

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตในวงการเมืองและในระบบราชการเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงในสังคมไทย ทำให้มีการออกแบบสร้างกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ และเพิ่มความสลับซับซ้อน ตลอดจนมีมาตรการใหม่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยมา เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐจำนวนมาก ซึ่งการดำเนินการในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพศติมิชอบในประเทศไทยตั้งแต่ในระยะหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 มาจนถึงเมื่อการจัดตั้ง คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันในการจัดการแก้ไขปัญหาในการทุจริตประพศติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ขึ้นมา ต่อมาได้กำหนดบทบัญญัติในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อันเป็นที่มาของการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือที่เรียกว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เป็นองค์กรไต่สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจในกรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง หรือดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ กับทั้งไต่สวนวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

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. มีอำนาจฟ้องคดีเองได้หรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดี

แทน¹ เห็นว่าปัญหาข้อไม่สมบูรณ์ในสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริง เกิดจากการไม่เป็นกระบวนการเดียวกันของการสอบสวนฟ้องร้อง องค์การต่างทำหน้าที่ ขาดความร่วมมือระหว่างองค์กรในการค้นหาความจริง กล่าวคือพนักงานอัยการไม่ได้เข้าไปร่วมทำการไต่สวนหรือสอบสวนคดีกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่เริ่มคดี แม้พนักงานอัยการจะมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมกรณีมีการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ แต่ถือว่าพนักงานอัยการยังมีบทบาทในการรวบรวมพยานหลักฐานน้อย เนื่องจากพยานหลักฐานเกือบทั้งหมดที่ปรากฏในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฝ่ายเดียวเป็นผู้รวบรวมทั้งที่พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีแทนรัฐ เป็นผู้รับผิดชอบและมีความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีชั้นศาล โดยนำสืบพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามคำฟ้อง² ซึ่งจำเป็นต้องเข้าไปทำการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้น เพื่อจะได้เข้าไปรวบรวมพยานหลักฐานให้ครบถ้วนสมบูรณ์ เพราะการตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อหาข้อยุติดังกล่าวนี้ส่งผลทำให้การดำเนินคดีมีความล่าช้า ส่งผลกระทบทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานเป็นไปได้โดยยากลำบาก และการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษกระทำได้อย่างจริงจัง และทำให้สภาพการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้รับความเสียหาย เห็นได้ว่าในการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือการสอบสวนคดี โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นขั้นตอนที่มีผลกระทบต่อความยุติธรรมทั้งระบบเป็นอย่างมาก เพราะการสอบสวนเป็นต้นธารแห่งความยุติธรรม หากกระทำไปโดยไม่ถูกต้อง ไม่โปร่งใส หรือไม่ยุติธรรม ย่อมส่งผลกระทบต่อขั้นขั้นตอนการดำเนินคดีในชั้นอัยการ และศาล จึงกล่าวได้ว่า การไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นกระบวนการหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเป็นกระบวนการที่มุ่งหมายให้องค์การนี้เข้าไปใช้ดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งหลาย ฉะนั้นจึงควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ร่วมมือกับพนักงานอัยการ ในการตรวจสอบความจริงในชั้นก่อนฟ้อง กล่าวคือกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงกับคณะอนุกรรมการไต่สวนตั้งแต่เริ่มคดี จะทำให้ลดการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ และทำให้การดำเนินคดีมีความรวดเร็ว อันนำไปสู่การอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง

ในกรณีที่ไม้อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้³ เห็นว่าหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีไปทั้งที่สำนวนการไต่สวนยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และต่อมาศาลพิพากษายกฟ้องจะทำให้กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา เป็นการกระทำที่ผิด “หลักการตรวจสอบ”

¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 174.

