

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาเรื่องบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ได้กำหนดบทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ โดยมีอำนาจในการ ไล่สวนหรือสอบสวนคดี และสรุปสำนวนและสรุปสำนวนพร้อมความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาล หากสำนวนการไล่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ อัยการสูงสุดมีอำนาจแจ้งไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช.และอัยการสูงสุดฝ่ายละเท่ากัน แล้วรวบรวมพยานหลักฐานให้อัยการสูงสุดต่อไป หากคณะกรรมการทั้งสองฝ่ายไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองได้หรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทน

การที่สำนวนการไล่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และมีการตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างอัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในปัญหาข้อไม่สมบูรณ์ดังกล่าวเกิดจากพนักงานอัยการไม่ได้เข้าไปร่วมทำการไล่สวนหรือสอบสวนคดีกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่เริ่มคดี แม้พนักงานอัยการจะมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมกรณีมีการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ แต่ถือว่าพนักงานอัยการยังมีบทบาทในการรวบรวมพยานหลักฐานน้อย เนื่องจากพยานหลักฐานเกือบทั้งหมดที่ปรากฏในสำนวนการไล่สวนข้อเท็จจริงนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฝ่ายเดียวเป็นผู้รวบรวมทั้งที่พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีแทนรัฐ เป็นผู้รับผิดชอบและมีความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีชั้นศาล โดยนำสืบพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามคำฟ้อง จำเป็นที่พนักงานอัยการจะเข้าไปทำการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นเพื่อจะได้เข้าไปกำกับกลั่นกรองรวบรวมพยานหลักฐานให้ครบถ้วนสมบูรณ์

การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานของไทย ประกอบด้วยสองขั้นตอนคือ ขั้นตอนการสืบสวนและการสอบสวนของพนักงานสอบสวน และขั้นตอนการตรวจพิจารณาสำนวนการสอบสวนและการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ดังนั้นในชั้นก่อนฟ้องระบบการดำเนินคดีอาญาของ

ประเทศไทยจึงแบ่งแยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกันอย่างเด็ดขาด รวมทั้งให้เจ้าพนักงานต่างองค์กรทำหน้าที่แต่ละขั้นตอน ซึ่งแม้จะไม่มีบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไว้โดยชัดแจ้งว่า ให้แยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกัน แต่เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนวิธีการสอบสวนและอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องแล้ว ทำให้เห็นได้ว่าการสอบสวนและการฟ้องร้องเป็นเรื่องที่แยกจากกันไม่เป็นกระบวนการหนึ่งเดียว ซึ่งไม่สอดคล้องกับระบบสากล ทั้งที่ประเทศไทยก็เป็นประเทศในระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) เช่นเดียวกับประเทศทั้งหลายในภาคพื้นทวีปยุโรป รวมทั้งประเทศญี่ปุ่นด้วย ซึ่งในระบบการดำเนินคดีอาญาที่ต้องตามระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) นั้น พนักงานอัยการต้องสามารถรับรู้การดำเนินการของพนักงานสอบสวนหรือของตำรวจได้ตลอดเวลาถ้าต้องการทราบ และบางคดีพนักงานอัยการจะเข้าดำเนินการสอบสวนคดีด้วยตนเองเลยทีเดียว ทั้งนี้เพราะในที่สุดแล้วพนักงานอัยการก็คือผู้ที่จะต้องนำคดีไปสู่ศาล ดังนั้นโดยหลักแล้วการสอบสวนฟ้องร้องจึงต้องอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรอัยการหรือของพนักงานอัยการ

เมื่อครั้งที่การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในรัชสมัยรัชการที่ 5 เมื่อปี ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2435) นั้น งานอัยการก็เป็นไปตามระบบอัยการที่สมบูรณ์เช่นเดียวกับงานอัยการของประเทศในระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) ทั้งหมด กล่าวคือ พนักงานอัยการในขณะเริ่มแรกมีทั้ง อำนาจหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง และอำนาจหน้าที่บังคับคดีอาญาด้วย

ตามระบบสากล กระบวนการยุติธรรมในชั้นเจ้าพนักงานนั้น เป็นกระบวนการยุติธรรมที่การดำเนินการในชั้นเจ้าพนักงานเป็นกระบวนการเดียวกันที่มีองค์กรอัยการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ส่วนองค์กรตำรวจเป็นเพียงเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือองค์กรอัยการเท่านั้น กล่าวคือ พนักงานอัยการจะรับผิดชอบดำเนินคดีทั้งในชั้นเจ้าพนักงานและในชั้นศาลอย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะในชั้นเจ้าพนักงานนั้น อัยการมีบทบาทเริ่มดำเนินคดีตั้งแต่ต้นกล่าวคือ พนักงานอัยการมีอำนาจรับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษโดยตรง หรือกรณีเมื่อพนักงานสอบสวนรับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษไว้แล้ว พนักงานสอบสวนมีหน้าที่รายงานเหตุให้พนักงานอัยการทราบเพื่อสั่งการว่าจะดำเนินการต่อไปอย่างไร ในกรณีที่พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนคดีอาญานั้น พนักงานอาจจะมอบหมายให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานในนามของพนักงานอัยการก็ได้ โดยพนักงานอัยการไม่ต้องดำเนินการด้วยตนเองทุกเรื่อง เมื่อเป็นเช่นนี้บทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการจึงมีความสมบูรณ์

