

# ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีกระบวนการแตกต่างกัน ระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. และพนักงานสอบสวน<sup>1</sup>

ปิยนุช แสงทัศน<sup>2</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยมาตรา 41 (2) ได้กำหนดให้บุคคลมีสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐ และมีสิทธิได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว อันเป็นการสะท้อนถึงหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ การ “เสนอเรื่องราวร้องทุกข์” จึงเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองให้ประชาชนสามารถใช้ได้อย่างเสรีตามที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัจจุบัน กฎหมายไทยจึงได้จัดให้มีหน่วยงานของรัฐหลายแห่งที่ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนและตรวจสอบการทุจริต อาทิ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) รวมถึงศูนย์ดำรงธรรม ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการร้องเรียนปัญหาต่าง ๆ ต่อรัฐ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะให้สิทธิแก่ประชาชนในการร้องเรียนผ่านช่องทางต่าง ๆ แต่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กลับบัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกสั้น ๆ ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีหน้าที่และอำนาจหลักในการตรวจสอบและดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในระดับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีตำแหน่งสำคัญหรือระดับสูง เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการระดับสูง รวมทั้งดำเนินคดีกับผู้ร่วมกระทำความผิดกับบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ แต่ถึงแม้ว่ากฎหมายจะเปิดช่องให้ประชาชนร้องเรียนคดีทุจริตผ่านหน่วยงานต่าง ๆ แต่กลับมีกฎหมายกำหนดให้ส่งเรื่องให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ หากอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่น พระราชบัญญัติผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 36 (3) กำหนดให้ส่งเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตต่อ ป.ป.ช., ป.ป.ท. หรือ สตง. แล้วแต่กรณี พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

---

<sup>1</sup>บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีกระบวนการแตกต่างกันระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. และพนักงานสอบสวน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปกาศรี บัวสวรรค์ และคณะกรรมการสอบ คือ ศาสตราจารย์ ดร.สุมาลี วงษ์วิจิต และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื่อสกุล

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

มาตรา 7 กำหนดให้ผู้ว่าการแจ้งเรื่องต่อ ป.ป.ช. เมื่อพบพฤติการณ์ทุจริต พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 21/1 กำหนดให้ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดอันเป็นคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิได้เป็นบุคคลตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ เป็นต้น

การที่ประเทศไทยได้บัญญัติกฎหมายให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐหลากหลายองค์กรในการรับเรื่องร้องเรียนและตรวจสอบคดีทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้จะเป็นมาตรการที่สะท้อนถึงความพยายามในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างรอบด้าน แต่การกระจายอำนาจการรับเรื่องร้องเรียนและการตรวจสอบไปยังหลายหน่วยงานกลับก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องของความซ้ำซ้อน ความไม่ชัดเจนในเขตอำนาจของแต่ละองค์กร ความแตกต่างของกระบวนการพิจารณาและมาตรฐานในการดำเนินคดีปัญหาดังกล่าวไม่เพียงสร้างความสับสนให้แก่ประชาชนในการเลือกช่องทางร้องเรียนเท่านั้น หากยังอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในแง่ของความแน่นอนทางกฎหมาย ความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณา และโอกาสในการต่อสู้คดีอย่างชัดเจน เพราะเมื่อองค์กรต่าง ๆ ต่างก็มีฐานอำนาจตามกฎหมายเฉพาะของตน จึงส่งผลให้เกิดอำนาจที่คาบเกี่ยวกัน โดยเฉพาะในคดีที่มีความสำคัญระดับประเทศ หรือคดีที่ประชาชนให้ความสนใจ หรือคดีที่มีลักษณะเป็นคดีชุด ดังนั้น การทบทวนโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการทุจริต รวมถึงการพัฒนาแนวทางการทำงานร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพ จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ควรให้ความสนใจ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิในการร้องเรียนของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และในการพิจารณาคดีทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการไปโดยควบคู่กับการรักษาหลักนิติธรรมและความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมอย่างแท้จริง

จากการที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับอำนาจการรับเรื่องร้องเรียนของหน่วยงานต่าง ๆ และศึกษาการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีกระบวนการแตกต่างกันระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. และพนักงานสอบสวน ทำให้ทราบว่าในปัจจุบันการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐยังมีปัญหาหลายประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ปัญหาการร้องเรียนคดีทุจริตเพื่อดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากการศึกษาพบว่า เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีบทบัญญัติให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้การเสนอเรื่องราวร้องทุกข์กลายเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่ประชาชนสามารถใช้ได้อย่างเสรีและชอบด้วยกฎหมาย ในประเทศไทยจึงได้มีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติทั่วไปจำนวนหลายฉบับที่มอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐสามารถรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐในลักษณะของการทุจริตต่อหน้าที่ได้ โดยหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำ

ความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐในปัจจุบันมีจำนวนหลายหน่วยงาน เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) กองบังคับการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (บก.ปปป.) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) รวมถึงศูนย์ดำรงธรรม เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เป็นคดีที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ และให้อำนาจแก่หลายองค์กรในการดำเนินคดี แต่กลับไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนในการ “แบ่งอำนาจ” หรือ “ระดับ” หรือ “ประเภทคดี” ในการรับเรื่องและการตรวจสอบข้อเท็จจริง ส่งผลให้เกิดปัญหาในเรื่องอำนาจที่คาบเกี่ยวกัน การดำเนินคดีที่ล่าช้าและซ้ำซ้อนในหลาย ๆ คดี ความไม่เป็นเอกภาพในการพิจารณาคดี รวมถึงการบูรณาการข้อมูลและการบริหารจัดการคดีในภาพรวม เนื่องจากขาดความต่อเนื่อง และไม่เป็นระบบ

ประการที่สอง คือ ปัญหาการดำเนินคดีที่มีกระบวนการแตกต่างกัน จากกรณีที่กฎหมายในเรื่องสิทธิการร้องเรียนของประชาชนได้เกี่ยวข้องกับหลายองค์กรหลายหน่วยงาน เป็นผลทำให้การดำเนินคดีทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับขึ้นอยู่กับกฎหมายที่หน่วยงานหรือองค์กรนั้น ๆ ใช้บังคับในขณะนั้น และเนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับมีขั้นตอนและกระบวนการวิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างกัน จึงทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของมาตรฐานการดำเนินคดี เช่น ในด้านสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการต่อสู้คดี กล่าวคือ ในคดีที่มีการดำเนินการโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า ในคดีที่มีการดำเนินการโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้คณะกรรมการไต่สวนหรือหัวหน้าพนักงานไต่สวนดำเนินการแทน เรียกว่า “ผู้ไต่สวน” ซึ่งหากมีการไต่สวนแล้วเห็นว่ามีความพยานหลักฐานเพียงพอสนับสนุนให้ข้อกล่าวหาเป็นมูล จะต้องทำการแจ้งข้อกล่าวหาเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเกี่ยวกับการกระทำที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นความผิด โดยข้อ 79 แห่งระเบียบเดียวกัน ได้กำหนดว่า “ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาแล้ว โดยก่อนการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาอาจยื่นคำร้องขอเป็นหนังสือพร้อมด้วยเหตุผลต่อคณะกรรมการไต่สวน หรือคณะไต่สวนเบื้องต้นเพื่อขอตรวจพยานหลักฐานในสำนวนเพื่อประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ ...” การดำเนินการโดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2568 ข้อ 74 ได้กำหนดว่า “ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาแล้ว โดยก่อนการยื่นชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาอาจยื่นคำร้องขอเป็นหนังสือพร้อมด้วยเหตุผลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือผู้ไต่สวนเพื่อขอตรวจพยานหลักฐานในสำนวนหรือคัดถ่ายเอกสารเพื่อประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของตนด้วยก็ได้

ในขณะที่การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในคดีทุจริตโดยพนักงานสอบสวน ซึ่งถูกกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้พูดถึงสิทธิของผู้ต้องหาไว้เพียงแต่ตามมาตรา 134 มาตรา 134/1 มาตรา 134/3 และมาตรา 173/1 ซึ่งกำหนดว่า “...ศาลอาจกำหนดให้มีวันตรวจพยานหลักฐานก่อนกำหนดวันนัดสืบพยานก็ได้โดยแจ้งให้คู่ความทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบสี่วัน” มาตราดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีเพียงการรองรับสิทธิของผู้ต้องหาในการรับแจ้งข้อกล่าวหา และมีทนายความเข้าร่วมสอบสวนซึ่งเป็นสิทธิตามกระบวนการยุติธรรมอย่างหนึ่งเท่านั้น แต่กฎหมายไม่ได้กล่าวถึงสิทธิในการตรวจสอบพยานหลักฐานในสำนวนของผู้ต้องหาในขั้นตอนการแจ้งข้อหาแต่อย่างใด สิทธิในการเข้าถึงพยานหลักฐานของผู้ต้องหาจะเกิดขึ้นในชั้นศาลหลังจากมีการยื่นฟ้องแล้วเท่านั้น ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าสิทธิในต่อสู้คดีของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. และพนักงานสอบสวน จึงมีความแตกต่างกันในเรื่องของการเข้าถึงพยานหลักฐานในสำนวนในชั้นการชี้แจงแก้ข้อหา ทั้งที่คดีทุจริตหลาย ๆ คดีมักจะเป็นคดีที่เหตุเกิดมาเป็นเวลานาน พยานเอกสารมักจะถูกจัดเก็บแยกไว้ในแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นการยากที่ผู้ต้องหาจะสามารถค้นหาได้ด้วยตนเองทั้งหมด การที่ผู้ต้องหาไม่มีสิทธิขอตรวจพยานหลักฐานในสำนวนเพื่อประกอบการชี้แจงแก้ข้อหา จึงเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสียหายในการต่อสู้คดีของผู้ต้องหา เกิดความไม่เสมอภาค

