

บทที่ 4

วิเคราะห์อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อ ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกับหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำตามกฎหมายไทย

การดำเนินคดีอาญาในปัจจุบันจำเป็นต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกเป็นสำคัญ ด้วย และหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำก็เป็นหลักการที่มีความสำคัญหลักการหนึ่งที่มีไว้เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาไม่ให้อำนาจรัฐไต่สวนข้อเท็จจริงซ้ำหลายครั้งจากการดำเนินคดีอาญาในเรื่องเดียวกัน โดยในประเทศไทยนั้นได้มีบัญญัติหลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำแฝงอยู่ในทั้งประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งมีขึ้นเพื่อปกป้องคุ้มครองมิให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเดือดร้อนหลายครั้งจากการกระทำความผิดเพียงครั้งเดียว ดังนั้น หากในความผิดคดีเดียวกันผู้ถูกกล่าวหาต้องตกอยู่ในอำนาจของเจ้าพนักงานผู้ใช้อำนาจรัฐหลายคนหลายหน่วยงานโดยต่างคนต่างใช้อำนาจโดยมิได้คำนึงถึงหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาที่อยู่ในกระบวนการดำเนินคดีอาญาขึ้นเจ้าพนักงานก็จะต้องได้รับความเดือดร้อนหลายครั้งอันเป็นการขัดต่อหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ หรือ ne bis in idem

ในบทนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำที่มีบัญญัติอยู่ในกฎหมายไทยว่ามีหลักเกณฑ์อย่างไร และมีสาระสำคัญอย่างไรบ้าง และนอกจากนี้ในบทนี้ยังจะศึกษาวิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีซ้ำกับองค์กรอื่นหรือไม่ อย่างไร ดังจะกล่าวต่อไป

4.1 หลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำตามกฎหมายไทย

หลักห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ หรือหลัก “ne bis in idem” ที่มีความหมายว่า บุคคลไม่ควรถูกพิจารณาเพื่อลงโทษถึงสองครั้งในการกระทำเพียงครั้งเดียว ถือเป็นหลักกฎหมายที่สำคัญหลักหนึ่ง ซึ่งมีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดไม่ให้อำนาจรัฐไต่สวนข้อเท็จจริงซ้ำหลายครั้งจากการดำเนินคดีอาญาในเรื่องเดียวกัน โดยในประเทศไทยนั้นก็ได้ยอมรับหลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำเหมือนกันโดยประเทศไทยได้บัญญัติให้หลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำไว้ในกฎหมายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

ความอาญา หรือกฎหมายอื่นๆ อีก เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4) เรื่อง ฟ้องซ้ำ หรือตามมาตรา 147 เรื่องการห้ามการสอบสวนเมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 10 และมาตรา 11 เรื่องการคำนึงถึงคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ และในพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. 2526 ก็ได้แฝงไว้ซึ่งหลักห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำด้วย¹

ในเบื้องต้นผู้เขียนจะทำการศึกษเกี่ยวกับหลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำที่มีบัญญัติอยู่ในกฎหมายไทยนั้นมีหลักเกณฑ์อย่างไรบ้าง มีข้อยกเว้นอะไรบ้างที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานหรือศาลสามารถที่จะดำเนินคดีอาญาซ้ำได้บ้างหรือไม่

4.1.1 การชี้ขาดกรณีไม่แน่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 21

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 21 บัญญัติว่า

“มาตรา 21 ในกรณีที่ไมแน่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัดเดียวกันควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเป็นผู้ชี้ขาด แต่ในกรุงเทพมหานครให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนซึ่งมีตำแหน่งตั้งแต่รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติขึ้นไปเป็นผู้ชี้ขาด

ในกรณีที่ไมแน่ว่า พนักงานสอบสวนคนใดในระหว่างหลายจังหวัดควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้อัยการสูงสุดหรือผู้ทำการแทนเป็นผู้ชี้ขาด”

จากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 21 นี้ จะเห็นได้ว่าเป็นไปตามหลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำในเรื่องเดียวกัน หรือ *ne bis in idem* นั่นเอง² ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน โดยพนักงานสอบสวนที่เกี่ยวข้องทุกท้องที่ต่างมีหน้าที่ต้องร่วมมือกันในการสอบสวนคดี เนื่องจากหากปล่อยให้มีการพนักงานสอบสวนหลายท้องที่หลายหน่วยงานต่างคนต่างสามารถทำหน้าที่ทำการสอบสวนในเรื่องเดียวกันได้ย่อมเป็นการทำให้ผู้ต้องหาเดือดร้อนในเรื่องเดียวกันหลายครั้ง อันเป็นการฝ่าฝืนต่อหลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำอันเป็นหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 เนื่องจากหากมีคดีอาญาเรื่องเดียวกันเกิดขึ้นในหลายท้องที่ โดยในแต่ละท้องที่ต่างก็มีเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ จนอาจนำไปสู่ปัญหาที่ว่าเจ้าพนักงานที่มีอำนาจต่างท้องที่กันต่างใช้อำนาจของตนโดยไม่รู้กันหรืออาจเกิดการแย่งกันใช้อำนาจระหว่างเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบในหลายท้องที่ขึ้นได้ ซึ่ง

¹ สุริดา กาญจนะวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 62,63.

² คณิต ฅ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 272.

ทำให้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องถูกระทบกระเทือนซ้ำแล้วซ้ำอีก ทำให้บุคคลต้องได้รับความเดือดร้อนเสียหายหลายครั้ง

โดยหลักแล้วอำนาจสอบสวนนั้นเป็นอำนาจเดี่ยวแบ่งแยกมิได้³ การที่มีการแบ่งแยกความรับผิดชอบออกเป็นท้องที่ต่างๆ กันตามสถานีตำรวจมีขึ้นก็เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานเท่านั้น กล่าวคือ เป็นการแบ่งแยกเพื่อป้องกันการปฏิเสธการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน และเพื่อป้องกันมิให้พนักงานสอบสวนใช้อำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล⁴

4.1.2 ฟ้องซ้ำในคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4)

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39(4) บัญญัติว่า

“สิทธิในคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไป ดังต่อไปนี้

(4) เมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง”

กรณีที่จะถือว่าได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดที่ได้ฟ้องแล้ว หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “ฟ้องซ้ำ” นั้นสามารถแยกหลักเกณฑ์ได้ดังนี้ คือ

1) จำเลยในคดีแรกและในคดีหลังเป็นบุคคลคนเดียวกัน แม้ว่าโจทก์จะเป็นคนละคนกันก็ตาม

2) การกระทำในคดีแรก และคดีหลังเป็นการกระทำความผิดเดียวกัน แม้ฐานความผิดที่กล่าวหาจะเป็นคนละฐานก็ตาม และ

3) ศาลได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดสำหรับการกระทำของจำเลยนั้นแล้ว โดยได้วินิจฉัยชี้ขาดในเนื้อหาของคดีนั้นๆ ด้วย⁵

หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39(4) ดังกล่าวนี้อ ถือเป็นหลักห้ามดำเนินคดีซ้ำหรือหลัก ne bis in idem เช่นกัน ทั้งนี้ บัญญัติขึ้นก็เพื่อเป็นการป้องกันมิให้บุคคลต้องได้รับความเดือดร้อนหลายครั้งในการกระทำเพียงครั้งเดียว อันเป็นไปตามหลักการพื้นฐานสำคัญของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่จะต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นสำคัญ หลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำหรือหลัก ne bis in idem นั้น เป็นหลักที่มีขึ้นก็เพื่อเป็นหลักประกันให้กับสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา⁶ สภาพการเป็นคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาเป็นเงื่อนไขระงับคดีทีเดียว

³ เล่มเดิม. หน้า 189.

⁴ สุริดา กาญจนะวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 64-65.

⁵ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2556). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับอ้างอิง*. หน้า 107-109.

⁶ สุริดา กาญจนะวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 63.