ในการไต่สวนข้อเท็จจริงถือว่าเป็นกระบวนการหลักที่ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นการแสวงหาพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงทั้งหลายเพื่อพิสูจน์ว่า ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิดจริงหรือไม่ เป็นขั้นตอนที่มี

ผลกระทบต่อการทำงานของระบบเป็นอย่างมาก เพราะการสอบสวนเป็นต้นธารแห่งความยุติธรรม เพราะ หากกระทำไปโดยไม่ถูกต้อง ไม่โปร่งใส หรือไม่ยุติธรรม ย่อมส่งผลกระทบต่อไปยังขั้นตอนการดำเนินคดีในชั้นอัยการ และศาล ฉะนั้นจึงควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ร่วมมือกับพนักงานอัยการ ในการตรวจสอบความจริงในชั้นก่อนฟ้อง กล่าวคือกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงกับคณะอนุกรรมการไต่สวนตั้งแต่เริ่มคดี จะทำให้ลดการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ และทำให้การดำเนินคดีมีความรวดเร็ว อันนำไปสู่การอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง

ในกรณีที่ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้ นั้น เห็นว่าหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีไปทั้งที่สำนวนการไต่สวนยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และต่อมาศาลพิพากษายกฟ้อง จะทำให้กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา เป็นการกระทำที่ผิด “หลักการตรวจสอบ” (Examination Principle) ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญและเป็นหลักการดำเนินคดีอาญา และกรณีการตั้งทนายความฟ้องคดีแทนนั้น ทำให้เกิดความสับสนเปลี่ยนภวของรัฐบาล ซึ่งค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความมีจำนวนสูงมาก ดังนั้นจึงควรให้อัยการสูงสุด เพียงองค์กรเดียวฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และเนื่องจากพนักงานอัยการเป็นตัวแทนของรัฐและมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ จึงมิใช่คู่ความในเนื้อหา พนักงานอัยการต้องดำเนินคดีแทนแผ่นดินหรืออภินัยหนึ่งคือแทนประชาชน จึงมีความหมายอยู่ในตัวว่าพนักงานอัยการย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินคดีหรือไม่ดำเนินคดีใดคดีหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและการเมือง นอกจากนี้ยังเป็นที่ยกย่องหรือและรับแก้ต่าง ให้หน่วยงานของรัฐ ทำหน้าที่ในคดีแพ่งหรืออาญาอีกด้วย และองค์กรอัยการของประเทศไทย กฎหมายบัญญัติให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดิน และเป็นผู้ดำเนินคดีแทนรัฐ ทำหน้าที่ฟ้องคดีอยู่แล้วโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงดังเช่นที่กรณีตั้งทนายความเพื่อฟ้องคดีแทน

ในประเทศไทย มีการยอมรับในทางวิชาการว่าอยู่ภายใต้หลักการดำเนินคดีโดยดุลพินิจ ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มิได้มีบทบัญญัติบังคับให้อัยการต้องฟ้องคดีอาญาที่มีพยานหลักฐานพอฟ้องในทุกคดี เช่นเดียวกับประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย แต่ให้อิสระแก้อัยการในการใช้ดุลพินิจ แม้มีพยานหลักฐานว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง แต่ถ้าพิจารณาถึงบุคลิกลักษณะ อายุ และสภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด สภาพและความร้ายแรงของความผิดและเหตุการณ์ต่าง ๆ ภายหลังจากกระทำความผิดแล้วเห็นว่า ไม่เป็นการสมควรหรือไม่มีความจำเป็นจะต้องฟ้องร้องผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการก็อาจสั่งไม่ฟ้องคดี

ด้วยเหตุผลที่กล่าวแล้ว ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ร่วมมือกันกับองค์กรอัยการ โดยกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการไต่สวนหรือสอบสวนคดีอาญา ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ กับคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยที่พนักงานอัยการซึ่งเข้าไปร่วมทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงกับคณะอนุกรรมการไต่สวน และจะต้องถือว่ากระทำไปในนามองค์กรอัยการมิใช่ในฐานะบุคคล จึงจะทำให้ความเห็นในทางคดีในชั้นสอบสวนซึ่งพนักงานอัยการมีส่วนร่วมนั้น มีความสอดคล้องกับความเห็นการพิจารณาสั่งคดีของอัยการสูงสุด และกำหนดให้อัยการสูงสุดเพียงองค์กรเดียวมีอำนาจในการฟ้องคดี ซึ่งน่าจะเป็นผลดีต่อการอำนวยความยุติธรรมของประเทศ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐและระบบการดำเนินคดีอาญาของต่างประเทศ พบว่าระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยยังมีปัญหาที่สมควรแก้ไข ดังนี้

