

บทบาทของเจ้าพนักงานในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ธารทิพย์ ภูเดช*

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี วรรณทรัพย์**

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือสอบสวนคดี และสรุปสำนวนพร้อมความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาล หากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ อัยการสูงสุดมีอำนาจแจ้งไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดฝ่ายละเท่ากัน แล้วรวบรวมพยานหลักฐานให้อัยการสูงสุดต่อไป หากคณะกรรมการทั้งสองฝ่ายไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองได้หรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทน

การไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นกระบวนการหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเป็นกระบวนการที่มุ่งหมายให้นำไปใช้ดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งหลาย เป็นกระบวนการที่มีผลกระทบต่อความยุติธรรมทั้งระบบเป็นอย่างมาก

การไม่เป็นกระบวนการเดียวกันของการสอบสวนฟ้องร้อง กล่าวคือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ในการไต่สวน พนักงานอัยการทำหน้าที่ในการฟ้องร้อง โดยไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมทำการไต่สวนหรือสอบสวนกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่เริ่มต้นคดี ซึ่งไม่สอดคล้องกับระบบสากลที่พนักงานอัยการจะรับผิดชอบในการดำเนินคดีทั้งในชั้นเจ้าพนักงาน และในชั้นศาลอย่างสมบูรณ์ ทำให้เกิดปัญหาข้อไม่สมบูรณ์ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ส่งผลกระทบต่อขั้นตอนการดำเนินคดีในชั้นอัยการ และศาล ดังนั้น จึงควรกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงกับคณะอนุกรรมการไต่สวนตั้งแต่เริ่มคดี จะทำให้ลดการตั้งข้อไม่สมบูรณ์และทำให้การดำเนินคดีมีความรวดเร็ว อันนำไปสู่การอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ในกรณีที่ไม้อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้ นั้น เห็นว่าหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีไปทั้งที่สำนักงานการไต่สวนยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และต่อมาศาลพิพากษายกฟ้อง จะทำให้กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา เป็นการกระทำที่ผิด “หลักการตรวจสอบ” ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญและเป็นหลักการดำเนินคดีอาญา และกรณีการตั้งทนายความฟ้องคดีแทนนั้น ทำให้เกิดความสับสนเปลืองภาษีของรัฐ ซึ่งค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความมีจำนวนสูงมาก ดังนั้น จึงควรให้อัยการสูงสุดเพียงองค์กรเดียวฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และองค์กรอัยการของประเทศไทย กฎหมายบัญญัติให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดิน และเป็นผู้ดำเนินคดีแทนรัฐ ทำหน้าที่ฟ้องคดี โดยที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงดังเช่นที่กรณีแต่งตั้งทนายความ เพื่อฟ้องคดีแทน

1. บทนำ

การทุจริตในวงการเมืองและในระบบราชการเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงในสังคมไทย ทำให้มีการออกแบบสร้างกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ และเพิ่มความสลับซับซ้อน ตลอดจนมีมาตรการใหม่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยมา เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐจำนวนมาก ซึ่งการดำเนินการในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพุดติมิชอบในประเทศไทยตั้งแต่ในระยะหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 มาจนถึงเมื่อการจัดตั้ง คณะกรรมการชุดต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันในการจัดการแก้ไข ปัญหาในการทุจริตประพุดติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ขึ้นมา ต่อมาได้กำหนดบทบัญญัติในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อันเป็นที่มาของการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือที่เรียกว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เป็นองค์กรไต่สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจในกรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง หรือดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ กับทั้งไต่สวนวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนหรือสอบสวนคดี และสรุปสำนวนพร้อมความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาล หากสำนักงานการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ อัยการสูงสุดมีอำนาจแจ้งไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดฝ่ายละเท่ากัน แล้วรวบรวมพยานหลักฐานให้อัยการสูงสุดต่อไป หากคณะทำงานทั้งสองฝ่ายไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองได้หรือแต่งตั้งทนายความฟ้อง