อย่างไรก็ตาม โดยที่การดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยนั้นเป็นดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ แม้ผู้เสียหายจะได้ยื่นฟ้องไว้แล้ว พนักงานอัยการก็มีอำนาจฟ้องในเรื่องเดียวกันนั้นได้⁷

4.1.3 การห้ามสอบสวนซ้ำเมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 บัญญัติว่า

“เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหา นั้นได้”

คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีในที่นี้ ก็คือ คำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการซึ่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ สำหรับในกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในจังหวัดอื่น แล้วแต่กรณี เห็นชอบด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าว หรือคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการสูงสุด⁸

การห้ามมิให้มีการสอบสวนบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีกตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 147 นี้ เป็นไปตามหลัก *ne bis in idem* โดยจะพิจารณาจาก “การกระทำ” เป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นความผิดฐานเดียวกันหรือไม่⁹

การห้ามฟ้องซ้ำตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 นั้น บัญญัติขึ้นก็เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่ได้กระทำความผิดอาญาว่าเขาไม่ควรได้รับความเดือดร้อนสองครั้งในความผิดที่ได้กระทำเพียงครั้งเดียว ซึ่งด้วยเจตนารมณ์เดียวกันนี้ จึงนำหลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำมาใช้บังคับในชั้นสอบสวนและฟ้องคดีด้วยเช่นเดียวกัน เพราะในชั้นสอบสวนนั้น ผู้ต้องหาเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจรัฐ และผลกระทบนี้ย่อมนำมาซึ่งความเดือดร้อนแก่ผู้ต้องหา ฉะนั้น ผู้ต้องหาจึงไม่ควรได้รับความเดือดร้อนเกินไปกว่าความจำเป็น ฉะนั้น คดีอาญาที่จะได้รับการดำเนินการจะต้องเป็นคดีใหม่เท่านั้น จึงเป็นที่เห็นได้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 นี้บัญญัติขึ้นก็โดยมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพให้กับผู้ถูกกล่าวหาให้ต้องถูกเจ้าพนักงานดำเนินการสอบสวนซ้ำแล้วซ้ำอีกไม่มีที่สิ้นสุด และเป็นการป้องกันมิให้ต้องถูกดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำในความผิดเดียวกันตามหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ หรือหลัก *ne bis in idem* ซึ่งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ตามมาตรา 147 นี้มี

⁷ คณิต ฌ นคร. ก เล่มเดิม. หน้า 517.

⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 145 และมาตรา 147.

⁹ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เล่มเดิม. หน้า 260.

ลักษณะกึ่งคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดนั่นเอง เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีใดแล้ว การดำเนินการสอบสวนบุคคลนั้นจะกระทำอีกไม่ได้ เว้นแต่จะมีพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาคนนั้นได้¹⁰

การห้ามสอบสวนใหม่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 นี้ มีความหมายเช่นเดียวกับการห้ามฟ้องคดีนั้นอีก เมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดนั้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4)¹¹

แต่ถึงแม้จะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 ไปแล้วก็ตาม คำสั่งดังกล่าวก็ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีด้วยตนเองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 34¹² หรืออาจกล่าวได้อีกอย่างว่า คำสั่งไม่ฟ้องนี้ผูกพันเฉพาะเจ้าพนักงาน แต่ไม่ตัดสิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีนั้น

4.1.4 การคำนึงถึงคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 10 และมาตรา 11

ประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า

“มาตรา 10 ผู้ใดกระทำการนอกราชอาณาจักรซึ่งเป็นความผิดตามมาตราต่างๆ ที่ระบุไว้ในมาตรา ห้ามมิให้ลงโทษผู้นั้นในราชอาณาจักรเพราะการกระทำนั้นอีก ถ้า

(1) ได้มีคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศอันถึงที่สุดให้ปล่อยตัวผู้นั้น หรือ

(2) ศาลพิพากษาในต่างประเทศพิพากษาให้ลงโทษ และผู้นั้นได้พ้นโทษแล้ว

ถ้าผู้ต้องคำพิพากษาได้รับโทษสำหรับการกระทำนั้นตามคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศมาแล้ว แต่ยังไม่พ้นโทษ ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้ หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงโทษที่ผู้นั้นได้รับมาแล้ว”

“มาตรา 11 ผู้ใดกระทำความผิดในราชอาณาจักร หรือกระทำความผิดที่ประมวลกฎหมายนี้ถือว่าได้กระทำในราชอาณาจักร ถ้าผู้นั้นได้รับโทษสำหรับการกระทำนั้นตามคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศมาแล้วทั้งหมด หรือแต่บางส่วน ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้ หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงโทษที่ผู้นั้นได้รับมาแล้ว”

¹⁰ สุจิตา กาญจนะวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 67.

¹¹ คณิน วงศ์ใหญ่. (2549). ปัญหาการตีความ “พยานหลักฐานใหม่” ศึกษาเปรียบเทียบการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่กับการสอบสวนซ้ำ. หน้า 27.

¹² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 34 บัญญัติว่า “คำสั่งไม่ฟ้องคดี หาดตัดสิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีโดยตนเองไม่.”

กรณีตามมาตรา 10 นั้นเป็นเรื่องของการกระทำความผิดนอกราชอาณาจักร ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 7 (2) และ (3) มาตรา 8 และมาตรา 9 โดยศาลไทยจะลงโทษอีกไม่ได้ ถ้า

- 1) ศาลในต่างประเทศมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ปล่อยตัวผู้นั้น หรือ
- 2) ศาลในต่างประเทศพิพากษาให้ลงโทษและผู้นั้นได้พ้นโทษแล้ว

ส่วนกรณีตามมาตรา 11 นั้นเป็นเรื่องที่มีการกระทำความผิดในราชอาณาจักรหรือกระทำความผิดที่กฎหมายอาญาถือว่าได้กระทำในราชอาณาจักร แยกกรณีที่ศาลไทยจะลงโทษอีกไม่ได้ ซึ่งได้แก่กรณี

- 1) ผู้กระทำความผิดถูกฟ้องร้องต่อศาลในต่างประเทศโดยรัฐบาลไทยร้องขอ และ
- 2) ศาลในต่างประเทศพิพากษาถึงที่สุดให้ปล่อยผู้กระทำความผิด หรือศาลในต่างประเทศพิพากษาให้ลงโทษและผู้นั้นได้พ้นโทษแล้ว¹³

มาตรา 10 และมาตรา 11 นั้นถ้าเป็นคำพิพากษาให้ยกฟ้อง คำพิพากษานั้นต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุดตามหลักทั่วไป แต่ถ้าเป็นคำพิพากษาให้ลงโทษ จะไม่มีข้อจำกัดเช่นนั้น

โดยเฉพาะหากรัฐบาลไทยเป็นผู้ร้องขอให้ศาลต่างประเทศลงโทษ ก็เท่ากับว่ารัฐบาลไทยยอมโอนอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีให้ศาลต่างประเทศแล้ว ด้วยเหตุนี้หากศาลต่างประเทศพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษและผู้นั้นพ้นโทษแล้ว หรือแม้พิพากษาให้ปล่อยตัว ศาลไทยก็จะลงโทษผู้กระทำความผิดนั้นอีกไม่ได้

เหตุผลที่กฎหมายห้ามศาลไทยลงโทษอีกเพราะบุคคลนั้นถูกพิจารณาคดีในศาลต่างประเทศมาแล้วและมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ปล่อยตัวผู้นั้น หรือศาลต่างประเทศพิพากษาให้ลงโทษบุคคลนั้นและได้รับโทษมาจนกระทั่งผู้นั้นได้พ้นโทษแล้ว ซึ่งหากปล่อยให้ศาลไทยยังคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาลงโทษบุคคลนั้นได้อีก ผลก็คือ จะไปขัดต่อหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ หรือหลัก ne bis in idem นั่นเอง ทำให้บุคคลนั้นต้องได้รับความเดือดร้อนหลายครั้งในการกระทำเพียงครั้งเดียว ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลดังกล่าวเนื่องจากว่าเขาได้รับโทษในการกระทำความผิดอันเดียวกันนั้นมาแล้ว ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญาจึงได้บัญญัติหลักกฎหมายดังกล่าวขึ้นก็เพื่อไม่ให้ศาลไทยไปพิจารณาพิพากษาลงโทษซ้ำซ้อนในความผิดอันเดียวกันได้อีก¹⁴

¹³ เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์ ก (2551). *คำอธิบายหลักกฎหมายอาญา ภาค 1* (พิมพ์ครั้งที่ 10). หน้า 74-75.

¹⁴ สุริดา กาญจนะวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 69.

