณ์โดยทุกเรื่อง ทุกกรณียังเป็นบทกฎหมายเดียวกัน คือ ต้องตั้งกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากัน ฝ่ายละไม่เกิน 5 คน มาประชุมร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นการไม่สมบูรณ์ในประเด็นเล็กน้อยหรือประเด็นใหญ่ก็ตาม เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมให้มีความสมบูรณ์ขึ้น ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้การดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับการทุจริตนั้น มีข้อเท็จจริงและการปรับบทกฎหมายที่ครบถ้วน สมบูรณ์ สิ้นกระแสความ ซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร อาจทำให้คดีขาดอายุความได้ ซึ่งหากในประเด็นที่เป็นข้อไม่สมบูรณ์เพียงเล็กน้อย แต่จำเป็นต้องดำเนินการให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ พนักงานอัยการสามารถเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่งไต่สวนเพิ่มเติมในสำนวนการไต่สวนที่มีประเด็นข้อบกพร่องไม่สมบูรณ์ดังกล่าวเหมือนสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจหรือสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐได้ ก็สามารถทำให้กระบวนการของกฎหมายที่จะดำเนินคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเป็นไปโดยรวดเร็ว บรรลุตามเจตนารมณ์ของการปราบปรามการทุจริต และอาจลดปัญหาคดีขาดอายุความได้ไม่มากนักน้อย และหากในการประชุมข้อไม่สมบูรณ์ดังกล่าวข้างต้น ไม่สามารถหาข้อยุติในการประชุมได้ สำนักงานคดีปราบปรามการทุจริตจะต้องคืนสำนวนไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการตามความเห็นสมควรต่อไป และในส่วนนี้เองที่ความเห็นจากการประชุมคณะกรรมการร่วมของพนักงานอัยการจะต้องได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย แต่ในกรณีดังกล่าวยังไม่มียกกฎหมายกำหนดไว้เพื่อคุ้มครองแต่อย่างใด

ในปัจจุบันการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกรณีที่มีการประชุมข้อไม่สมบูรณ์และหาข้อยุติในการฟ้องคดีไม่ได้นี้ เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดคืนสำนวนการไต่สวนให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อนำกลับไปดำเนินการตามความเห็นสมควร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 77 แล้ว ความเห็นในการสั่งคดีของพนักงานอัยการกลับ

ไม่ได้รับการคุ้มครอง กลับปรากฏการดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเห็นได้จากการฟ้องคดีที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นโจทก์ ที่มีการนำความเห็นของพนักงานอัยการไปฟ้องโดยไม่ยืนยันตามมติการชี้มูลเดิมของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นการใช้อุบายในการฟ้องคดีโดยไม่ชอบดังที่เห็นได้จากข่าวในหน้าสังคมออนไลน์

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 77 บัญญัติว่า

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนคดีอาญาตามมาตรา 76 ไว้แล้ว ให้อัยการสูงสุด ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับสำนวน

ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยระบุข้อไม่สมบูรณ์ให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ภายในเก้าสิบวันนับแต่ วันที่ได้รับเรื่อง ในกรณีนี้ให้อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากัน โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายไม่เกินฝ่ายละห้าคน ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ รวมทั้งดำเนินการอื่นใดให้สำนวนการไต่สวนครบถ้วนสมบูรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง เพื่อส่งให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อไป ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการร่วมมีอำนาจตามมาตรา 34 (1) (2) (3) และ (4) ด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการร่วมไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไปตามที่เห็นสมควร โดยจะยื่นฟ้องคดีเองก็ได้ แต่ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นควรฟ้องคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการฟ้องคดีภายในกำหนดอายุความ แต่ต้องไม่ช้ากว่าเก้าสิบวัน นับแต่วันที่หาข้อยุติไม่ได้

ให้สำนักงานอำนวยการความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการร่วมตามวรรคสอง และให้จัดให้มีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานทำหน้าที่เลขานุการด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องคดีเอง ห้ามมิให้พนักงานอัยการรับแก้ต่างคดีให้แก่จำเลย ระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง มิให้นำรวมระยะเวลาที่ต้องดำเนินการตามวรรคสองและวรรคสามด้วย ระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา นี้ ในกรณีมีเหตุอันจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจขยายออกไปก็ได้ แต่ต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของระยะเวลาที่กำหนดไว้ และ เมื่ออัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขยายเวลาแล้วให้แจ้งให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ ในการปฏิบัติหน้าที่ และการขยายระยะเวลาต้องคำนึงถึงอายุความในการดำเนินคดีประกอบด้วย