คดีแทน เห็นว่าปัญหาข้อไม่สมบูรณ์ในสำนวนไตสวนข้อเท็จจริง เกิดจากการไม่เป็นกระบวนการเดียวกันของการสอบสวนฟ้องร้อง องค์กรต่างทำหน้าที่ ขาดความร่วมมือระหว่างองค์กรในการค้นหาความจริง กล่าวคือพนักงานอัยการไม่ได้เข้าไปร่วมทำการไตสวนหรือสอบสวนคดีกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่เริ่มคดี แม้นักงานอัยการจะมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมกรณีมีการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ แต่ถือว่าพนักงานอัยการยังมีบทบาทในการรวบรวมพยานหลักฐานน้อย เนื่องจากพยานหลักฐานเกือบทั้งหมดที่ปรากฏในสำนวนการไตสวนข้อเท็จจริงนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฝ่ายเดียวเป็นผู้รวบรวมทั้งที่พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีแทนรัฐ เป็นผู้รับผิดชอบและมีความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีชั้นศาล โดยนำสืบพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องซึ่งจำเป็นต้องเข้าไปทำการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้น เพื่อจะได้เข้าไปรวบรวมพยานหลักฐานให้ครบถ้วนสมบูรณ์ เพราะการตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อหาข้อยุติดังกล่าวนี้ส่งผลทำให้การดำเนินคดีมีความล่าช้า ส่งผลกระทบบ้างทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานเป็นไปได้โดยยากลำบาก และการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษกระทำได้อย่างขึ้น และทำให้สภาพการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้รับความเสียหาย เห็นได้ว่าการไตสวนข้อเท็จจริงหรือการสอบสวนคดี โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นขั้นตอนที่มีผลกระทบต่อความยุติธรรมทั้งระบบเป็นอย่างมาก เพราะการสอบสวนเป็นต้นธารแห่งความยุติธรรม เพราะ หากกระทำไปโดยไม่ถูกต้อง ไม่โปร่งใส หรือไม่ยุติธรรม ย่อมส่งผลกระทบต่อขั้นตอนการดำเนินคดีในชั้นอัยการ และศาล จึงกล่าวได้ว่า การไตสวนข้อเท็จจริงเป็นกระบวนการหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเป็นกระบวนการที่มุ่งหมายให้องค์กรนี้นำไปใช้ดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งหลาย ฉะนั้นจึงควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ร่วมมือกับพนักงานอัยการ ในการตรวจสอบความจริงในชั้นก่อนฟ้อง กล่าวคือกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการไตสวนข้อเท็จจริงกับคณะอนุกรรมการไตสวนตั้งแต่เริ่มคดี จะทำให้ลดการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ และทำให้การดำเนินคดีมีความรวดเร็ว อันนำไปสู่การอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง

ในกรณีที่ไม้อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้ นั้น เห็นว่าหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีไปทั้งที่สำนวนการไตสวนยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และต่อมาศาลพิพากษายกฟ้องจะทำให้กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา เป็นการกระทำที่ผิด “หลักการตรวจสอบ” (Examination Principle) ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญและเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาและกรณีการตั้งทนายความฟ้องคดีแทนนั้น ทำให้เกิดความสับสนเปลืองภาษีของรัฐ ซึ่งค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความมีจำนวนสูงมาก ดังนั้นจึงควรให้พนักงานอัยการเพียงองค์กรเดียวฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และองค์กรอัยการของประเทศไทย กฎหมายบัญญัติให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดิน และเป็นผู้ดำเนินคดีแทนรัฐ ทำหน้าที่ฟ้องคดีอยู่แล้ว โดยที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงดังเช่นที่กรณีตั้งทนายความเพื่อฟ้องคดีแทน

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว ควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ร่วมมือกันกับองค์กรอัยการ โดยกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการไต่สวนหรือสอบสวนคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ กับคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยที่พนักงานอัยการซึ่งเข้าไปร่วมทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงกับคณะอนุกรรมการไต่สวน และจะต้องถือว่ากระทำไปในนามองค์กรอัยการมิใช่ในฐานะบุคคล จึงจะทำให้ความเห็นในทางคดีในชั้นสอบสวนซึ่งพนักงานอัยการมีส่วนร่วมนั้น มีความสอดคล้องกับความเห็นการพิจารณาสั่งคดีของอัยการสูงสุด และกำหนดให้อัยการสูงสุดเพียงองค์กรเดียวมีอำนาจในการฟ้องคดี ซึ่งน่าจะเป็นผลดีต่อการอำนวยความยุติธรรมของประเทศ