นอกจากนี้อีกเหตุผลหนึ่งที่ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 10 และมาตรา 11 ต้องบัญญัติหลักห้ามลงโทษซ้ำซ้อนไว้ ทั้งๆ ที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติเรื่องห้ามฟ้องซ้ำไว้แล้วใน มาตรา 39(4) ก็เพราะหลักในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ว่า “มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดที่ได้ฟ้อง” หมายถึง เฉพาะคำพิพากษาของศาลไทยเท่านั้น¹⁵ ไม่รวมถึงคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศด้วย เนื่องจากหลักที่ใช้ในการลงโทษผู้กระทำความผิดนั้นมีอยู่หลายประการจึงมีผลให้ความผิดกรรมเดียวกันได้กระทำลงนอกดินแดนของรัฐ อาจตกอยู่ในอำนาจศาลของรัฐหลายรัฐได้ ซึ่งถ้าศาลในรัฐหนึ่งได้พิจารณาคดีที่ผู้กระทำความผิดคนเดียวกันนั้นได้ถูกฟ้องในความผิดนั้นแล้ว ไม่ว่าจะเป็นคำพิพากษาลงโทษหรือยกฟ้องก็ตาม ถ้าอีกรัฐหนึ่งจะดำเนินคดีเดียวกันนี้อีกจะต้องพิจารณาหลักห้ามดำเนินคดีซ้ำ หรือหลัก ne bis in idem ประกอบด้วย โดยเป็นหลักที่ยกเว้นยอมให้คำพิพากษาของศาลนอกอาณาเขต โดยศาลในอาณาเขตไม่สามารถจะดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นซ้ำได้อีก ถ้ามีคำพิพากษาศาลนอกอาณาเขตในความผิดนั้นแล้ว โดยที่คำพิพากษาของศาลนอกอาณาเขตที่จะมีผลในอาณาเขตอีกรัฐหนึ่งดังกล่าว จะต้องเป็นคำพิพากษาที่เด็ดขาด ไม่มีทางที่จะรื้อฟื้นขึ้นใหม่โดยการอุทธรณ์หรือขอพิจารณาใหม่¹⁶

4.1.5 การรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาคดีใหม่

ปัญหาความผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นได้ในแทบทุกประเทศ ในปัจจุบันจึงมีความจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการรื้อฟื้นคดีอาญาในคดีซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ แต่เนื่องจากการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่นั้นย่อมจะต้องผลกระทบต่อหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา¹⁷ เนื่องจากเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วนั้นคู่ความไม่อาจนำพยานหลักฐานอื่นใดนอกจากการพิจารณาคดีมาพิสูจน์ในศาลได้อีก จนส่งผลให้ผู้บริสุทธิ์ต้องได้รับโทษ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันแก้ไขดังกล่าว กฎหมายจึงเปิดช่องให้จำเลยได้มีโอกาสนำพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่มาพิสูจน์และแก้ไขผลของคำพิพากษาซึ่งถึงที่สุดซึ่งได้พิจารณาโดยไม่ถูกต้องโดยบัญญัติหลักกฎหมายดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาคดีใหม่ พ.ศ. 2526 แต่เนื่องจากการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาคดีใหม่ เป็นวิธีการแก้ไขผลของคำพิพากษาในคดีที่ถึงที่สุดแล้ว จึงเป็นผลกระทบต่อหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษาซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะให้คดีความต่างๆ มีข้อยุติ โดยคู่ความที่เกี่ยวข้องในคดีจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อยุตินั้นเพื่อให้ เกิดความแน่นอน ทำให้กระบวนการ

¹⁵ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. ก เล่มเดิม. หน้า 78.

¹⁶ จิตติ ดิงศักดิ์. (2536). *คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1* (พิมพ์ครั้งที่ 9). หน้า 106.

¹⁷ พัลลภ แพทย์ไชยวงษ์. (2548). เล่มเดิม. หน้า 1.

ยุติธรรมมีความศักดิ์สิทธิ์น่าเชื่อถือ ก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นระเบียบในสังคม ดังนั้นในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาคดีใหม่ จึงต้องกำหนดให้มีหลักเกณฑ์เงื่อนไข และวิธีการไว้อย่างจำกัดและรัดกุม เพื่อไม่ให้มีการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาได้โดยง่าย¹⁸

บุคคลตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาคดีใหม่ พ.ศ. 2526 มีสิทธิร้องขอให้ยกคดีที่ศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้บุคคลต้องรับโทษอาญาในคดีนั้นแล้วขึ้นพิจารณาพิพากษาใหม่ได้ เมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่งปรากฏขึ้น ดังนี้คือ

1) พยานบุคคลซึ่งศาลได้อาศัยเป็นหลักในการพิพากษาคดีอันถึงที่สุดนั้น ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดในภายหลังแสดงว่าคำเบิกความของพยานนั้นเป็นเท็จ หรือไม่ถูกต้องตรงกับความจริง

2) พยานหลักฐานอื่นนอกจากพยานบุคคลตาม ข้อ 1) ซึ่งได้ศาลได้อาศัยเป็นหลักในการพิจารณาพิพากษาคดีอันถึงที่สุดนั้น ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดในภายหลังแสดงว่าเป็นพยานหลักฐานปลอม หรือเป็นเท็จ หรือไม่ถูกต้องตรงกับความจริง หรือ

3) มีหลักฐานใหม่อันชัดเจนและสำคัญแก่คดี ซึ่งถ้าได้มานำสืบในคดีอันถึงที่สุดนั้น จะแสดงว่าบุคคลผู้ต้องรับโทษอาญาโดยคำพิพากษาถึงที่สุดนั้นไม่ได้กระทำความผิด¹⁹

จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาคดีใหม่ พ.ศ. 2526 นั้นมุ่งที่จะให้สิทธิแก่ผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ต้องรับโทษอาญาได้มีโอกาสร้องขอให้รื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาพิพากษาใหม่ได้ หากปรากฏว่าพยานหลักฐานในคดีอันถึงที่สุดนั้นเป็นพยานหลักฐานเท็จซึ่งไม่ถูกต้องตรงกับความจริง หรือมีพยานหลักฐานใหม่ว่าผู้ต้องหาไม่ได้กระทำความผิดเฉพาะกรณีมีพยานหลักฐานใหม่ พยานหลักฐานใหม่นี้จะต้องชัดเจนและสำคัญแก่คดีอีกด้วย

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การอนุญาตให้มีการร้องขอให้รื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ได้ตามพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาคดีใหม่ พ.ศ. 2526 ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าคดีนั้นศาลจะต้องได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วและมีการนำคดีขึ้นมาพิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่งเนื่องจากเกิดความไม่ถูกต้องขึ้นในกระบวนการพิจารณาพิพากษาขึ้น ซึ่งความไม่ถูกต้องนั้นกระทบต่อเสรีภาพของบุคคลจึงมีจำเป็นต้องช่วยเหลือจำเลยที่บริสุทธิ์ และเนื่องจากการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ดังกล่าวจะใช้เมื่อพบว่ามีกระบวนการพิจารณาคดีที่ไม่ถูกต้องเท่านั้น จึงถือไม่ได้ว่าการอนุญาตให้รื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่นั้นขัดต่อหลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ หรือหลัก

¹⁸ สุธิดา กาญจนะวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 70.

¹⁹ พระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. 2526, มาตรา 5.

ne bis in idem เพราะการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาคดีใหม่นั้น เป็นกฎหมายที่มีขึ้นเป็นคุณแก่จำเลย โดยให้อีกฝ่ายสามารถนำพยานหลักฐานมาแสดงเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนใหม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่สิทธิและเสรีภาพของจำเลยมิให้ได้รับความเดือดร้อนจากกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีที่ผิดพลาด แต่ในทางตรงกันข้าม การอนุญาตให้มีการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาคดีใหม่นั้น ก็อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ฝ่ายโจทก์หรือผู้เสียหายขึ้นได้ เนื่องจากว่าพยานโจทก์อาจจะไม่หลงเหลืออยู่แล้ว ทำให้เกิดข้อขัดข้องแก่โจทก์ในการนำพยานเข้าสืบในคดีที่จำเลยรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาคดีใหม่ บางกรณีอาจเป็นช่องให้แก่จำเลยผู้ที่ไม่สุจริตซึ่งได้กระทำความผิดจริงพยายามหาช่องทางต่างๆ เพื่อให้ตนเองได้หลุดพ้นจากคำพิพากษาให้ลงโทษ เช่น การทำให้พยานโจทก์กลับคำให้การ เป็นต้น ดังนั้น การกำหนดเงื่อนไขและวิธีการที่จะขอรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาคดีใหม่จึงต้องมีเงื่อนไขที่จำกัดและรัดกุมที่สุดเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายและคงไว้ซึ่งความยุติธรรม²⁰

4.2 ข้อยกเว้นหลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำในกฎหมาย

ในกฎหมายไทยนั้น นอกจากจะได้บัญญัติหลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายต่างๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมิให้เขาต้องได้รับความเดือดร้อนหลายครั้งจากการกระทำผิดเพียงครั้งเดียวแล้ว แต่เพื่อให้เกิดความธรรมแก่ทุกฝ่ายและคงไว้ซึ่งอำนาจรัฐในการพิจารณาพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิด กฎหมายจึงได้บัญญัติข้อยกเว้นหลักห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำไว้ด้วยเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นในกรณีที่เมื่อมีพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งจะทำได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 ตอนท้าย และในกรณีที่ศาลไทยอาจลงโทษโดยไม่ต้องคำนึงถึงคำพิพากษาศาลต่างประเทศตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 10 และมาตรา 11 ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และคงไว้ซึ่งอำนาจรัฐในการพิจารณาพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดที่แท้จริงนั่นเอง²¹ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

4.2.1 กรณีเมื่อมีพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 ตอนท้าย

ดังได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นว่าการที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 ได้วางหลักกฎหมายไว้ว่าเมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ห้ามมิให้มีการสอบสวนคดีในเรื่อง

²⁰ สุริดา กาญจนะวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 70-72.

²¹ เล่มเดิม. หน้า 72.