การฟ้องคดีเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาตามที่กำหนดในมาตรานี้ย่อมกระทำไม่ได้ถ้าได้ฟ้องภายในอายุความ แต่ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการอัยการ อัยการสูงสุด หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี ต้องดำเนินการสอบสวน หากปรากฏว่าการไม่ปฏิบัติภายในระยะเวลาดังกล่าวเกิดจากการจงใจ ปลดปล่อยละเลย หรือประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใด ให้ดำเนินการเพื่อลงโทษผู้นั้นต่อไปโดยเร็ว

จากการศึกษาวิเคราะห์ความหมาย ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมาย ทำให้เห็นว่า มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ กรณีประชุมข้อไม่สมบูรณ์ อยู่หลายประการ ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก คือ ปัญหาเรื่องคดีที่เป็นอำนาจไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กฎหมายไม่ให้อำนาจพนักงานอัยการสั่งไต่สวนเพิ่มเติม ซึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 77 วรรคสอง บัญญัติไว้แค่เพียงว่า “ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยระบุข้อไม่สมบูรณ์ให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในกรณีนี้ให้อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากัน โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายไม่เกินฝ่ายละห้าคน ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ รวมทั้งดำเนินการอื่นใดให้สำนวนการไต่สวนครบถ้วนสมบูรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง เพื่อส่งให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อไป ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการร่วมมีอำนาจตาม มาตรา 34 (1) (2) (3) และ (4) ด้วย” ซึ่งในคดีอาญาธรรมดา เมื่อพนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจไม่สมบูรณ์ พนักงานอัยการสามารถสั่งสอบสวนเพิ่มเติมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ แต่ในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบที่เป็นสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากพนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนการไต่สวนไม่สมบูรณ์พอที่จะรับดำเนินคดีอาญาฟ้อง พนักงานอัยการจะต้องตั้งเป็นข้อไม่สมบูรณ์และแจ้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง หากอัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนดังกล่าวไม่สมบูรณ์พอที่จะรับดำเนินคดีอาญาฟ้อง ก็จะตั้งเป็นข้อไม่สมบูรณ์และแจ้งไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อประชุมร่วมกัน ซึ่งมีจำนวนเรื่องที่ไม่สมบูรณ์จำนวนมาก และแต่ละเรื่องใช้ระยะเวลานานเกินเก้าสิบวัน และตามข้อเท็จจริงปรากฏว่ากว่าจะประชุมเสร็จสิ้นบางคดีใช้เวลาหลายเดือน จนถึงปี จึงทำให้เกิดความล่าช้าและอาจทำให้คดีขาดอายุความได้ แต่หากในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบที่เป็นสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พนักงานอัยการสามารถเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ไปยังอัยการสูงสุดหรืออธิบดีอัยการที่อัยการสูงสุดมอบหมายเพื่อพิจารณาสั่งไต่สวนเพิ่มเติมเฉพาะในสำนวนการไต่สวนที่มีประเด็นข้อบกพร่องเพียงเล็กน้อย หรือในสำนวนการไต่สวนที่ขาดพยานเอกสารหรือขาด

ระเบียบแต่บางอย่าง ฯลฯ เหมือนคดีอาญาธรรมดาได้ก็จะช่วยลดขั้นตอนการทำงาน ช่วยลดงบประมาณแผ่นดิน และช่วยลดปัญหาการขาดอายุความได้

ปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหาเรื่องการคุ้มครองความเห็นของพนักงานอัยการกรณีหาข้อยุติไม่ได้ กฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีด้วยความรวดเร็วและยุติธรรม และต้องอยู่ภายใต้ความเหมาะสมและความชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นการทำความเข้าใจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการกรณีที่ประชุมข้อไม่สมบูรณ์แล้วไม่สามารถหาข้อยุติในการฟ้องคดีได้ ที่ต้องเปิดเผยต่อคณะกรรมการร่วมฝ่ายคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ควรได้รับความคุ้มครอง แต่ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายคุ้มครองความเห็นในประเด็นดังกล่าว เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 2561 มาตรา 77 วรรคสาม บัญญัติเพียงว่า ในกรณีที่คณะกรรมการร่วมไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไป ตามที่เห็นสมควร โดยจะยื่นฟ้องคดีเองก็ได้ แต่ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นควรฟ้องคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการฟ้องคดีภายในกำหนดอายุความ แต่ต้องไม่ช้ากว่าเก้าสิบวัน นับแต่วันที่หาข้อยุติไม่ได้ แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติคุ้มครองว่า ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด หรือห้ามมิให้นำความเห็นในการสั่งคดีของพนักงานอัยการไปใช้เป็นความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หลังจากหาข้อยุติไม่ได้ หากนำไปใช้จะเป็นความผิด การไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการเปิดช่องให้นำความเห็นของพนักงานอัยการไปใช้โดยมิชอบ ผิดเจตนารมณ์การดำเนินคดี จึงส่งผลกระทบต่อผู้ถูกระทำ หรือผู้เสียหายในคดีได้

ปัญหาประการที่สาม คือ ปัญหาเรื่องระยะเวลาไม่มีสภาพบังคับ หากมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 77 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยระบุข้อไม่สมบูรณ์ให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ภายในเก้าสิบวันนับแต่ วันที่ได้รับเรื่อง ในกรณีนี้ให้อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากัน โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายไม่เกินฝ่ายละห้าคน ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ รวมทั้งดำเนินการอื่นใดให้สำนวนการไต่สวนครบถ้วนสมบูรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง เพื่อส่งให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อไป ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการร่วมมีอำนาจตามมาตรา 34 (1) (2) (3) และ (4) ด้วย” แล้ว ก็ต้องบัญญัติบทลงโทษหรือผลเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวด้วย ว่าหากไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาดังกล่าวผลจะเป็นอย่างไร ซึ่งมาตรา 77 วรรคห้าบัญญัติบทลงโทษไว้เฉพาะกรณีการฟ้องคดีเมื่อเลขกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น คือ การฟ้องคดีเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาตามที่กำหนดในมาตรานี้ย่อมกระทำได้อำนาจฟ้องภายในอายุความ แต่ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการอัยการ อัยการสูงสุด หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่

กรณี ต้องดำเนินการสอบสวน หากปรากฏว่าการไม่ปฏิบัติภายในระยะเวลาดังกล่าวเกิดจากการจงใจ ปล่อยปละละเลย หรือประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใด ให้ดำเนินการเพื่อลงโทษผู้นั้นต่อไปโดยเร็ว แต่ไม่มีการบัญญัติบทลงโทษหรือผลไว้ในกรณีไม่ดำเนินการตามมาตรา 77 วรรคสอง ภายในกำหนดระยะเวลาไว้ด้วย ซึ่งการไม่มีบทลงโทษดังกล่าว ทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขั้นตอนนี้เกิดความล่าช้า เป็นกรณีที่กฎหมายที่ให้อำนาจไว้โดยไม่มีบทลงโทษ จึงมีผลทำให้บางคดีขาดอายุความเนื่องจากความล่าช้าดังกล่าวเกิดจากบทกฎหมายไม่มีบทลงโทษนั่นเอง ก่อให้เกิดความอยุติธรรม ซึ่งการใช้อำนาจต้องอยู่ภายใต้ความเหมาะสมและโดยชอบด้วยกฎหมายด้วย

