

## มาตรการทางกฎหมายในกระบวนการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ<sup>1</sup>

ณัฐพล วรศิลป์ชัย<sup>2</sup>

จากการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในกระบวนการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลของ  
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา  
แนวคิด ทฤษฎี และมาตรการทางกฎหมายในกระบวนการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลของคณะกรรมการ  
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐที่ยังไม่มีความแน่ชัด ภายหลังจากที่มีการบังคับใช้  
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ส่งผลให้เกิด  
ปัญหาในการวินิจฉัยประเด็นข้อกฎหมายและประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติ กระทั่งต่อหน้าที่และอำนาจ  
ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตลอดจนข้อจำกัดและอุปสรรคบางประการ  
ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
พ.ศ. 2551 ในปัจจุบัน ซึ่งยังขาดความชัดเจน มีขั้นตอนกระบวนการที่อาจส่งผลให้เกิดความล่าช้า  
ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายให้การพิจารณาดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ  
ต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็ว รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับระบบการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวน และ  
หลักดำเนินคดีอาญาโดยรัฐที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐในฐานะที่เป็น  
องค์กรของรัฐต้องค้นหาความจริง แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงในคดี สอดคล้อง  
กับแนวคิดเกี่ยวกับระบบการค้นหาความจริงในคดีอาญาเพื่อมุ่งพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของ  
ผู้ถูกกล่าวหา ตลอดจนทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความเป็นอิสระและความเป็นกลาง ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการ  
ตรวจสอบและถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้เกิดการตรวจสอบการทำงานซึ่งกันและกัน โดยไม่มี  
องค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจผูกขาดที่จะส่งผลให้การดำเนินคดีเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายในกระบวนการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลของ  
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐยังไม่ชัดเจน พบข้อปัญหาและอุปสรรคด้วยกัน  
หลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่งเกี่ยวกับการมอบหมายให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
ในภาครัฐไต่สวนแทน ตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ

---

<sup>1</sup>บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในกระบวนการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูล  
ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์รัต เล็งวิทยา  
และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล และรองศาสตราจารย์จตุพร วงศ์ทองสรรค์

<sup>2</sup>นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐไม่มีอำนาจไต่สวน เว้นแต่จะมีการมอบหมายจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสียก่อน จึงจะสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ต่อไปได้ หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐดำเนินการไต่สวนไปก่อน ย่อมเป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา 62 ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง อย่างไรก็ตาม หากไม่มีบทบัญญัติกฎหมายหรือมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ย่อมส่งผลให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง และกระทบต่อความน่าเชื่อถือขององค์กรด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ประเด็นปัญหาที่สองเกี่ยวกับการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐกรณีรับเรื่องมาจากพนักงานสอบสวน ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 หากว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ใช้ดุลพินิจตามมาตรา 30 วรรคสาม ในการรับเรื่องที่มีการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่มีใช้การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วยไว้ไต่สวนข้อเท็จจริงทั้งหมด อาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการไต่สวน ซึ่งเป็นการไม่แน่ว่าจะกระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายในการไต่สวนข้อเท็จจริงทั้งหมดทุกฐานความผิดหรือเฉพาะความผิดอาญาฐานอื่นเท่านั้น หรือหากว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐใช้ดุลพินิจรับไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเฉพาะความผิดเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐ และแยกความผิดอาญาฐานอื่นส่งคืนพนักงานสอบสวน ย่อมกระทบต่อสิทธิในการต่อสู้คดีตามกฎหมาย และเป็นการเพิ่มภาระในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ต่อมาสำนวนคดีใดมีการฟ้องคดีต่อศาลจนมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้ว จะส่งผลให้อีกสำนวนคดีหนึ่งเป็นฟ้องซ้ำ ต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4) ประกอบกับในความคิดเรื่องเดียวกันและผู้ถูกกล่าวหาคนเดียวกัน กลับถูกดำเนินคดีและได้รับการพิจารณาในกระบวนการยุติธรรมสองครั้ง ย่อมขัดต่อหลักการดำเนินคดีอาญาซ้ำ กระทบต่อสิทธิในการต่อสู้คดี และเป็นการเพิ่มภาระขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ประเด็นปัญหาที่สามเกี่ยวกับการไต่สวนความผิดอาญาฐานอื่นที่มีใช้การกระทำการทุจริตในภาครัฐ กรณีความผิดกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้มูลความผิดอาญาฐานอื่นที่มีใช้การกระทำทุจริตในภาครัฐ แต่ความเพ่งปรากฏในชั้นไต่สวน โดยวิสัยแล้วย่อมไม่อาจแยกหรือแบ่งส่วนความผิดที่จะไต่สวน โดยเฉพาะเจาะจงได้ และการวินิจฉัยว่าเป็นความผิดหรือไม่ ย่อมเป็นการไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับพยานหลักฐาน และดุลพินิจในการวินิจฉัยชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ อย่างไรก็ตาม จะต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหาในคดีเสียก่อน ซึ่งหากว่ามีการแจ้งข้อกล่าวหาเฉพาะฐานความผิดที่อยู่ในอำนาจวินิจฉัยชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และชี้มูลตามฐานความผิดนั้น ส่งผลให้ไม่มีการพิจารณาความผิดอาญาฐานอื่น การกระทำความผิดในส่วนนั้นย่อมไม่เข้าสู่การพิจารณา

ในชั้นพนักงานอัยการ เกิดความเสียหายต่อกระบวนการพิจารณาความผิดที่จะต้องครบถ้วนและครอบคลุม การกระทำความผิดทั้งหมดของผู้ถูกกล่าวหาที่เกิดขึ้นในคราวเดียวกัน

ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับการลงลายมือชื่อในรายงานความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งภายหลังจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ชี้มูลความผิดแล้ว ต้องมีการจัดทำรายงานความเห็นในเรื่องนั้น ก่อนที่จะส่งเรื่องพร้อมบรรดาสรรพเอกสาร ไปยังพนักงานอัยการต่อไป ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 อย่างไรก็ตาม อาจเกิดปัญหากรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐพ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่จะลงลายมือชื่อในรายงานความเห็นฉบับดังกล่าว ส่งผลให้รายงานความเห็นมีลายมือชื่อไม่ครบถ้วน อาจถือเป็นข้อที่ไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีต่อไปได้ ตามการพิจารณาของพนักงานอัยการตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2562

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายในกระบวนการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะคือ

1. ปัญหาการมอบหมายให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐไต่สวนแทนผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ โดยให้มีแนวทางแก้ไขที่จะบรรเทาความเดือดร้อนเสียหาย หรือเพื่อให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบสามารถดำเนินการต่อไปได้ด้วยความรวดเร็ว ดังนี้

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 23 จากเดิมที่บัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับมาตรา 25 และมาตรา 26 เมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด

- (1) เมื่อได้รับการกล่าวหาตามมาตรา 24
- (2) เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ
- (3) เมื่อได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวนตามมาตรา 30
- (4) เมื่อได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนด้วย”

แก้ไขเพิ่มเติม โดยให้เพิ่มข้อความเป็นมาตรา 23 วรรคสาม ดังนี้

“กรณีที่พบว่า มีการกระทำใดส่อไปในทางทุจริต และหากปล่อยเนิ่นช้าไปจะเกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรงหรือประชาชนจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายเกินสมควร ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นเบื้องต้นตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบโดยเร็ว โดยไม่จำเป็นต้องรอการมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.”

2. ปัญหาการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กรณีรับเรื่องมาจากพนักงานสอบสวน ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะโดยให้มีแนวทางแก้ไขไม่ให้กระทบต่อสิทธิในการต่อสู้คดีตามกฎหมาย ไม่เป็นการเพิ่มภาระขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับการสอบสวนและพิจารณาในการกระทำความผิดเดียวกันในคราวเดียวกัน ดังนี้

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 30 วรรคสาม จากเดิมที่บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่มีใช้การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย และคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่า หากให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีไปตามอำนาจหน้าที่จะเป็นประโยชน์กว่า จะส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับเรื่อง และขอให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปก็ได้ โดยให้นำขั้นตอนและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ทั้งหมดที่ได้กำหนดไว้ตามวรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. สั่งจำหน่ายเรื่องนั้น ในกรณีนี้ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควรจะแจ้งผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปด้วยก็ได้”

แก้ไขเพิ่มเติมโดยให้แก้ไขข้อความในมาตรา 30 วรรคสาม ดังนี้

“ในกรณีที่มีการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่มีใช้การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับเรื่อง เพื่อให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป โดยให้นำขั้นตอนและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ทั้งหมดที่ได้กำหนดไว้ตามวรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. สั่งจำหน่ายเรื่องนั้น ในกรณีนี้ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควรจะแจ้งผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปด้วยก็ได้”

3. ปัญหาไต่สวนความผิดอาญาฐานอื่นที่มีใช้การกระทำการทุจริตในภาครัฐ กรณีความผิดกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะโดยให้มีแนวทางแก้ไขให้ความผิดอาญาฐานอื่น กรณีเป็นความผิดกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบทได้รับการพิจารณาและไม่กระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายในส่วนอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดังนี้

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 36 จากเดิมที่บัญญัติว่า

“ในการไต่สวนข้อเท็จจริงให้แจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำประกอบการชี้แจง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด

ในการชี้แจงข้อกล่าวหาและการให้ถ้อยคำ ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธินำพยานหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ถ้อยคำของตนได้”

แก้ไขเพิ่มเติมโดยให้เพิ่มข้อความเป็นมาตรา 36 วรรคสาม ดังนี้

“การดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง หากเป็นกรณีการกระทำอันเป็นกรรมเดียว เป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ซึ่งพบความผิดอาชญาฐานอื่นรวมอยู่ด้วยให้แจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหา ทราบไปในคราวเดียวกันให้ครบถ้วน”

4. ปัญหาการลงลายมือชื่อในรายงานความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะโดยให้มีแนวทางแก้ไขเพื่อมิให้คดีเกิดความล่าช้า และสำนวนคดีมีความสมบูรณ์ สามารถฟ้องคดีเพื่อให้ศาลพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดได้ ดังนี้

จากเดิมที่ไม่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

ให้เพิ่มข้อความเป็นมาตรา 45/1 ดังนี้

“ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. พ้นจากตำแหน่งหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ทั้งคณะ ก่อนลงนามในรายงานความเห็น ให้เลขาธิการเป็นผู้ลงนามแทนและบันทึกเหตุดังกล่าวไว้ในรายงานความเห็นนั้น และให้ถือว่ารายงานความเห็นนั้นเป็นอันใช้บังคับได้”

## เอกสารอ้างอิง

คณิต ณ นคร. “ระบบไต่สวนตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ.” วารสาร นิติศาสตร์ 2 (มิถุนายน 2560).

ชยาธร เฉียบแหลม. “หลัก in dubio pro reo ในคดีอาญา ระบบไต่สวน.” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 49, ฉบับที่ 3 (กันยายน 2563).

สมักร เขาวกานันท์. หลักสิทธิมนุษยชนกับการค้นหาความจริงในคดีอาญา (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล). หลักสูตรหลักนิพนธ์เพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2559.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษา กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2547.

อุทัย อาทิเวช. คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับระบบกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 1. ห้างหุ้นส่วนจำกัด วิ.เจ.พรินติ้ง : กุมภาพันธุ์ 2554.