เดียวกันนั้นอีกซึ่งเป็นไปตามหลักห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ หรือ *ne bis in idem* แต่เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันว่า การสอบสวนนั้นอาจมีข้อบกพร่องซึ่งทำให้ผู้กระทำผิดรอดพ้นจากการถูกดำเนินคดีอาญาและพ้นจากการถูกลงโทษได้ ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 ในตอนท้ายจึงได้บัญญัติข้อยกเว้นโดยให้มีการสอบสวนใหม่ได้หากมีพยานหลักฐานใหม่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคงไว้ซึ่งอำนาจในการสอบสวนและพิจารณาพิพากษาคดีของรัฐ โดยบัญญัติไว้ว่า “เว้นแต่จะมีพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้” ซึ่งคำว่า “พยานหลักฐานใหม่” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 นั้น ได้มีนักกฎหมายอธิบายไว้ว่า หมายถึง พยานหลักฐานที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในขณะที่มีการสอบสวนหรืออาจเป็นพยานหลักฐานที่มีอยู่แล้วในขณะสอบสวน แต่พนักงานสอบสวนไม่ทราบถึงความมีอยู่ดังกล่าว ต่อมาได้ทราบในภายหลัง เช่นนี้ก็ถือเป็นพยานหลักฐานใหม่เช่นกัน ฉะนั้น หากเป็นพยานหลักฐานที่มีอยู่มาก่อนแล้วในขณะทำการสอบสวนและพนักงานสอบสวนทราบถึงการมีอยู่ของพยานหลักฐานดังกล่าวแล้วเพียงแต่ไม่ได้มีการนำมารวมเข้าสำนวนไว้เท่านั้น จึงถือไม่ได้ว่าเป็นพยานหลักฐานใหม่

ในชั้นสอบสวนดำเนินคดีของเจ้าพนักงานนั้น เป็นเพียงขั้นตอนแรกของการดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษเท่านั้น ประกอบกับเป็นกรณีที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแต่อย่างใด ฉะนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายและคงไว้ซึ่งอำนาจรัฐในการพิจารณาพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิด จึงจำเป็นต้องกำหนดข้อยกเว้นไว้เพื่อให้สามารถสอบสวนดำเนินคดีใหม่อีก หากมีพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีปรากฏขึ้น ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาคนนั้นได้

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า หลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ หรือ *ne bis in idem* นั้นถือเป็นหลักกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันให้กับสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้น การอนุญาตให้มีการดำเนินการสอบสวนใหม่ได้แม้จะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้วก็ตาม ในกรณีที่หากมีพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีปรากฏขึ้นซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 อันถือเป็นข้อยกเว้นของหลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำนั้น ในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจึงต้องมีการตีความอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ เพื่อมิให้สิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาจะต้องถูกระทบกระเทือน เนื่องจากว่าข้อยกเว้นหลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำโดยให้มีการดำเนินคดีใหม่นั้นถือเป็นผลร้ายแก่ผู้ถูกกล่าวหาตนเอง²²

²² เล่มเดิม. หน้า 72-73.

4.2.2 กรณีที่ศาลไทยอาจลงโทษโดยไม่ต้องคำนึงถึงคำพิพากษาศาลต่างประเทศตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 10 และมาตรา 11

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าหากบุคคลใดได้ถูกพิจารณาพิพากษาในศาลต่างประเทศมาแล้ว และมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ปล่อยตัวผู้นั้น หรือศาลในต่างประเทศพิพากษาให้ลงโทษบุคคลใดแล้ว และบุคคลนั้นได้รับโทษจนกระทั่งได้พ้นโทษแล้ว ห้ามศาลไทยพิจารณาพิพากษาลงโทษบุคคลนั้น ในเรื่องเดียวกันอีก ดังที่ปรากฏในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 10 และมาตรา 11 เนื่องจากหาก ปล่อยให้ศาลไทยยังคงสามารถที่จะลงโทษบุคคลนั้นได้อีกในเรื่องเดียวกันแล้ว อันเป็นการขัดต่อ หลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ หรือหลัก ne bis in idem ผลก็คือ บุคคลดังกล่าวนี้จะต้องได้รับความเดือดร้อนหลายครั้งได้²³

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 10 วรรคสอง บัญญัติว่า

“ถ้าผู้ต้องคำพิพากษาได้รับโทษสำหรับการกระทำนั้นตามคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศมาแล้ว แต่ยังไม่พ้นโทษ ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้ หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงโทษที่ผู้นั้นได้รับมาแล้ว”

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 11 วรรคแรก บัญญัติว่า

“ผู้ใดกระทำความผิดในราชอาณาจักร หรือกระทำความผิดที่ประมวลกฎหมายนี้ถือว่าได้กระทำในราชอาณาจักร ถ้าผู้นั้นได้รับโทษสำหรับการกระทำนั้นตามคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศมาแล้วทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้ หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงโทษที่ผู้นั้นได้รับมาแล้ว”

จะเห็นได้ว่าทั้งสองกรณีที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 10 วรรคสอง และ มาตรา 11 วรรคแรกดังกล่าว ล้วนแต่เป็นข้อยกเว้นของหลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ หรือหลัก ne bis in idem ซึ่งเป็นการวางหลักให้ศาลไทยยังคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาลงโทษจำเลยได้อีกโดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงคำพิพากษาศาลต่างประเทศ ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากหลักที่ว่า ความผิดเกิดขึ้นที่ใด ศาลของประเทศนั้นย่อมมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาและลงโทษผู้กระทำความผิดได้ อันเป็นการคงไว้ซึ่งอำนาจของศาลไทยในการพิจารณาพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดได้อีกหากเข้าข้อยกเว้นดังกล่าว แต่เนื่องจากข้อยกเว้นดังกล่าวนี้ถือเป็นผลร้ายแก่ผู้ถูกกล่าวหาเพราะจะมีผลทำให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องได้รับความเดือดร้อนหลายครั้งได้ ดังนั้น ในการบังคับใช้กฎหมายในกรณี

²³ เล่มเดิม. หน้า 69.

ดังกล่าวจึงต้องมีการตีความอย่างเคร่งครัดด้วย เพื่อไม่ให้บุคคลผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายต้องได้รับความเดือดร้อนจนเกินสมควร²⁴

4.3 วิเคราะห์อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเปลี่ยนแปลงองค์กรที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว จากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือ ป.ป.ป. มาเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. โดยมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐไว้ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง หรือพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามดำเนินการอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม กำหนดหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะสิ้นสุดลงไปแล้ว โดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 19 กันยายน 2549 แต่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฯ ก็ได้ออกประกาศ ฉบับที่ 19 ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับต่อไป หลังจากนั้นก็ได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ออกมาใช้บังคับโดยกำหนดวิธีการตรวจสอบเพื่อให้ ป.ป.ช. ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวต่อไป

²⁴ เล่มเดิม. หน้า 73-75.

จึงอาจกล่าวได้ว่า ป.ป.ช. ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นกว่าที่เคยปรากฏมาในอดีต²⁵

การดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นจะใช้ระบบการดำเนินคดีในลักษณะของการไต่สวน ซึ่งผิดไปจากระบบการดำเนินคดีอาญาทั่วไปในปัจจุบันที่การดำเนินคดีจะเป็นแบบระบบกล่าวหา การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแบบระบบไต่สวนนี้ ผู้ที่ถูกกล่าวหาหรือจำเลยนั้นจะตกเป็น “กรรม” ในคดี โดยมีสภาพเป็นวัตถุแห่งการชักฟอกจะต้องถูกสอบสวน เพื่อค้นหาความจริงโดยศาลหรือผู้ไต่สวน โดยในอดีตนั้นผู้ไต่สวนนั้นจะมีอำนาจสอบสวน ฟ้องร้อง พิจารณาพิพากษาคดี รวมอยู่ท้องครั้งเดียวกัน ทำให้ผู้ถูกไต่สวนไม่มีโอกาสที่จะแก้ข้อกล่าวหาหรือต่อสู้คดีเลย แต่ในปัจจุบันนั้นระบบการดำเนินคดีได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นระบบกล่าวหา โดยให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเพื่อลงโทษผู้กระทำผิดด้วยตนเอง แล้วรวบรวมพยานหลักฐานมานำสืบความผิดของจำเลยในศาล การดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหานี้จะแยกหน้าที่ในการดำเนินการสอบสวน ฟ้องร้องออกจากหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบในการดำเนินการสอบสวน ฟ้องร้อง คือ “พนักงานอัยการ” และผู้รับผิดชอบในการพิจารณาพิพากษาคดี คือ “ศาล” โดยศาลจะต้องวางตัวเป็นกลางโดยเคร่งครัด ส่วนโจทก์และจำเลยนั้น จะต้องเอาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดของแต่ละฝ่าย และถือว่าโจทก์และจำเลยมีฐานะในศาลเท่าเทียมกัน ทำให้จำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาได้รับความคุ้มครองให้เกิดความเป็นธรรม จึงเป็นที่เห็นได้ว่า ระบบกล่าวหานี้ได้ยกฐานะจำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาจากการเป็น “วัตถุ” หรือ “กรรม” ในคดี มาเป็น “ประธาน” ในคดี จึงสรุปได้ว่า เป็นหมายการดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ก็คือ การค้นหาความจริงนั่นเอง

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะได้ศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาว่าการดำเนินคดีอาญาในชั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นว่าเป็นอย่างไร และในการใช้อำนาจดำเนินคดีต่อตัวผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีการใช้อำนาจดำเนินคดีเดียวกันต่อตัวผู้ถูกกล่าวหาคนเดียวกันซ้ำซ้อนกับองค์กรอื่นหรือไม่ อย่างไร โดยผู้เขียนจะศึกษาเฉพาะอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขั้นตอนการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของ

²⁵ วิชา มหาคุณ. (2551, 1 มกราคม). “วิธีไต่สวนคดีทุจริตและการทำสำนวนของ ป.ป.ช.” วารสารวิชาการ ป.ป.ช., หน้า 53-55.