ปัญหาประการสุดท้าย คือ ปัญหาเรื่องการบัญญัติคำนิยาม “ข้อไม่สมบูรณ์” คำว่า “ข้อไม่สมบูรณ์” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ไม่ได้มีการบัญญัติคำนิยามไว้ว่าหมายถึงอะไร มีเพียง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 77 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยระบุข้อไม่สมบูรณ์ให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในกรณีนี้ให้อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากัน โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายไม่เกินฝ่ายละห้าคน ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ รวมทั้งดำเนินการอื่นใดให้สำนวนการไต่สวนครบถ้วนสมบูรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง เพื่อส่งให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อไป ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการร่วมมีอำนาจตามมาตรา 34 (1) (2) (3) และ (4) ด้วย” เท่านั้น จึงไม่สามารถทราบได้ว่า คำว่า “ข้อไม่สมบูรณ์” ตามมาตรา 77 วรรคสอง นั้น มีขอบเขตแค่ไหน สำนวนการไต่สวนมีข้อบกพร่องในเรื่องอะไร บกพร่องอย่างไร จึงจะเรียกว่า มีข้อไม่สมบูรณ์ ที่จะเป็เหตุให้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมในการประชุมได้ ซึ่งปัญหาว่าในเมื่อไม่มีการระบุไว้ชัดเจน ทุกปัญหาไม่ว่าเล็กหรือใหญ่ก็จะกลายเป็นข้อไม่สมบูรณ์ทั้งสิ้น ทำให้การดำเนินคดีประเภทนี้สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดิน และที่สำคัญคือสิ้นเปลืองเวลา เนื่องจากกว่าจะมีการประชุมเสร็จในหนึ่งเรื่องต้องใช้เวลาไม่เกิน 90 วันตามกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงบางเรื่องใช้เวลามากกว่า 1 ปีเสียด้วยซ้ำ ดังนั้นจึงเป็นปัญหาว่าถ้ามีการระบุคำนิยามไว้ว่า “ข้อไม่สมบูรณ์” หมายความว่าอย่างไร ก็จะสามารช่วยแก้ไขปัญหาและช่วยลดระยะเวลาและงบประมาณแผ่นดินในการดำเนินคดีประเภทนี้ได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นผลต่อเนื่องมาจากปัญหาในประการที่ 3 ด้วยนั่นเอง

จากการศึกษาวิเคราะห์ความหมาย ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และปัญหากฎหมายในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ กรณีประชุมข้อไม่สมบูรณ์ ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเรื่องคดีที่เป็นอำนาจไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กฎหมายไม่ให้อำนาจพนักงานอัยการสั่งไต่สวนเพิ่มเติม ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ แก้ไขหรือ

เพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายเพื่อให้พนักงานอัยการสามารถสั่งไต่สวนเพิ่มเติมได้ในกรณีที่เป็นสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้สั่งไต่สวนเพิ่มเติมได้ในสำนวนการไต่สวนที่มีประเด็นข้อบกพร่องเพียงเล็กน้อย ที่ผลการพิจารณาของอัยการสูงสุดไม่ถึงขนาดจะสั่งไม่รับดำเนินคดีอาญาฟ้องไปทั้งเรื่อง เช่น การแจ้งข้อกล่าวหาที่ไม่ครบถ้วน ผิดพลาดไป ทำให้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การขาดพยานหลักฐาน ทั้งพยานเอกสาร พยานวัตถุ หรือพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ หรืออาจมีการบันทึกถ้อยคำพยานบุคคลแล้วแต่ยังขาดประเด็นสำคัญอย่างใดอย่างหนึ่งที่ต้องซักถามให้ครบถ้วน หรือเหตุผลที่พยานบุคคลปากใดปากหนึ่งให้ข้อเท็จจริงไม่สอดคล้องกับพยานเอกสารหรือไม่สอดคล้องกับพยานบุคคลรายอื่น หรืออาจเป็นกรณีข้อไม่สมบูรณ์ที่เป็นการปรับบทกฎหมายที่กล่าวหาหรือชี้มูลความผิดไปโดยผิดหลง ไม่ครบถ้วนทุกฐานความผิด ขาดหรือเกินกว่าบทที่เป็นความผิด โดยแท้จริง หรือขาดอายุความ หรือจำนวนกรรมในการกระทำความผิดเป็นลักษณะกรรมเดียวหรือหลายกรรม เป็นต้น หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถูมิตั้งคดีในข้อหาที่ขาดอายุความ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงลายมือชื่อไม่ครบถ้วนในรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือในสำนวนการไต่สวนที่ขาดพยานเอกสารหรือขาดระเบียบแบบอย่าง ทั้งนี้เพื่อความรวดเร็ว ประหยัดงบประมาณแผ่นดิน และเพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรม

โดยแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 77 วรรคสอง

จากเดิม

ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยระบุข้อไม่สมบูรณ์ให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในกรณีนี้ให้อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากัน โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายไม่เกินฝ่ายละห้าคน ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ รวมทั้งดำเนินการอื่นใดให้สำนวนการไต่สวนครบถ้วนสมบูรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับแต่งตั้ง เพื่อส่งให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อไป ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการร่วมมีอำนาจตาม มาตรา 34 (1) (2) (3) และ (4) ด้วย

