

การดำเนินคดีอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ในขั้นตอนก่อนการฟ้องคดีต่อศาล¹

ศุขานนท์ สรุติสุต²

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ถูกตราขึ้นด้วยวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อกำหนดกลไกเพื่อจัดโครงสร้างของหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ตามรัฐธรรมนูญ การให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต เทียบธรรม การวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบและจัดการทุจริต และประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด เพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมือง หรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ เนื่องด้วยปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นปัญหาที่อยู่กับสังคมไทย มาช้านาน การตรวจสอบการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีความร่วมมือขององค์กรที่มีหน้าที่โดยตรงเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ที่เป็นองค์กรตรวจสอบเสมือนองค์กรต้นน้ำ องค์กรอัยการที่เป็นเสมือนองค์กรกลางน้ำ และตุลาการเป็นองค์กรปลายน้ำ ซึ่งการดำเนินการเกี่ยวกับความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจในตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น องค์กรตรวจสอบคือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และองค์กรอัยการ เป็นกระบวนการขึ้นก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล เป็นกระบวนการขั้นตอนที่มีความสำคัญ เนื่องจากหากมีความบกพร่องผิดพลาดในกระบวนการขึ้นก่อนฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ไม่อาจนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ ดังนั้นจากปัญหาการดำเนินการในชั้นก่อนฟ้องคดีต่อศาลที่ศึกษามานั้น ผู้เขียนจึงมีข้อสรุปและข้อเสนอแนะเพื่อให้กระบวนการดำเนินคดีอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพดังต่อไปนี้

ประการแรกปัญหาการดำเนินคดีในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเกี่ยวกับระดับตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิด จากที่ได้ศึกษาในมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 บัญญัติคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ (2) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม จะเห็นได้ว่าซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง การดำเนินคดีอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการในขั้นตอนก่อนการฟ้องคดีต่อศาล โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือรองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รททอง และคณะกรรมการสอบคือรองศาสตราจารย์ ดร.ปวิศร เลิศธรรมเทวี และรองศาสตราจารย์พัฒนะ เรือนใจดี

² นักศึกษาปริญญาโท หรือหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาเขตบางนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายเดิม คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง ซึ่งปรากฏคำนิยามผู้อำนวยการกอง ในมาตรา 4 ผู้อำนวยการกอง หมายความว่า ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการระดับต้นหรือเทียบเท่าขึ้นไปเท่านั้น จึงจะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจการไต่สวนข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ในทุกระดับ ซึ่งจะเป็นอำนาจการไต่สวนที่ทับซ้อนอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ จึงมีข้อเสนอแนะให้แก้ไขในส่วนของอำนาจการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาตรา 28 ในกฎหมายใหม่ โดยใช้นิยาม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดการทับซ้อนของการใช้อำนาจตรวจสอบการกระทำผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ อันจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดความรวดเร็วในกระบวนการดำเนินการในขั้นตอนการไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากอาจเกิดปัญหาการตีความและเป็นการแก้ไขปัญหาการตีความในเรื่องอำนาจฟ้องคดีซึ่งเป็นปัญหา ข้อกฎหมาย

ประการที่สองปัญหาอำนาจการส่งสำนวนให้พนักงานสอบสวนหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จากกรณีที่ได้ศึกษาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้อำนาจที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนของผู้ถูกร้องดำเนินการทางวินัยได้ ซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งอำนาจดังกล่าวเห็นว่าเป็นกระบวนการถ่ายโอนอำนาจให้พนักงานสอบสวน หรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งทำให้สำนวนที่อยู่ในกระบวนการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกิดความรวดเร็วขึ้นเนื่องจากมีหน่วยงานที่คอยช่วยดำเนินการและทำให้เกิดประสิทธิภาพของสำนวนการไต่สวน เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีอำนาจการควบคุมการดำเนินการของพนักงานสอบสวนและผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนนั้นได้ ส่วนในกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้น ไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาให้พนักงานสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการดำเนินการสอบสวนเรื่องกล่าวหา ทั้งเพื่อให้การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และกระบวนการไต่สวนมีความรวดเร็วมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนเห็นควรให้บัญญัติกฎหมายลักษณะเดียวกันกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ทั้งนี้เพื่อเป็น เพื่อความรวดเร็วของการดำเนินคดีต่อความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยอาจบัญญัติเงื่อนไขของการส่งสำนวนให้พนักงานสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนดำเนินการ เช่น เป็นคดีที่ไม่มีความร้ายแรงและมูลค่าความเสียหายเล็กน้อย เป็นต้น