2. ระบบการดำเนินคดีอาญาและบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการดำเนินคดีอาญา

2.1 ระบบการดำเนินคดีอาญา

ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยมีลักษณะเช่นเดียวกันกับนานาอารยประเทศ มีกระบวนการดำเนินคดีอาญาแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานหรือชั้นก่อนฟ้อง (pre-trial) และการดำเนินคดีอาญาชั้นศาล (trial) นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การดำเนินคดีอาญาของไทยมีการปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและระบบศาลครั้งสำคัญ เมื่อครั้งที่การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อปี ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2435) นั้น งานอัยการ ก็เป็นไปตามระบบอัยการที่สมบูรณ์เช่นเดียวกับงานอัยการของประเทศในระบบซีวิลลอว์ทั้งหลาย กล่าวคือ พนักงานอัยการในขณะเริ่มแรกมีทั้ง อำนาจหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง และอำนาจหน้าที่บังคับคดีอาญาด้วย

หลังจากที่การร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเสร็จสิ้นในปี 2476 รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาขึ้น ปี พ.ศ. 2477 และต่อมารัฐบาลได้นำร่างดังกล่าวเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2478 ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรตรวจติดตามพิจารณาเสร็จประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ในวันที่ 5 มิถุนายน 2478 โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2478¹ โครงสร้างการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานี้ ได้แยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกัน โดยให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวน และพนักงานอัยการรับผิดชอบการฟ้องร้องซึ่งในการสอบสวนนั้น พนักงานสอบสวนมีอำนาจหน้าที่ทั้งการรวบรวมพยานหลักฐานและการใช้มาตรการบังคับ โดยพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการ

¹ จาก สารานุกรมเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายของต่างประเทศและของไทย (น. 122-133) โดยชาญชัย แสวงศักดิ์ และ วรณชัย บุญบำรุง, 2543 ,กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

ดำเนินคดีอาญาชั้นศาล ไม่ได้เข้าไปร่วมตรวจสอบการแยกอำนาจสอบสวนฟ้องร้องดังกล่าว ถือว่าไม่สอดคล้องกับระบบสากล

2.2 บทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในดำเนินคดีอาญา

ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนหรือสอบสวนคดี และสรุปสำนวนพร้อมความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาล หากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ อัยการสูงสุดมีอำนาจแจ้งไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดฝ่ายละเท่ากัน แล้วรวบรวมพยานหลักฐานให้อัยการสูงสุดต่อไป หากคณะทำงานทั้งสองฝ่ายไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองได้หรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทน

เห็นว่าปัญหาข้อไม่สมบูรณ์ในสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริง เกิดจากการไม่เป็นกระบวนการเดียวกันของการสอบสวนฟ้องร้อง องค์การของรัฐในกระบวนการยุติธรรมต่างทำหน้าที่ ขาดความร่วมมือระหว่างองค์กรในการค้นหาความจริง กล่าวคือพนักงานอัยการไม่ได้เข้าไปร่วมทำการไต่สวนหรือสอบสวนคดีกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่เริ่มคดี แม้พนักงานอัยการจะมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมกรณีมีการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ แต่ถือว่าพนักงานอัยการยังมีบทบาทในการรวบรวมพยานหลักฐานน้อย เนื่องจากพยานหลักฐานเกือบทั้งหมดที่ปรากฏในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฝ่ายเดียวเป็นผู้รวบรวมทั้งที่พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีแทนรัฐ เป็นผู้รับผิดชอบและมีความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีชั้นศาล โดยนำสืบพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องซึ่งจำเป็นต้องเข้าไปทำการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นเพื่อจะได้เข้าไปรวบรวมพยานหลักฐานให้ครบถ้วนสมบูรณ์