รัฐธรรมนูญ²⁶ เท่านั้นเนื่องจากจะมีพนักงานสอบสวนและอัยการเข้ามาเกี่ยวข้องในขั้นตอนการดำเนินคดีด้วย โดยจะแบ่งออกเป็นสองหัวข้อใหญ่ๆ คือ ในขั้นตอนการดำเนินคดี ส่วนในหัวข้อที่สองจะวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินคดีซ้ำในกระบวนการดำเนินคดีอาญาชั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4.3.1 ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาชั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในการศึกษาขั้นตอนในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้ ผู้เขียนจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 หัวข้อ คือ

4.3.1.1 ขั้นตอนการไต่สวนคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ

4.3.1.2 ขั้นตอนหลังจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัย

4.3.1.1 ขั้นตอนการไต่สวนคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐดังต่อไปนี้ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือไม่

- (1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูงซึ่งมิใช่บุคคลตามมาตรา 66
- (2) ผู้พิพากษาและตุลาการ
- (3) พนักงานอัยการ
- (4) เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
- (5) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (6) เจ้าหน้าที่ของรัฐในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- (7) เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น
- (8) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

²⁶ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 275 คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ที่ถูกกล่าวหาว่าร้ายยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นนั่นเอง.

(9) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งร่วมกระทำความผิดกับบุคคลตาม (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) หรือ (8) และให้รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนด้วย²⁷

โดยกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงกรณีการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้ จะเริ่มเมื่อมีผู้กล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยตรงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริง²⁸ โดยผู้กล่าวหาจะต้องทำคำกล่าวหาเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของตนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และยื่นคำกล่าวหานั้นในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี และคำกล่าวหาต้องมีสาระสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา (2) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา และ (3) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา พร้อมพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐาน²⁹

แต่ในกรณีที่มีการกล่าวหาในเรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว และไม่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี หรือเรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกคำกล่าวหาที่มีลักษณะดังกล่าวได้พิจารณา

นอกจากการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยตรงดังกล่าวแล้ว กฎหมายยังเปิดช่องให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิได้สวนในกรณีที่มีการร้องทุกข์โดยผู้เสียหายหรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวหาเพื่อให้มีการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา

²⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 84.

²⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 88.

²⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 85.

แล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมิใช่กรณีกระทำผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินคดีได้ ก็ให้ส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป³⁰

แม้ว่าโดยปกติการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม จะเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ตาม แต่ถ้าในกรณีที่มีการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ในอำนาจของศาล เนื่องจากมีการจับผู้ถูกกล่าวหาไว้ระหว่างดำเนินคดี กรณีดังกล่าว พนักงานสอบสวนมีอำนาจที่จะดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้เลยโดยไม่ต้องส่งเรื่องมาให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินคดีอีก แต่การดำเนินการสอบสวนของพนักงานสอบสวนดังกล่าวนั้นไม่ตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเองไปด้วยก็ได้ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้พนักงานไต่สวน³¹ เข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนก็ได้

ในกรณีดังกล่าวข้างต้นหากพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ถูกกล่าวหาให้รายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเรียกสำนวนการสอบสวนพร้อมพยานหลักฐานและเอกสารที่เกี่ยวข้องจากพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมาพิจารณาหรือไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ก็ได้³²

นอกจากนี้ กฎหมายยังเปิดช่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งพิจารณาเห็นสมควรสามารถส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ได้ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่จำเป็นต้องดำเนินคดีเองทุกเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง³³ เมื่อพนักงานสอบสวนได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ

³⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 89.

³¹ พนักงานไต่สวน คือ ผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยแต่งตั้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับชำนาญการหรือเทียบเท่าขึ้นไป.

³² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 89/1.

³³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 89/2.

ป.ป.ช. แล้ว ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนความผิดในเรื่องที่มีการกล่าวหาหรือเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไปได้โดยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ ถ้าหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการตามที่พนักงานสอบสวนรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งหรืออาจเรียกสำนวนการสอบสวนมาดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ได้ โดยถือว่าการดำเนินการของพนักงานสอบสวนไม่เสียไปและอาจถือเป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้³⁴

หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพักงาน ซึ่งถ้าต่อมาผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวไม่มีมูล ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น เพื่อดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม³⁵

4.3.1.2 ขั้นตอนหลังจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัย

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลก็ให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป แต่หากเห็นว่าข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดทางวินัยหรือความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

1) การดำเนินการทางวินัย

กรณีพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน และเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก และถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม

³⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 89/3.

³⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 90.

ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ เพื่อดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเร็ว โดยให้ถือเอาเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย³⁶

2) การดำเนินการทางอาญา

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาลงมติว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดทางอาญา ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการส่งรายงาน เอกสาร รวมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษา หากผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจโดยตรง โดยถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว หากอัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดี ให้อัยการสูงสุดแจ้งไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อทราบถึงข้อที่ไม่สมบูรณ์ จากนั้นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด ร่วมกันตั้งคณะทำงานเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์โดยมีผู้แทนของแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อนำตัวผู้ถูกกล่าวหาไปฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ หากคณะทำงานดังกล่าวไม่สามารถหาข้อยุติร่วมกันได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีได้เอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้³⁷

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาลงมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดทางวินัย หรือความผิดทางอาญาแล้ว หากปรากฏข้อเท็จจริงในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอให้ศาลคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่ผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตนั้นด้วย หากผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานที่

³⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 91 ประกอบมาตรา 92.

³⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 91 ประกอบมาตรา 97.

เกี่ยวข้องละเลยไม่ดำเนินการ ให้ดำเนินการทางวินัยเช่นเดียวกับกรณีเพิกเฉยต่อรายงานการชี้มูลทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4.3.2 วิเคราะห์อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเปรียบเทียบกับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147

กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นับได้ว่าเป็นต้นธารแห่งกระบวนการยุติธรรมที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการปราบปรามการทุจริตเช่นเดียวกับกระบวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หากกระบวนการดังกล่าวมีประสิทธิภาพ ก็ย่อมทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอันเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมาย อย่างไรก็ตาม กระบวนการดำเนินคดีอาญาดังกล่าวก็ควรจะต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลด้วย เนื่องจากการดำเนินคดีของเจ้าพนักงานนั้น ถือเป็นการกระทำที่กระทบบั่นทอนสิทธิเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้น ในการดำเนินคดีของเจ้าพนักงานไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานใดของรัฐจึงต้องตระหนักถึงการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาจากการใช้อำนาจรัฐที่เกินสมควร หลักกฎหมายที่สำคัญอันหนึ่งก็คือ หลักห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ ne bis in idem ที่หมายความว่า บุคคลไม่ควรถูกพิจารณาเพื่อลงโทษสองครั้งในการกระทำครั้งเดียว หรือบุคคลจะต้องไม่เดือดร้อนซ้ำสองสำหรับการกระทำเดียวกัน

ในกระบวนการดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ยังคงมีปัญหาการดำเนินคดีอาญาซ้ำให้เห็นอยู่ ดังนั้น ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหาการดำเนินคดีซ้ำที่มีอยู่ในกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังจะกล่าวต่อไปนี้

4.3.2.1 ประเด็นปัญหาในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89/1

ในคดีอาญาเรื่องเดียวกันนั้นอาจอยู่ในอำนาจความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานหลายหน่วยงานในการดำเนินคดีอาญา สำหรับคดีอาญาทั่วไปการสอบสวนความผิดจะต้องกระทำโดยเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(6) ในปัจจุบันดังที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วว่าในคดีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำความผิด กฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้เป็นพิเศษให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วพนักงานสอบสวนจึงไม่มีอำนาจสอบสวนในเรื่องเหล่านี้อีกต่อไป และถึงแม้จะมีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดี

ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำความผิดก็ตาม แต่กฎหมายก็ยังกำหนดให้พนักงานสอบสวนต้องส่งเรื่องให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตาม หากมีการคุ้มครองตัวผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในอำนาจของศาลเนื่องจากการจับผู้ถูกกล่าวหาไว้ระหว่างดำเนินคดีนั้น ถ้าต้องส่งสำนวนมาให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินคดีซึ่งยังไม่มีกลไกเกี่ยวกับเรื่องนี้กำหนดไว้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการอย่างไรกับผู้ถูกกล่าวหา เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จึงได้บัญญัติให้พนักงานสอบสวนสามารถดำเนินการไปได้เลยโดยใช้กลไกตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ได้วางระบบควบคุมพนักงานสอบสวนไว้ด้วย อันถือได้ว่าเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างหน่วยงาน

“มาตรา 89/1 ในกรณีที่มีการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ในอำนาจของศาล เนื่องจากการจับผู้ถูกกล่าวหาไว้ระหว่างดำเนินคดีตามมาตรา 89³⁸ ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจขอให้ศาลควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ได้ต่อไป และให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ เพื่อดำเนินคดีต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยไม่ต้องส่งเรื่องมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ

กรณีที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ถูกกล่าวหา ให้รายงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ กรณีดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเรียกสำนวนการสอบสวนพร้อมพยานหลักฐานและเอกสารที่เกี่ยวข้องจากพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมาพิจารณาหรือไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ก็ได้

การดำเนินการของพนักงานสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ย่อมไม่ตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเอง หรือมอบหมายให้พนักงานไต่สวนเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนก็ได้

³⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่บุคคลตามมาตรา 66 อันเนื่องมาจากได้กระทำการตามมาตรา 88 ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อจะดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดนี้ ในการนี้หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมิใช่กรณีตามมาตรา 88 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป.”

ให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหา นั้นด้วย”

จะเห็นได้ว่า ถ้ามีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนแล้วในเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำความผิด โดยปกติพนักงานสอบสวนจะต้องส่งเรื่องให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินการ เว้นแต่มีการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ระหว่างสอบสวนเนื่องจากการจับผู้ถูกกล่าวหาไว้ก่อนเนื่องมาจากการมีผู้เสียหายมาร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษให้ดำเนินคดี กรณีเช่นนี้ พนักงานสอบสวนสามารถดำเนินการสอบสวนต่อไปได้เลยโดยไม่ต้องส่งเรื่องมาให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินการอีก

แต่อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในวรรคสองของมาตรา 89/1 นั้นจะไปวางระบบควบคุมการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนเอาไว้ด้วย โดยจะเห็นได้จากกรณีถ้าพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ถูกกล่าวหา นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถที่จะใช้ดุลพินิจเรียกสำนวนการสอบสวนพร้อมพยานหลักฐานและเอกสารที่เกี่ยวข้องจากพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมาพิจารณาหรือไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ได้

ซึ่งพอย้อนกลับไปดูบทบัญญัติมาตรา 89/1 ในวรรคหนึ่งตอนท้ายที่ว่า “...เพื่อดำเนินคดีต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา...” หมายความว่า การดำเนินการสอบสวนของพนักงานสอบสวนนั้นต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น ทางปฏิบัติจะกำหนดไว้เลยว่า เมื่อพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว พนักงานสอบสวนก็จะต้องส่งสำนวนต่อไปยังพนักงานอัยการ หลังจากพนักงานอัยการได้รับสำนวนการสอบสวนดังกล่าวจากพนักงานสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการก็จะทำการกลั่นกรองพยานหลักฐานแล้วมีคำสั่งฟ้องคดีหรือคำสั่งไม่ฟ้องคดี ถ้าพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องคดีแล้ว พนักงานอัยการก็จะนำตัวผู้ถูกกล่าวหาไปฟ้องยังศาลในเขตอำนาจอันถือเป็นการใช้อำนาจแทนรัฐแล้ว ฉะนั้น หน่วยงานอื่นของรัฐก็จะนำคดีในเรื่องเดียวกันนี้มาสอบสวนฟ้องร้องอีกไม่ได้ แต่ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้น คำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการก็ต้องเข้าสู่มาตรการตรวจสอบถ่วงดุลโดยภายนอกองค์กรต่อไป โดยถ้าเป็นคดีในต่างจังหวัดก็ต้องส่งเรื่องให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าเป็นคดีในส่วนกลางหรือกรุงเทพมหานครก็ต้องส่งเรื่องให้กับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

เพื่อให้บุคคลเหล่านี้ได้พิจารณาเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการดังกล่าวต่อไป³⁹

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เห็นชอบด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการดังกล่าว นั้น คำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการก็ถือได้ว่าเป็น “คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี” แต่ถ้าเป็นในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเห็นแย้งกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ก็ต้องส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นแย้งดังกล่าวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาดต่อไป⁴⁰ อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งถ้าอัยการสูงสุดเห็นด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องคตินั้นแล้ว ผลก็จะเป็น “คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี”

ผลของ “คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี” นั้น ก็คือ ห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้⁴¹ ซึ่งการห้ามสอบสวนชั้นนี้มีขึ้นก็เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่ได้กระทำความผิดอาญาว่าเขาไม่ควรได้รับความเดือดร้อนสองครั้งในความผิดที่ได้กระทำเพียงครั้งเดียว เพราะในชั้นสอบสวนนั้น ผู้ต้องหาถือเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจอรัฐ และผลกระทบดังกล่าวนี้ย่อมนำมาซึ่งความเดือดร้อนแก่ผู้ต้องหา การที่จะดำเนินคดีอาญาในเรื่องเดียวกันนั้นอีกใหม่ได้นั้นจะต้องมีพยานหลักฐานใหม่เท่านั้น หรือจะต้องเป็นการดำเนินการในคดีใหม่เท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายเรื่องการห้ามดำเนินคดีซ้ำนั่นเอง

ดังนั้น จึงเป็นที่เห็นได้ว่าการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89/1 วรรคสองที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ สามารถใช้ดุลพินิจเรียกสำนวนของพนักงานอัยการมาดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่เพื่อเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นบุคคลคนเดียวกันกับที่อัยการได้มีคำสั่งไม่ฟ้องเสร็จสิ้นไปแล้ว และในข้อหาเดียวกันได้นั้นเป็นครั้งที่สอง ย่อมเป็นการขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 ที่กำหนดเอาไว้ว่าห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก และยังเป็น การขัดกับหลักกฎหมายเรื่องการห้ามดำเนินคดีซ้ำที่ว่า “บุคคลไม่ควรได้รับความเดือดร้อนซ้ำสองสำหรับการกระทำในเรื่องเดียวกัน” หรือ ne bis in idem และนอกจากนี้ยังเป็นการขัดกับหลักความเป็นอิสระในการพิจารณาสั่งคดีของ

³⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 145.

⁴⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 145 วรรคสอง.

⁴¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 147.

พนักงานอัยการที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่กำหนดเอาไว้ว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม” เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมในคดีอาญาโดยพนักงานอัยการนั้น ถือว่าเป็นการใช้อำนาจ “กึ่งตุลาการ” โดยคุณสมบัติของพนักงานอัยการนั้นเป็นเช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการและมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ในระดับสูง ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการแทรกแซง และใช้อิทธิพลในทางที่มีขอบจากทางการเมืองหรือภายนอก

นอกจากปัญหาการดำเนินคดีซ้ำในกรณีการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ภายหลังจากพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีเสร็จสิ้นไปแล้ว อีกปัญหาหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาการดำเนินคดีซ้ำ ได้แก่กรณี

มาตรา 89/1 วรรคสาม ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “การดำเนินการของพนักงานสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ย่อมไม่ตัดอำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเอง หรือมอบหมายให้พนักงานไต่สวนเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนก็ได้”

ในปัญหาดังกล่าวนี้อาจเห็นได้ว่า เมื่อคดีตกเป็นอยู่ในอำนาจการดำเนินการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามวรรคหนึ่งของมาตรา 89/1 ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในขั้นตอนการดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กฎหมายมาตรา 89/1 วรรคสามนี้ ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถที่จะดำเนินการในคดีเดียวกับที่พนักงานสอบสวนกำลังดำเนินการสอบสวนอยู่ได้สองกรณีคือ

- 1) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงไปพร้อมๆ กันกับพนักงานสอบสวนได้เลยในลักษณะต่างคนต่างทำ หรือ
- 2) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้พนักงานไต่สวนเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวน ซึ่งเป็นการร่วมกันทำงานนั่นเอง

ปกติแล้วเมื่อพนักงานสอบสวนได้รับเรื่องมาแล้ว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะกำหนดให้มีพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการดำเนินการสอบสวนเพียงผู้เดียวเท่านั้นเป็นเจ้าของสำนวน⁴² ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการดำเนินคดีอาญาซ้ำ (ne bis in idem) และยังป้องกันมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ การที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถมอบหมายให้พนักงานไต่สวนเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนจึงเป็นสิ่งที่ทำได้ไม่ขัดต่อหลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ (ne bis in idem) เนื่องจากมีลักษณะเข้าไปร่วมกันทำงาน แต่การที่กฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถที่จะดำเนินการไต่สวน

⁴² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 21.