ประการที่สามปัญหาการตั้งคดีในกรณีการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ของคณะกรรมการร่วมในคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามที่ได้ศึกษาในการตั้งคณะทำงานร่วมนั้นเป็นการตั้งเพื่อหาข้อยุติของคดี ซึ่งเป็นกรณีที่ภายหลังที่ดำเนินการตามกฎหมายขององค์กรที่ตรวจสอบแล้วจึงส่งสำนวนมายังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาและสั่งสำนวน ซึ่งเป็นหลักเรื่องทฤษฎีและหลักการของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) เป็นแนวคิดที่เสนอให้แบ่งแยกอำนาจออกจากกัน เพื่อที่จะทำให้อำนาจเหล่านั้นเกิดการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งกันและกันซึ่ง ในส่วนของการดำเนินการสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 หากอัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนยังไม่มีคุณสมบัติให้อัยการสูงสุด และคณะกรรมการป.ป.ช.ตั้งคณะทำงานร่วม เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ และหาข้อยุติ ในกรณีหากคณะกรรมการร่วมไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองได้ ซึ่งจะแตกต่างกับการดำเนินการสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ประกอบกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ.2562 หากพนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ได้รับยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้พนักงานอัยการแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือตั้งคณะทำงานร่วมกัน เพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ ผู้เขียนเห็นว่าควรเสนอให้เพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ในส่วนของการดำเนินการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ คณะทำงานร่วมระหว่างพนักงานอัยการกับคณะทำงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้พนักงานอัยการมีอำนาจการสั่งให้คณะทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนเพิ่มเติม เนื่องจากมาตรา 77 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ที่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการตั้งคณะทำงานร่วมนั้น เป็นกรณีการหาร่วมกันหาข้อยุติของสำนวนการไต่สวนว่ายังมีข้อบกพร่องหรือไม่ประการใด มิใช่อำนาจผูกพันที่คณะทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการ เหมือนอย่างกรณีการดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทั่วไป พนักงานอัยการจึงไม่มีอำนาจในการสั่งให้คณะทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ เป็นเพียงการร่วมหาข้อบกพร่องของสำนวนเท่านั้น จะทำให้เกิดกระบวนการการถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริงการไต่สวน และการตั้งคดี ทำให้เกิดประสิทธิภาพการดำเนินคดีเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและเพื่อความโปร่งใสของการดำเนินคดี

ประการที่สี่ปัญหาอำนาจการฟ้องคดีในคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการจากกรณีที่ได้ศึกษาเนื่องจากกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ในกรณีที่มีการตั้งคณะทำงานร่วมกันระหว่างพนักงานอัยการกับเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีหาข้อยุติทางคดีไม่ได้ กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองได้ โดยจะเป็นอำนาจการแสวงหาข้อเท็จจริง การไต่สวนมูลฟ้อง และการฟ้องคดีอยู่ภายในองค์กรเดียวกัน ทั้งนี้

ผู้เขียนเห็นว่าการใช้อำนาจฟ้องคดีอาญาความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังขาดการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจในการฟ้องคดี อันเนื่องมาจากต้องผ่านขั้นตอนการดำเนินการของคณะทำงานร่วมแล้ว และหาข้อยุติไม่ได้ ซึ่งหมายความว่าสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงยังมีความบกพร่องบางประการอยู่พอสมควร ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าให้พนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจขององค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยกำหนดอำนาจฟ้องคดีต่อศาลควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเท่านั้นซึ่งเป็นหลักการดำเนินคดีโดยรัฐ (Public Prosecution) หน่วยงานที่ตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐควรทำการสอบสวนหรือไต่สวนข้อเท็จจริง โดยไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา เจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการได้เองซึ่งจะเป็นการถ่วงดุลอำนาจการแสวงหาข้อเท็จจริงและการไต่สวน กับอำนาจการฟ้องคดีแยกออกจากกัน ซึ่งเป็นการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ

เอกสารอ้างอิง

ณรงค์ ใจหาญ. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 , กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์

วิญญูชน , 2544

ดร. คณิต ณ นคร อัยการสูงสุด. ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ รวบรวมบทความด้านวิชาการศาสตราจารย์

ดร. คณิต ณ นคร, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พิมพ์อักษร , 2540

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการสหรัฐอเมริกา ,

วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 10 ฉบับที่ 1

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ . การเมืองแนวความคิดและการพัฒนา , กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมาธรรม , 2548