การที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีได้เอง หรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทน หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เป็นโจทก์ฟ้องคดีเอง เป็นการขัดกับหลักการดำเนินคดีอาญา โดยรัฐ ในกรณีที่ไม่มีข้อหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้ นั้น เห็นว่าหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีไปทั้งที่สำนวนการไต่สวนยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และต่อมาศาลพิพากษายกฟ้อง จะทำให้กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา เป็นการกระทำที่ผิด “หลักการตรวจสอบ” (Examination Principle) ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญและเป็นหลักการดำเนินคดีอาญา และกรณีการตั้งทนายความฟ้องคดีแทนนั้น ทำให้เกิดความสิ้นเปลืองภาษีของรัฐ ซึ่งค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความมีจำนวนสูงมาก ดังนั้น จึงควรให้พนักงานอัยการเพียงองค์กรเดียวฟ้องคดีต่อศาล จึงมีความสอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และองค์กรอัยการของประเทศไทย กฎหมายบัญญัติให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดิน และเป็นผู้ดำเนินคดีแทนรัฐ ทำหน้าที่ฟ้องคดีอยู่แล้ว โดยที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงดังเช่นที่กรณีตั้งทนายความเพื่อฟ้องคดีแทน

3. เปรียบเทียบระบบการดำเนินคดีอาญาของต่างประเทศ

จากการศึกษาระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศส และญี่ปุ่นนั้น พบว่า กระบวนการยุติธรรมในชั้นเจ้าพนักงานนั้น เป็นกระบวนการยุติธรรมที่การดำเนินการในชั้นเจ้าพนักงานเป็นกระบวนการเดียวกันที่มีองค์กรอัยการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ส่วนองค์กรตำรวจเป็นเพียงเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือองค์กรอัยการเท่านั้น กล่าวคือ พนักงานอัยการจะรับผิดชอบดำเนินคดีทั้งในชั้นเจ้าพนักงานและในชั้นศาลอย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะในชั้นเจ้าพนักงานนั้น อัยการมีบทบาทเริ่มดำเนินคดีตั้งแต่ต้นกล่าวคือ พนักงานอัยการมีอำนาจรับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษโดยตรง หรือกรณีเมื่อพนักงานสอบสวนรับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษไว้แล้ว พนักงานสอบสวนมีหน้าที่รายงานเหตุให้พนักงานอัยการทราบเพื่อสั่งการว่าจะดำเนินการต่อไปอย่างไร ในการที่พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนคดีอาญานั้น พนักงานอาจจะมอบหมายให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานในนามของพนักงานอัยการก็ได้ โดยพนักงานอัยการไม่ต้องดำเนินการด้วยตนเองทุกเรื่อง เมื่อเป็นเช่นนั้นบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการจึงมีความสมบูรณ์ และการดำเนินคดีอาญาความเป็นเอกภาพ แตกต่างจากประเทศไทยที่แยกอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องออกจากกันอย่างเด็ดขาด โดยพนักงานสอบสวน ทำหน้าที่ในการสอบสวน ส่วนพนักงานอัยการทำหน้าที่ในการฟ้องร้อง ทั้งที่ประเทศไทยเป็นประเทศในระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) ซึ่งไม่สอดคล้องกับระบบสากล ทำให้การดำเนินคดีอาญาขาดความเป็นเอกภาพ

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และระบบการดำเนินคดีอาญาของต่างประเทศ พบว่าระบบการดำเนินคดีอาญาโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการแยกอำนาจการสอบสวนฟ้องร้อง กล่าวคือ ขาดความร่วมมือระหว่างองค์กรในการค้นหาความจริง เนื่องจาก พนักงานอัยการไม่ได้เข้าไปร่วมทำการไต่สวนหรือสอบสวนคดีกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่เริ่มคดี แม้พนักงานอัยการจะมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมกรณีมีการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ แต่ถือว่าพนักงานอัยการยังมีบทบาทในการรวบรวมพยานหลักฐานน้อย เนื่องจากพยานหลักฐานเกือบทั้งหมดที่ปรากฏในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฝ่ายเดียวเป็นผู้รวบรวมทั้งที่พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีแทนรัฐ เป็นผู้รับผิดชอบและมีความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีชั้นศาล โดยนำสืบพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามคำฟ้อง ซึ่งจำเป็นต้องเข้าไปทำการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้น เพื่อจะได้เข้าไปรวบรวมพยานหลักฐานให้ครบถ้วนสมบูรณ์ ดังนั้น จึงสมควรแก้ไข ดังนี้