ข้อเท็จจริงได้เอง ถึงแม้ว่าคดีในข้อหาเดียวกันและผู้ถูกกล่าวหาคนเดียวกันนี้จะตกไปอยู่ในอำนาจการดำเนินการสอบสวนของพนักงานสอบสวนแล้วก็ตาม หรืออาจกล่าวได้ว่าในเรื่องเดียวกันนี้จะมีพนักงานผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาหลายหน่วยงานในลักษณะต่างคนต่างทำหน้าที่เป็นอิสระแยกต่างหากจากกัน ซึ่งอาจนำไปสู่การแย่งกันทำหน้าที่ขึ้นได้ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะได้รับการกระทบกระเทือนซ้ำแล้วซ้ำอีก ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกกระทำเป็นอย่างมาก

การที่กฎหมายปล่อยให้พนักงานผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีหลายหน่วยงาน ต่างคนต่างมีอำนาจและหน้าที่ในลักษณะต่างคนต่างดำเนินการโดยอิสระในเรื่องเดียวกัน ย่อมเป็นการทำให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องได้รับความเดือดร้อนในเรื่องเดียวกันหลายครั้งจากการใช้อำนาจนั้น ในการใช้อำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานนั้นจะต้องพิจารณาถึงหลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำด้วย กล่าวคือ หากปรากฏอยู่แล้วว่าผู้ถูกกล่าวหาในคดีเดียวกัน ถูกเจ้าพนักงานในหน่วยงานอื่นดำเนินการสอบสวนฟ้องร้องอยู่แล้ว เจ้าพนักงานต่างหน่วยงานกันจะเข้าไปใช้อำนาจสอบสวนฟ้องร้องในคดีเดียวกันนั้นอีกโดยลำพังอิสระมิได้ เพราะจะขัดต่อหลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ หรือ ne bis in idem

ฉะนั้น ถ้าคำนึงถึงหลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ (ne bis in idem) แล้ว เมื่อคดีในเรื่องเดียวกันตกไปอยู่ในอำนาจการดำเนินการของพนักงานสอบสวนแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องหยุดดำเนินการในเรื่องเดียวกันนี้ทันที ทั้งนี้ก็เพื่อมิให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน และยังเป็น การป้องกันมิให้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องถูกคุกคามโดยอำนาจของรัฐเสียเอง

4.3.2.2 ประเด็นปัญหาในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89/3

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าถึงแม้เรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดจะได้เข้ามาสู่กระบวนการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วก็ตาม กฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้เปิดช่องเอาไว้ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจส่งเรื่องให้กับพนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนก็ได้

มาตรา 89/2 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นสมควร อาจส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้บุคคลตามมาตรา 66 ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ที่อยู่ระหว่างดำเนินการ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทาง

วินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แล้วแต่กรณี หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปก็ได้”

มาตรา 89/3 บัญญัติว่า “เมื่อพนักงานสอบสวนได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้ดำเนินการสอบสวนความผิดในเรื่องที่มีการกล่าวหาหรือเรียนต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ โดยให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย ขอบังคับหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหาด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่ง ให้สั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งหรืออาจเรียกสำนวนการสอบสวนมาดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ได้ โดยให้ถือว่าการดำเนินการของพนักงานสอบสวนไม่เสียไป และอาจถือเป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาได้ดำเนินการทางวินัยไปตามวรรคหนึ่ง และได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหา ในการลงโทษทางวินัยดังกล่าวให้บังคับตามมาตรา 89/4”

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ในอำนาจดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วนั้นมาให้กับพนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนตามมาตรา 89/2 จะเห็นได้ว่ามาตรา 89/3 วรรคแรกซึ่งเชื่อมโยงต่อมาจากมาตรา 89/2 นั้นได้กำหนดเอาไว้เลยว่าเมื่อพนักงานสอบสวนได้รับเรื่องมาจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวแล้ว ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น กรณีนี้ก็จะคล้ายกับกรณีของมาตรา 89/1 ดังกล่าวผู้เขียนได้กล่าวมาแล้ว ก็คือ เมื่อพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว พนักงานสอบสวนก็ต้องส่งสำนวนต่อไปยังพนักงานอัยการ หลังจากพนักงานอัยการได้รับสำนวนการสอบสวนดังกล่าวจากพนักงานสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการก็จะทำการกลั่นกรองพยานหลักฐานแล้วมีคำสั่งฟ้องคดีหรือคำสั่งไม่ฟ้องคดี ถ้าพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องคดีแล้ว พนักงานอัยการก็จะนำตัวผู้ถูกกล่าวหาไปฟ้องยังศาลในเขตอำนาจอันถือเป็นการใช้อำนาจแทนรัฐแล้ว ฉะนั้น หน่วยงานอื่นก็จะนำคดีในเรื่องเดียวกันนี้มาสอบสวนฟ้องร้องอีกไม่ได้ แต่ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้น คำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการก็ต้องเข้าสู่มาตรการตรวจสอบถ่วงดุลต่อไป ถ้าเป็นคดีในต่างจังหวัดก็ต้องส่งเรื่องให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าเป็นคดีในส่วนกลางหรือกรุงเทพมหานครก็ต้องส่งเรื่องให้กับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อที่จะให้บุคคลเหล่านี้ได้พิจารณาเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการดังกล่าวต่อไป⁴³

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เห็นชอบด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการดังกล่าว นั้น คำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการก็ถือได้ว่าเป็น “คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี” แต่ถ้าเป็นในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เห็นแย้งกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ก็ต้องส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นแย้งดังกล่าวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาดต่อไป⁴⁴ ซึ่งถ้าอัยการสูงสุดเห็นด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นแล้ว ผลก็จะเป็น “คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี”

ซึ่งเมื่อมี “คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี” แล้ว กรณีจึงต้องห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้อีก⁴⁵ ซึ่งการห้ามสอบสวนซ้ำนั้นมิขึ้นก็เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่ได้กระทำความผิดอาญาว่าเขาไม่ควรได้รับความเดือดร้อนสองครั้งในความผิดที่ได้กระทำความผิดเพียงครั้งเดียว เพราะในชั้นสอบสวนนั้น ผู้ต้องหาถือเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจรัฐ และผลกระทบดังกล่าวนี้ย่อมนำมาซึ่งความเดือดร้อนแก่ผู้ต้องหา การที่จะดำเนินคดีอาญาในเรื่องเดียวกันนั้นอีกใหม่ได้นั้นจะต้องมีพยานหลักฐานใหม่เท่านั้น หรือจะต้องเป็นการดำเนินการในคดีใหม่เท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายเรื่องการห้ามดำเนินคดีซ้ำนั่นเองดังที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้ว

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89/3 วรรคสองที่ได้กำหนดไว้ว่า ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของพนักงานสอบสวนหรือของพนักงานอัยการ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้ดุลพินิจเรียกสำนวนการสอบสวนดังกล่าวมาดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ได้ โดยให้ถือว่าการดำเนินการของพนักงานสอบสวนไม่เสียไป และอาจถือเป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ จะเห็นได้ว่า หากความเห็นของพนักงานสอบสวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วยนั้น เป็นความเห็นไม่ฟ้องคดีซึ่งพนักงานสอบสวนต้องส่งสำนวนต่อไปยังพนักงานอัยการเพื่อมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี ดังนั้นถ้าคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการเป็น “คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี” ผลจึงห้ามมิให้มีการสอบสวนคดีนั้นอีก การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.

⁴³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 145.

⁴⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 145 วรรคสอง.

⁴⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 147.