(Examination Principle) ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญและเป็นหลักการดำเนินคดีอาญา³ และกรณีการตั้งทนายความฟ้องคดีแทนนั้น ทำให้เกิดความสับสนเปลี่ยนภาษาของรัฐธรรมนูญ ซึ่งค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความมีจำนวนสูงมาก ดังนั้นจึงควรให้พนักงานอัยการเพียงองค์กรเดียวฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และองค์กรอัยการของประเทศไทย กฎหมายบัญญัติให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดิน และเป็นผู้ดำเนินคดีแทนรัฐ ทำหน้าที่ฟ้องคดีอยู่แล้ว โดยที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงดังเช่นที่กรณีตั้งทนายความเพื่อฟ้องคดีแทน

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

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา บทบาท และอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)
2. เพื่อศึกษาระบบการอำนวยความยุติธรรมทางอาญาโดยเน้นหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐซึ่งพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินคดีแทนรัฐ
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบหลักและระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องของไทยกับต่างประเทศ
4. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องของการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ กรณีที่พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนตามระบบอัยการสากลอันจะส่งผลให้การอำนวยความยุติธรรมบรรลุวัตถุประสงค์

³ จาก อภิวิวัฒน์กระบวนการยุติธรรม (น. 28), โดย คณิต ฅ นคร ก, 2557, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นกระบวนการหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบการทุจริตแห่งชาติ และเป็นกระบวนการที่มุ่งหมายให้องค์กรนี้นำไปใช้ดำเนินการป้องกันและปราบการทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และปัญหาข้อไม่สมบูรณ์ในสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกิดจากการไม่เป็นกระบวนการเดียวกันของการสอบสวนฟ้องร้อง เนื่องจากพนักงานอัยการไม่ได้เข้าไปร่วมทำการไต่สวนหรือสอบสวนคดีกับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่เริ่มคดี แม้พนักงานอัยการจะมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมกรณีมีการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ แต่ถือว่าพนักงานอัยการยังมีบทบาทในการรวบรวมพยานหลักฐานน้อย เพราะพยานหลักฐานเกือบทั้งหมดที่ปรากฏในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฝ่ายเดียวเป็นผู้รวบรวม ดังนั้นควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ร่วมมือกันกับอัยการ โดยกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการไต่สวนหรือสอบสวนคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ กับคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยพนักงานอัยการที่เข้าไปร่วมทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงกับคณะอนุกรรมการไต่สวน ต้องถือว่ากระทำไปในนามอัยการมิใช่ในฐานะบุคคล จึงจะทำให้ความเห็นในทางคดีในชั้นสอบสวนซึ่งพนักงานอัยการมีส่วนร่วม นั้น มีความสอดคล้องกับความเห็นการพิจารณาสั่งคดีของอัยการสูงสุด และกำหนดให้อัยการสูงสุดเพียงองค์กรเดียวมีอำนาจในการฟ้องคดี ซึ่งจะทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การอำนวยความสะดวกของประเทศไทยได้อย่างแท้จริง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งที่จะทำการศึกษา และค้นคว้าปัญหาทางกฎหมาย บางประการเกี่ยวกับความเป็นมา บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 โดยเน้นการค้นคว้าหาความจริงในชั้นก่อนการพิจารณาพิพากษาคดีโดยการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน โดยมีอัยการเป็นผู้รับผิดชอบ ตามระบบอัยการสากล โดยจะทำการศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศเพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบการศึกษา

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร โดยจะทำการศึกษารวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ โดยนำข้อมูลที่ได้มาเปรียบเทียบ วิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความเป็นมา บทบาท และอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)
2. ทำให้ทราบระบบการอำนวยความสะดวกทางอาญา โดยเน้นหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินคดีแทนรัฐ
3. ทำให้ทราบเกี่ยวกับหลักและระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้น ก่อนฟ้องของไทยกับต่างประเทศ
4. สามารถนำผลการศึกษาค้นคว้าไปปรับปรุงระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้น ก่อนฟ้องของการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ กรณีที่พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนตามระบบอัยการสากล อันจะส่งผลให้การอำนวยความสะดวกบรรลุดังวัตถุประสงค์