แก้ไขเป็น

ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยระบุข้อไม่สมบูรณ์ให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในกรณีนี้ให้อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากัน โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายไม่เกินฝ่ายละห้าคน ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ รวมทั้งดำเนินการอื่นใดให้สำนวนการไต่สวนครบถ้วนสมบูรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน

เก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง เพื่อส่งให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อไป ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการร่วมมีอำนาจตาม มาตรา 34 (1) (2) (3) และ (4) ด้วย แต่หากอัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดี ได้ นั้น เป็นเพียงประเด็นข้อบกพร่องเล็กน้อยไม่ถึงขนาดจะสั่งไม่รับดำเนินคดีอาญาฟ้องให้อัยการสูงสุดแจ้ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการร่วมตาม กรณีข้างต้น

2. ปัญหาเรื่องการคุ้มครองความเห็นของพนักงานอัยการกรณีหาข้อยุติไม่ได้ ผู้ศึกษาพบว่า มี ข้อเสนอแนะ คือ แก้ไขหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายให้ความเห็นของพนักงานอัยการในกรณีหาข้อยุติ ไม่ได้ ได้รับความคุ้มครอง และห้ามมิให้นำความเห็นดังกล่าวไปใช้โดยผลการในกระบวนการฟ้องคดีโดย คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อรักษาหลักความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจ

โดยแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 77 วรรคสาม

จากเดิม

ในกรณีที่คณะกรรมการร่วมไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไป ตามที่ เห็นสมควร โดยจะยื่นฟ้องคดีเองก็ได้ แต่ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นควรฟ้องคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการฟ้องคดีภายในกำหนดอายุความ แต่ต้องไม่ช้ากว่าเก้าสิบวัน นับแต่วันที่หาข้อยุติไม่ได้

แก้ไขเป็น

ในกรณีที่คณะกรรมการร่วมไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไป ตามที่ เห็นสมควร โดยจะยื่นฟ้องคดีเองก็ได้ แต่ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นควรฟ้องคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการฟ้องคดีตามที่มีมติชี้มูลความผิด ภายในกำหนดอายุความ แต่ต้องไม่ช้ากว่าเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ หาข้อยุติไม่ได้

3. ปัญหาเรื่องระยะเวลาไม่มีสภาพบังคับ ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ กำหนดบทลงโทษหรือ กลไกควบคุมเมื่อมีการฝ่าฝืนระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้การดำเนินคดีเกิดขึ้นภายในเวลาที่เหมาะสม ไม่ ปลดปล่อยให้เกิดความล่าช้าที่อาจนำไปสู่การประวิงคดี และอาจทำให้คดีขาดอายุความ

โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 77 มีบัญญัติไว้เพียงแปดวรรค จึงแก้ไขโดยการ เพิ่มเติม วรรคเก้า เป็นว่า

หากคณะกรรมการร่วมฝ่ายใดไม่ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ รวมทั้งดำเนินการอื่น ใดให้สำนวนการไต่สวนครบถ้วนสมบูรณ์ ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามวรรคสองและวรรคเจ็ด เกิดจากการ จงใจ ปลดปล่อยละเลย หรือประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ ให้สำนวนการไต่สวนคดีนั้นยุติไปตามข้อไม่

สมบูรณ์ของอัยการสูงสุดหรือตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูล แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องมีการประชุม คณะกรรมการร่วมเพื่อหาข้อยุติในการดำเนินคดีอีก

4. ปัญหาเรื่องการบัญญัติคำนิยาม “ข้อไม่สมบูรณ์” ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ เดิมไม่มีการบัญญัติคำนิยามศัพท์ คำว่า “ข้อไม่สมบูรณ์” ไว้ เพื่อเป็นเกณฑ์กลางในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ และลดข้อถกเถียงทางกฎหมาย ควรบัญญัติคำนิยามศัพท์คำว่า “ข้อไม่สมบูรณ์” ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4 เป็นว่า

“ข้อไม่สมบูรณ์” หมายถึง ข้อบกพร่องในสำนวนการไต่สวนที่เป็นสาระสำคัญ ที่ถึงขนาดจะไม่รับดำเนินคดีอาญาฟ้องไปทั้งเรื่อง จากการไม่ครบถ้วนของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในความคิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูล

## เอกสารอ้างอิง

หมายเหตุ ท้ายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559.