นอกจากนั้นแล้ว การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. และพนักงานสอบสวน ยังมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณาโทษทางอาญาควบคู่กับโทษทางวินัย ซึ่งเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดแล้วตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 98 ได้กำหนดว่า “ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีกและให้ถือว่าความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาจะต้องส่งลงโทษไปตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช....” ซึ่งกระบวนการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็จะดำเนินการในรูปแบบที่คล้ายกันเป็นไปตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของ ฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในขณะที่การดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนกลับแตกต่างจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. เนื่องจากพนักงานสอบสวนมีเพียงอำนาจสอบสวนคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจในการพิจารณาโทษทางวินัยควบคู่กันเช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่อย่างใดด้วย ความแตกต่างในเรื่องนี้จึงทำให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับเดียวกัน ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เหมือนกัน หากถูกดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะต้องถูกดำเนินการทางวินัยไปในคราวเดียวกัน แต่ในขณะที่การดำเนินคดีโดยพนักงานสอบสวนจะไม่มี การพิจารณาความผิดทางวินัยแต่อย่างใด และหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นอาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงใหม่ได้ ทำให้เกิดช่องว่างในเรื่องมาตรฐานการพิจารณา

โทษทางวินัย เพราะเป็นการใช้ดุลยพินิจของผู้พิจารณาโทษที่แตกต่างกัน ทั้งที่อาจจะเป็นคดีที่มีความเกี่ยวเนื่อง หรือมีความผิดที่เกี่ยวข้องกัน

ประการที่สาม คือ ปัญหาขั้นตอนการสั่งฟ้องคดี ภายหลังจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดแล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 91 ได้กำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สอบสวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป” มาตรา 93 ประกอบมาตรา 77 กำหนดว่า ในกรณีที่อัยการสูงสุดแจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าสำนวนการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำความเห็นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเร็ว เพื่อให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วม ฝ่ายละเท่ากันและให้คณะกรรมการร่วมดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ รวมทั้งดำเนินการอื่นใด ให้สำนวนการไต่สวนครบถ้วนสมบูรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง หากคณะกรรมการร่วมไม่อาจหาข้อยุติในการฟ้องคดีได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รายงานผล และเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปตามที่เห็นสมควร กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นควรฟ้องคดี ต้องดำเนินการฟ้องคดีภายในกำหนดอายุความ แต่ต้องไม่ช้ากว่าเก้าสิบวันนับแต่วันที่หาข้อยุติไม่ได้

ส่วนการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้น พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 44 กำหนดว่า ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องพร้อมทั้งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้พนักงานอัยการดำเนินคดี ในกรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นว่าข้อเท็จจริง รายงาน เอกสาร หรือความเห็น ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ได้รับยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้พนักงานอัยการแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีจำเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะร่วมกับอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานร่วมกัน เพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติยืนยันให้ฟ้อง ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัย คำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดให้เป็นที่สุด

ส่วนการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1 ได้กำหนดว่า เมื่อผู้รับผิดชอบสำนวนเห็นว่า การสอบสวนแล้วเสร็จและมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องคดี ก็จะส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ เพื่อตรวจสอบและให้ความเห็นในการสั่งคดีอีกครั้งหนึ่ง หากไม่ใช่คำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการสูงสุด ถ้าอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครก็จะส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้บังคับบัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บังคับบัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้บังคับบัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าอยู่ในเขตจังหวัดอื่นก็จะส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไป

เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด หากมีกรณีผู้บังคับบัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บังคับบัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้บังคับบัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดโต้แย้งคำสั่งของพนักงานอัยการก็ต้องส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งนั้นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด

ดังนั้น จึงเห็นว่าในคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อมีมติชี้มูลผู้ถูกกล่าวหาจะต้องส่งสำนวนให้อัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่งฟ้อง หากอัยการสูงสุดแจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าสำนวนการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ก็ให้ตั้งคณะกรรมการรวมทั้ง 2 ฝ่ายเท่า ๆ กัน เพื่อหาข้อยุติคดี หากคณะกรรมการร่วมไม่อาจหาข้อยุติได้ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นควรฟ้องคดี ก็สามารถฟ้องคดีเองได้ภายใต้กำหนดอายุความ ส่วนการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้น ในกรณีจำเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะร่วมกับอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ แต่หากพนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติยืนยันให้ฟ้อง ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัยคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดให้เป็นที่สุด โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่สามารถฟ้องคดีเองได้ ซึ่งจะแตกต่างจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่การดำเนินคดีโดยพนักงานสอบสวน หากอัยการสูงสุดเห็นควรสั่งไม่ฟ้องคดีก็จะมีข้อยุติทันทีโดยไม่มีการตั้งคณะกรรมการร่วม 2 ฝ่าย เหมือนเช่นในคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ความแตกต่างกันเช่นนี้ จึงนำมาซึ่งความสับสนในกระบวนการพิจารณาอันจะส่งผลกระทบต่อความเสียหายแก่กระบวนการยุติธรรมโดยรวมได้

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีกระบวนการแตกต่างกันระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. และพนักงานสอบสวน ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 เป็นมาตรา 59/1 โดยบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการกล่าวหา ร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่อหน่วยงานอื่นที่มีไต่สวนเป็นการกล่าวหา ร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้หน่วยงานนั้น ๆ พิจารณาโดยเร็วว่าคำกล่าวหา ร้องเรียนดังกล่าวเป็นกรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือไม่ หากเป็นกรณีกล่าวหา ร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือความมั่นคงของชาติ หรือเป็นเรื่องกล่าวหา ระดับประเทศที่อยู่ในความสนใจของประชาชน หรือเป็นเรื่องที่มีมูลค่าความเสียหายเกินกว่า 500,000 บาท และอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ หรือเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อระบบราชการ ในภาพรวมแม้ไม่อาจคำนวณมูลค่าความเสียหายเป็นตัวเงินได้ หรือเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในหลายท้องที่และมีพฤติการณ์ในการกระทำความผิดอย่างเดียวกัน หรือเกิดขึ้นในท้องที่เดียวกัน แต่มีพฤติการณ์ในการกระทำความผิดต่างกรรมต่างวาระ ให้หน่วยงานนั้น ๆ ส่งเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาว่าจะรับเรื่องดังกล่าวไว้ดำเนินการหรือไม่ ภายในสามวันทำการนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

การแก้ไขเพิ่มเติมตัวบทกฎหมายในข้างต้นก็เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เมื่อพบเห็นการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีช่องทางร้องเรียนได้ทุกหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานที่รับเรื่องร้องเรียน ต้องพิจารณาว่าเป็นการร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือไม่ หากเป็นกรณีร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือความมั่นคงของชาติ หรือเป็นเรื่องกล่าวหาระดับประเทศที่อยู่ในความสนใจของประชาชน หรือเป็นเรื่องที่มีมูลค่าความเสียหายเกินกว่า 500,000 บาท และอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ หรือเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อระบบราชการในภาพรวมแม้ไม่อาจคำนวณมูลค่าความเสียหายเป็นตัวเงินได้ หรือเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในหลายท้องที่ และมีพฤติการณ์ในการกระทำความผิดอย่างเดียวกัน หรือเกิดขึ้นในท้องที่เดียวกัน แต่มีพฤติการณ์ในการกระทำความผิดต่างกรรมต่างวาระ หน่วยงานจะต้องส่งเรื่องกล่าวหาขึ้น ๆ มายังสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาว่าจะดำเนินการเองหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดปัญหาความซ้ำซ้อน และความไม่ต่อเนื่อง ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคดีโดยเฉพาะในคดีสำคัญ หรือคดีในลักษณะคดีชุด

2. ควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 61 ซึ่งเดิมบัญญัติว่า

“ในกรณีที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานของรัฐหรือนุคคลอื่นใดในข้อหาใด ๆ บรรดาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้พนักงานสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง รวมทั้งรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้น แล้วส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องที่ได้รับมาตามวรรคหนึ่ง ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือแม้จะอยู่ในหน้าที่และอำนาจแต่เป็นเรื่องไม่ร้ายแรงที่เป็นการกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรมอบหมายให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการก็ให้ส่งเรื่องคืนพนักงานสอบสวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวน โดยจะกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้พนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติด้วยก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดทำคู่มือแจกจ่ายให้พนักงานสอบสวนอย่างทั่วถึงเพื่อให้พนักงานสอบสวนทราบว่าเรื่องใดบ้างที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในกรณีที่มีเหตุจะต้องขอให้ศาลออกหมายจับบุคคลตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ เพื่อให้ออกหมายจับบุคคลดังกล่าวได้ หรือในกรณีที่มีเหตุจำเป็นอย่างอื่นที่จะจับโดยไม่มีหมายจับได้ ให้พนักงานสอบสวน หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจจับบุคคลดังกล่าวได้

ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่จับบุคคลดังกล่าวไว้ ส่งตัวผู้ถูกจับพร้อมทั้งบันทึกการจับมายังพนักงานสอบสวนหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสี่สิบแปดชั่วโมง นับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับมาถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวน โดยมีให้นับระยะเวลาเดินทางตามปกติที่นำตัวผู้ถูกจับจากที่จับมายังที่ทำการของพนักงานสอบสวน รวมเข้าในกำหนดเวลาสี่สิบแปดชั่วโมงนั้นด้วย ในกรณีที่ไม่ว่าจำเป็นต้องมีการควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจปล่อยตัวผู้ถูกจับไป โดยมีประกันหรือไม่มีประกันก็ได้

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีการควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลออกหมายขังผู้ถูกจับไว้ได้ ตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสำหรับความผิดที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษนั้น”

โดยแก้ไขเป็น

“ในกรณีที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ให้พนักงานสอบสวนพิจารณาโดยเร็วว่าเป็นคำร้องทุกข์ กล่าวโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือไม่ หากเป็นคำร้องทุกข์ กล่าวโทษเช่นนั้น พนักงานสอบสวนต้องส่งคำร้องทุกข์กล่าวโทษนั้นไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามวันทำการนับแต่วันที่ได้รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษดังกล่าว

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับเรื่องจากพนักงานสอบสวนแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องคืนพนักงานสอบสวนภายในสิบห้าวันทำการนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวน

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องที่ส่งมาตามวรรคหนึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่มิใช่เรื่องที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือความมั่นคงของชาติ หรือมิใช่เป็นเรื่องกล่าวหาระดับประเทศที่อยู่ในความสนใจของประชาชน หรือมิใช่เป็นเรื่องที่มีมูลค่าความเสียหายเกินกว่า 500,000 บาท และอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ หรือมิใช่เป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อระบบราชการในภาพรวมแม้ไม่อาจคำนวณมูลค่าความเสียหายเป็นตัวเงินได้ หรือมิใช่เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในหลายท้องที่และมีพฤติการณ์ในการกระทำความผิดอย่างเดียวกัน หรือเกิดขึ้นในท้องที่เดียวกัน แต่มีพฤติการณ์ในการกระทำความผิดต่างกรรมต่างวาระ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมิมติส่งเรื่องดังกล่าวให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้

พนักงานสอบสวนต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน และส่งสรุปสำนวนพร้อมความเห็นและพยานหลักฐานที่ได้จากการแสวงหาข้อเท็จจริงตามที่วรรคสามให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป โดยมีต้องส่งสำนวนการสอบสวนให้กับพนักงานอัยการอีก ทั้งนี้ หลังจากได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอีกก็ได้”

การแก้ไขตัวบทกฎหมายในข้างต้น ก็เพื่อให้การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน ทั้งการดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือโดยพนักงานสอบสวน เพราะในที่สุดแล้ว หากประชาชนได้ร้องทุกข์กล่าวโทษไปยังพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนก็จะต้องส่งเรื่องมายังสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ หรือแม้แต่การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานสอบสวน ก็จะต้องสรุปสำนวนพร้อมความเห็นและพยานหลักฐานที่ได้จากการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อไป

3. ควรแก้ไขพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 44 วรรคสาม ซึ่งเดิมบัญญัติว่า “ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติยืนยันให้ฟ้อง ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัย คำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดให้เป็นที่สุด” โดยแก้ไขเป็น “ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง แต่เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว มีมติยืนยันให้ฟ้อง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองได้ ภายในกำหนดอายุความ”

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนของการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกร้องเรียนเกี่ยวกับคดีทุจริต กล่าวคือ ในส่วนของขั้นตอนการสั่งฟ้องคดี ภายหลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติชี้มูลความผิดหากอัยการสูงสุดเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติยืนยันให้ฟ้อง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถฟ้องคดีเองได้เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

### เอกสารอ้างอิง

ณรงค์ ใจหาญ, หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556), หน้า 47

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. (2561).

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2568. (2568).