1. ควรพัฒนาให้ระบบการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน โดยองค์กรอัยการเป็นผู้รับผิดชอบ ส่งผลให้เกิดระบบอัยการที่สมบูรณ์ โดยให้หน้าที่ความรับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน เป็นขององค์กรอัยการพนักงานอัยการจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบตลอดทั้งกระบวนการสอบสวนคดีอาญาและการฟ้องร้องคดีต่อศาล ซึ่งจะส่งผลให้การสอบสวนและการฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน อันเป็นไปตามระบบสากล

2. ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 45 โดยกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงกับคณะอนุกรรมการไต่สวนทุกคดี

3. กำหนดให้พนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด เข้าร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงกับคณะอนุกรรมการไต่สวนตั้งแต่ต้น โดยพนักงานอัยการอาจจะทำการไต่สวน (สอบสวน) ด้วยตนเองหรือมอบหมายให้อนุกรรมการไต่สวน ภายใต้การกำกับ สั่งการ อำนวยการของพนักงานอัยการ เพื่อที่อัยการจะพิจารณาสั่งการว่าจะดำเนินการต่อไปอย่างไร แต่ในระหว่างรอคำสั่งของพนักงานอัยการให้อนุกรรมการไต่สวน ผู้รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษนั้น มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเรื่องที่จำเป็นไปพลางก่อนเพื่อมิให้การรวบรวมพยานหลักฐานที่จำเป็นเร่งด่วนได้รับผลกระทบกระเทือน

4. พนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุดที่เข้าร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงกับคณะกรรมการไต่สวน จะต้องเข้าร่วมทำการไต่สวนโดยจะต้องถือว่ากระทำไปในนามองค์กรอัยการมิใช่ในฐานะบุคคล จึงจะทำให้ความเห็นในทางคดีในชั้นสอบสวนซึ่งพนักงานอัยการมีส่วนร่วมนั้น มีความสอดคล้องกับความเห็นการพิจารณาสำคดีของอัยการสูงสุด จึงจะทำให้ลดการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ของอัยการสูงสุด ทำให้คดีมีความรวดเร็ว และการดำเนินคดีมีประสิทธิภาพ

5. การฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งจะต้องฟ้องร้องโดยองค์กรที่เป็นหน่วยงานของรัฐหรือกระทำในนามของรัฐ แต่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 นั้นได้ระบุให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทน หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีเอง ซึ่งโดยปกติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ไม่ฟ้องคดีเองแต่จะแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทนเนื่องจากขาดความเชี่ยวชาญในการฟ้องคดีต่อศาล การแต่งตั้งทนายความซึ่งเป็นเอกชนให้ฟ้องคดีแทนรัฐจึงขัดกับการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างสิ้นเชิง และการแต่งตั้งตั้งการตั้งทนายความฟ้องคดีแทนนั้น ทำให้เกิดความสับสนเปลืองภาษีของรัฐ ซึ่งค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความมีจำนวนสูงมาก ดังนั้นจึงควรให้อัยการสูงสุดเพียงองค์กรเดียวฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และองค์กรอัยการของประเทศไทย กฎหมายบัญญัติให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดิน และเป็นผู้ดำเนินคดีแทนรัฐ ทำหน้าที่ฟ้องคดีอยู่แล้วโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงดังเช่นที่กรณีตั้งทนายความเพื่อฟ้องคดีแทนดังนั้นจึงควรกำหนดให้อัยการสูงสุดเพียงองค์กรทำหน้าที่ในการฟ้องคดีต่อศาล

6. การแบ่งแยกอำนาจในการสอบสวนฟ้องร้องคดีออกจากกัน ทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินคดีของอัยการ ซึ่งเป็นผู้รักษาผลประโยชน์ให้กับรัฐลดน้อยลง ด้วยเหตุที่การสอบสวนเป็นขั้นตอนสำคัญในการกำหนดข้อหา การรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิด การสั่งคดี การวางรูปคดี การดำเนินคดีในชั้นศาล และการที่ให้อัยการเข้าร่วมในการสอบสวนนั้น เพื่อให้กระบวนการในการดำเนินคดีขึ้นเจ้าพนักงาน เป็นกระบวนการเดียวกัน ทำให้การดำเนินคดีอาญามีความเป็นเอกภาพ