1. ควรพัฒนาให้ระบบการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันโดยองค์กรอัยการเป็นผู้รับผิดชอบ ส่งผลให้เกิดระบบอัยการที่สมบูรณ์ โดยให้หน้าที่ความรับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานเป็นขององค์กรอัยการ พนักงานอัยการจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบตลอด ทั้งกระบวนการสอบสวนคดีอาญาและการฟ้องร้องคดีต่อศาล 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 ผู้รับคำร้องทุกข์หรือคากล่าวโทษ นั้น มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเรื่องที่จำเป็นไปพลางก่อนเพื่อมิให้การรวบรวมพยานหลักฐานที่จำเป็นเร่งด่วนได้รับผลกระทบกระเทือน

4. พนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุดที่เข้าร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงกับคณะอนุกรรมการไต่สวน จะต้องเข้าร่วมทำการไต่สวนโดยจะต้องถือว่ากระทำไปในนามองค์กรอัยการมิใช่ในฐานะบุคคล จึงจะทำให้ความเห็นในทางคดีในชั้นสอบสวนซึ่งพนักงานอัยการมีส่วนร่วมนั้น มีความสอดคล้องกับความเห็นการพิจารณาสั่งคดีของอัยการสูงสุด จึงจะทำให้ลดการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ของอัยการสูงสุด ทำให้คดีมีความรวดเร็ว และการดำเนินคดีมีประสิทธิภาพ

5. การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ 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. ก็ไม่ฟ้องคดีเองแต่จะแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทน เนื่องจากขาดความเชี่ยวชาญในการฟ้องคดีต่อศาล การแต่งตั้งทนายความซึ่งเป็นเอกชนให้ฟ้องคดีแทนรัฐจึงขัดกับการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างสิ้นเชิง และการแต่งตั้งตั้งการตั้งทนายความฟ้องคดีแทนนั้น ทำให้เกิดความสิ้นเปลืองภาษีของรัฐ ซึ่งค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความมีจำนวนสูงมาก ดังนั้นจึงควรให้อัยการสูงสุดเพียงองค์กรเดียวฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และองค์กรอัยการของประเทศไทย กฎหมายบัญญัติให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดิน และเป็นผู้ดำเนินคดีแทนรัฐ ทำหน้าที่ฟ้องคดีอยู่แล้วโดยที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงดังเช่นที่กรณีตั้ง

ทนายความเพื่อฟ้องคดีแทนตั้งนั้นจึงควรกำหนดให้อัยการสูงสุดเพียงองค์กรทำหน้าที่ในการฟ้องคดีต่อศาล

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

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2542). คำอธิบายกฎหมายอาญาภาค 1 (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์พลสยาม.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2546). คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พลสยาม.

โกนเมน ภัทรภิรมย์. (2536). “อัยการฝรั่งเศส” ชีวิตและผลงานโกนเมน ภัทรภิรมย์. กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์.

โกเมน ภัทรภิรมย์ (2526) “อัยการฝรั่งเศส” ในรวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ กรุงเทพมหานคร:ชุดติมาการพิมพ์.

โกเมน ภัทรภิรมย์. (2533) “อัยการฝรั่งเศส” อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา”รวมบทความเกี่ยวกับสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ กรุงเทพฯ:ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการกรมอัยการ.

คณิต ฌ นคร. (2540). รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร. คณิต ฌ นคร อัยการสูงสุด. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ พิมพ์อักษร.

คณิต ฌ นคร. (2540). กระบวนการยุติธรรมในมุมมองของคณิต ฌ นคร กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์วิญญูชน.

คณิต ฌ นคร. (2549). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์วิญญูชน.

คณิต ฌ นคร. (2549).ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา สะท้อนทิศทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์วิญญูชน.