ซึ่งไม่เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว ใช้ดุลพินิจเรียกสำนวนจากพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการไปดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ จึงขัดต่อหลักกฎหมายห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ หรือ ne bis in idem เพราะจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องได้รับความเดือดร้อนจากอำนาจรัฐ จากการที่ต้องถูกดำเนินคดีถึงสองครั้งในการกระทำเพียงครั้งเดียวนั้น เช่นเดียวกับกรณีปัญหาตามมาตรา 89/1 วรรคสองที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้ว

ในการที่พนักงานอัยการใช้อำนาจในการสั่งคดีนั้น ไม่ว่าจะเป็นการสั่งฟ้องคดีหรือว่าสั่งไม่ฟ้องก็ตาม ล้วนแต่เป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้เสียหายหรือว่าฝ่ายผู้ต้องหาก็ตาม โดยปกติแล้วในการที่พนักงานอัยการใช้อำนาจในการสั่งคดีนั้นจะต้องผ่านการถูกตรวจสอบและควบคุมโดยภายในองค์กรอัยการเองเสียก่อน ซึ่งเป็นไปตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นการตรวจสอบในสายงานการบังคับบัญชา ซึ่งนอกจากจะเป็นการตรวจสอบการทำงานแล้วยังทำให้เกิดความโปร่งใสในการใช้ดุลพินิจสั่งสำนวนอีกด้วย นอกจากนี้ยังทำให้เกิดเป็นมาตรฐานเดียวกันในการพิจารณาสั่งคดีสำนวนประเภทเดียวกันเพื่อไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติเกิดขึ้น ซึ่งการตรวจสอบการสั่งคดีโดยภายในองค์กรนี้ผู้บังคับบัญชาสามารถตรวจสอบได้ตามลำดับชั้น เช่น อัยการชั้น 5 และอัยการชั้น 6 เมื่อได้รับมอบหมายให้พิจารณาสำนวนคดีใด ให้มีอำนาจดำเนินคดีนั้นได้เช่นเดียวกับหัวหน้าพนักงานอัยการ และเมื่อสั่งคดีแล้ว ให้เสนอหัวหน้าพนักงานอัยการเพื่อทราบ เพื่อให้หัวหน้าพนักงานอัยการมีความเห็นและมีคำสั่งต่อไป⁴⁶ หรือหากเป็นอัยการชั้น 4 เป็นผู้ได้รับมอบหมายให้พิจารณาสำนวนคดีใด ก็ให้พิจารณาสำนวนและทำความเห็นเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสั่ง⁴⁷ หรือหากเป็นอัยการชั้น 3 และอัยการชั้น 2 ในการตรวจพิจารณาสำนวนทุกประเภท ให้ตรวจและทำความเห็นเสนอผู้บังคับกองงานเพื่อทำความเห็นเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาสั่ง หรือในคดีที่ผู้ต้องหาเป็นผู้มีอิทธิพลหรือเป็นคดีที่เป็นที่สนใจของประชาชนหรือคดีความผิดบางประเภทที่รัฐมนตรีมีนโยบายป้องกันและปราบปรามเป็นพิเศษ ในกรณีที่พนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องทุกข้อหาหรือบางข้อหา นั้น ให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นถึงอธิบดีเพื่อพิจารณาสั่งต่อไป⁴⁸ เป็นต้น จะเห็นได้ว่าในการใช้ดุลพินิจสั่งคดีของพนักงานอัยการในแต่ละคดีนั้น จะต้องผ่านการควบคุมตรวจสอบโดยภายในองค์กรของตนเองก่อนเพื่อให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรม ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับของประเทศญี่ปุ่นแล้วจะเห็นว่ามีความคล้ายคลึงกันทีเดียว เนื่องจากอัยการญี่ปุ่นนั้นก็ต้องถูกตรวจสอบโดยภายใน

⁴⁶ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 51.

⁴⁷ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 54.

⁴⁸ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 53.

องค์กรของตนเองเช่นเดียวกัน โดยในการสังคดีของอัยการของประเทศญี่ปุ่นนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากอัยการอาวุโสเสียก่อน ปกติแล้วอำนาจของอัยการญี่ปุ่นในการสังคดีนั้นถือเป็นอำนาจเด็ดขาดซึ่งเมื่อพนักงานอัยการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้วไม่จำเป็นต้องเสนอความเห็นเพื่อรับความเห็นชอบจากผู้ใดอีก

นอกจากการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการโดยภายในองค์กรดังกล่าวข้างต้นแล้ว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ยังได้บัญญัติกลไกการควบคุมตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการไว้อีกชั้นหนึ่งด้วย โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งถ้าบุคคลดังกล่าวเห็นด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการถือว่าเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี แต่ถ้าไม่เห็นด้วยก็ให้ทำความเห็นแย้งส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาดอีกชั้นหนึ่ง ทำให้เห็นได้ในการที่พนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีใดนั้นจะต้องมีความละเอียดรอบคอบเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้และไม่ให้การใช้อำนาจตามอำเภอใจจนเกินไปนั่นเอง

นอกจากการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการยังอาจต้องถูกตรวจสอบในทางอ้อมได้อีก ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบโดยรัฐสภา ในกรณีที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับสำนวนคดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีคณะกรรมการยุติธรรมของสภาผู้แทนราษฎร โดยอาจเชิญพนักงานอัยการหรืออัยการสูงสุดให้ไปชี้แจงเหตุผลต่อกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรได้ หรืออาจถูกตรวจสอบโดยวุฒิสภา ในกรณีที่มีการร้องขอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ ออกจากตำแหน่งได้ เมื่อมีพฤติการณ์ร้ายพิสดารคดี ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ซึ่งเมื่อประธานวุฒิสภารับเรื่องร้องขอดังกล่าวแล้วจะส่งเรื่องดังกล่าวไปยัง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ไต่สวนข้อเท็จจริง หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิด ให้ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องกลับมายังประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาลงมติเพื่อถอดถอนอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 270 ถึงมาตรา 274 และนอกจากนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการนั้น ประชาชนก็สามารถแสดงความคิดเห็น ดิชม และวิพากษ์วิจารณ์ได้ เพราะไม่มีกฎหมายจำกัดสิทธิของประชาชนดังกล่าว

การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้น ถือเป็นเรื่องที่เป็นแต่ก็ต้องพิจารณาโดยความละเอียดรอบคอบด้วยเช่นกัน เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจแบบ “กึ่งตุลาการ” โดยมีอำนาจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาอันเป็นอำนาจทางฝ่ายตุลาการ หากปล่อยให้มีการตรวจสอบควบคุมจนปราศจากความเป็นอิสระอาจก่อให้เกิดผลเสียหาชาติตามมาและยังเป็นการขัดต่อความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แต่ในขณะเดียวกันหากปล่อยให้ปราศจากการตรวจสอบควบคุมเลยก็อาจนำไปสู่การก่อให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบตามมาได้เช่นกัน

ในการดำเนินคดีอาญานั้น ถึงแม้ว่าองค์กรที่มีอำนาจดำเนินคดีอาญาแต่ละองค์กรนั้น ถึงแม้จะมีความเป็นอิสระจากกันก็ตาม แต่ก็ถือว่าล้วนแต่เป็นการใช้อำนาจแทนรัฐเสมือนกับว่ารัฐนั้นเป็นตัวการโดยการแสดงออกของรัฐนั้นจะผ่านหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นพนักงานสอบสวนก็ดี พนักงานอัยการก็ดี หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ดี ต่างคนต่างก็ถือได้ว่าเป็นเพียงตัวแทนของรัฐเท่านั้น การดำเนินคดีขององค์กรหนึ่งจะมีผลในอีกองค์กรหนึ่งหรือไม่ จึงควรต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายและหลักปฏิบัติระหว่างหน่วยงานเป็นสำคัญ และย่อมต้องพิจารณาหลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำประกอบด้วย การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ได้ ถึงแม้ว่าการจะได้มีคำสั่งไม่ฟ้องคดีเสร็จสิ้นไปแล้วก็ตาม หรือการที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนคดีไปพร้อมๆ กับการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ในลักษณะต่างคนต่างกระทำแยกต่างหากจากกัน จึงเป็นการกระทำที่มิได้คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพต่อตัวบุคคลผู้ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐ

ถึงแม้การดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีเป้าหมายเพื่อการค้นหาความจริง แต่การค้นหาความจริงนั้นก็ต้องเป็นไปเพื่อให้ทราบความจริงว่าจำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาอันมีการกระทำความผิดหรือบริสุทธิ์ด้วย มิใช่เพียงแต่การมุ่งที่จะพิสูจน์ความผิดเท่านั้น หรือโดยกระทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งความจริงโดยไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนที่จำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับ การดำเนินคดีอาญาที่ถูกต้องตามวิถีทางยุติธรรมนั้น จะต้องตั้งอยู่บนหลักความสมควรแก่เหตุด้วย กล่าวคือ จะต้องมีความพอเหมาะพอดีไม่ว่าจะเป็นเรื่องใดๆ ซึ่งรวมทั้งเรื่องที่ทำให้กระทำต่อตัวจำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาด้วย ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในกระบวนการยุติธรรมนั้น คดีที่มีการสอบสวนหรือคดีที่มีการไต่สวนนั้น กรณีเมื่อพบว่าสำนวนคดีนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ไปกระทำการดำเนินคดีซ้ำต่อผู้ถูกกล่าวหาแล้ว สำนวนคดีดังกล่าวจะต้องยุติการดำเนินการทันที เนื่องจากการห้ามดำเนินคดีซ้ำนั้นถือว่าเป็นเงื่อนไขระงับคดีแล้ว