คณิต ฌ นคร. (2557). อภิวัฒน์ กระบวนการยุติธรรม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

- คณิต ฌ นคร. (2558). *รัฐธรรมนูญกับกระบวนการยุติธรรม*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชัยเกษม นิติสิริ. (2551). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 สอบสวน*.
กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ชัยเกษม นิติสิริ. (2554). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 สอบสวน*.
กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ และวรรณชัย บุญบำรุง .(2543). *สารความรู้เกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายของต่างประเทศและของไทย*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ธานีศ เกศพิทักษ์. (2554). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. กรุงเทพฯ :
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (รายงานการวิจัย)*. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วาริญา ภาภูตานนท์ ฌ มหาสารคาม.(2547). *ปรัชญาชั้นแนะนำ:กระแสดิดที่ทรงอิทธิพลต่อโลก หนังสือชุดนักคิดสะท้านโลก 1*.
- สุเมธ จิตต์พานิชย์. (2538). *หลักการค้นหาความจริงในชั้นสอบสวน*.
- สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2547). *คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2545). *คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*.
กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- หยุด แสงอุทัย. (2538). *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- อุดม รัฐอัมฤต (2548). *บทบาทของอัยการในมุมมองของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ทุนสนับสนุนการวิจัยของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*.
กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- อุทัย อาทิวา (2554) *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ :
สำนักพิมพ์ หจก.วี.เจ.พรินติ้ง.
- อุทัย อาทิวา. (2554). *คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* กรุงเทพฯ.
- อุทัย อาทิวา. (2554). *คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเล่ม 2 สิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญา* กรุงเทพฯ.

บทความ

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2549, ธันวาคม) “อัยการกับกระบวนการยุติธรรม” บทบัณฑิตย
โกเมน ภัทรภิรมย์. (2512). “งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม” อัยการนิเทศ.
รุ่งแสง กฤตยพงษ์. (2534, สิงหาคม) “ระบบอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกา” วารสารอัยการ.
สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2541, ธันวาคม). “ความโปร่งใสและการตรวจสอบกระบวนการ
ยุติธรรมทางอาญา ตามแนวทางในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.”
บทบัณฑิตย, 54 (4).
อุดม รัฐอมฤต.(2555). “การฟ้องคดีอาญา” วารสารนิติศาสตร์ ปี 22 .

วิทยานิพนธ์

- เชษฐ์ ชุนธิวงศ์ (2549). การสอบสวนคดีพิเศษ:กลไกที่ทำให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพ
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ:มหาวิทยาลัยธุรกิจ
บัณฑิตย.
ธีระวัฒน์ เอื้อพอล. (2551). มาตรการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ : ศึกษากรณีการ
ชั้นสูตรพลิกศพตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 วรรคสาม
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพมหานคร :
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
พันตำรวจเอก มานะ เผาะช่วย(2556) ระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน:ศึกษา
เปรียบเทียบระบบของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และประเทศไทย วิทยานิพนธ์นิติ
ศาสตรดุษฎีบัณฑิต กรุงเทพฯ:มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
ภัทรชวรรณ ชะนะมา. (2554). การไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง
การเมือง : บทบาทของพนักงานอัยการในการร่วมไต่สวน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหา
บัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย.
ศิริชัย พลการ. (2550). บทบาทของอัยการในการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรม วิทยานิพนธ์นิติ
ศาสตรมหาบัณฑิต) กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย.
สมศักดิ์ ประกอบแสงสวย. (2537). การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานเป็นกระบวนการ
เดียวกันวิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
อนิวรรณ ม่วงวิเศษ. (2553). บทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทาง
การเมือง วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย.

เอกสารอื่น ๆ

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

สำนักงาน CPIB. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2557,

จาก

http://app.cpiib.gov.sg/cpiib_new/user/default.aspx?pgID=125.

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2550.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530.

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555.

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554.

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475.

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

Christine Van Den Wyngaert, et al., supra note 6, p.108.

Criminal Justice in Japan. (1975).

Dando Shigemitsu. (1965). The Japanese Law of Criminal Procedure.

Prevention of Corruption Act.

Shigeki Ito. (1986). Characteristics and Roles of Japanese Public Prosecutor V.30 p.73

Christine Van Den Wyngaert, et al; supra note 6, p.110.

ARTICLES

Investigation against Corruption by Public Prosecutors in Japan ,(p.4), Yuichiro TACHI,

(2003)..United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime

and the Treatment of Offenders (UNAFEI).