

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง นับว่าเป็นปัญหาที่ร้ายแรง และเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศ จึงเป็นภารกิจที่จำเป็นที่ทุกส่วนในภาคสังคม จะต้องร่วมกันยับยั้งปราบปรามให้การทุจริตและประพฤติมิชอบให้หมดสิ้น หรือให้ลดลง อันส่งผลต่อการพัฒนาประเทศในทุกๆ ด้าน องค์กรสำคัญที่มีส่วนร่วมป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบขององค์กรหนึ่งก็คือองค์กรอัยการ แต่โดยที่พนักงานอัยการมีความคุ้นเคยกับการดำเนินคดีโดยใช้ระบบกล่าวหาเป็นเวลานาน แต่ในการดำเนินคดีในศาลคดีทุจริตและประพฤติมิชอบใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดีและพิจารณาตัดสินคดี และโดยที่ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง พนักงานอัยการจำเป็นต้องทำการศึกษาและทำความเข้าใจกับระบบไต่สวนให้ดี เพื่อที่จะสามารถดำเนินคดีในระบบไต่สวนให้มีประสิทธิภาพ

การพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบใช้ระบบไต่สวนโดยอาศัยพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ.2559 ข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยวิธีการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ.2559 และข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ.2560

สำหรับพนักงานอัยการก็ปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ.2560

จากการศึกษาพบว่าบทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีค่อนข้างมาก ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการรับสำนวนการไต่สวน และสำนวนการสอบสวน รวมทั้งการพิจารณาสำนวนก่อนมีคำสั่งใดๆ หรือก่อนที่จะดำเนินการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาต่อศาล แต่เมื่อได้ดำเนินการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาแล้วบทบาทของพนักงานอัยการจะลดลงอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับการดำเนินคดีในศาลอาญาทั่วไปกล่าวคือ

1. บทสรุป

1.1 บทบาทของพนักงานอัยการในชั้นก่อนฟ้องคดีมีลำดับดังนี้

1.1.1 การพิจารณาแก้ไขข้อบกพร่องในการรับสำนวนการไต่สวนและสำนวนการ

สอบสวน

พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาว่าสำนวนดังกล่าวได้มีการสรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดของผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่สำนวนดังกล่าวครบกำหนดอายุความเมื่อไรสำนวนดังกล่าวมีการไต่สวนข้อเท็จจริงก่อนแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่สำนวนดังกล่าวแจ้ง ข้อกล่าวหาเกินกว่าข้อเท็จจริงหรือไม่ โดยแจ้งข้อหาที่เพิ่มขึ้นโดยคลิดาอายุความในข้อหาเล็กน้อยแล้ว

ปัญหาต่างๆ ดังได้กล่าวมาแล้วพนักงานอัยการต้องดำเนินการแจ้งผู้ส่งสำนวน และ/หรือทำบันทึกข้อตกลงระหว่างสำนักงานอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือแจ้งให้แก่ผู้บังคับบัญชาของผู้ที่กระทำข้อบกพร่องเป็นอาจิม

เมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนการไต่สวนหรือสำนวนการสอบสวนแล้วก่อนที่จะมีคำสั่งใดๆ พนักงานอัยการมีทางเลือกได้ 3 กรณีคือ

กรณีที่ 1 เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้วสำนวนดังกล่าวมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายครบถ้วน รวมถึงพฤติการณ์การกระทำผิดดังกล่าวของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดฐานทุจริตหรือประพฤติดมิชอบ ก็มีความเห็นรับดำเนินคดีและเสนออัยการสูงสุดพิจารณา ถ้าอัยการสูงสุดเห็นชอบว่าคดีมีมูลก็จะมอบหมายให้สำนักงานอัยการที่รับผิดชอบตามมูลคดีที่เกิดเหตุเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินคดีต่อไป เพื่อดำเนินการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาต่อไป

กรณีที่ 2 กรณีที่พนักงานอัยการพิจารณาสำนวนแล้วพบข้อบกพร่อง มีการเจอข้อไม่สมบูรณ์ “ข้อไม่สมบูรณ์”มีความหมายมากกว่าการสอบสวนเพิ่มเติมหมายความว่า เมื่อพิจารณาแล้วสำนวนคดีมีข้อบกพร่อง และมีความเห็นว่าควรจะสอบพยานเพิ่มเติมก็สามารถระบุพยานเพิ่มเติมได้ ซึ่งขอบเขตจะกว้างกว่าการสอบสวนเพิ่มเติมในคดีอาญาปกติ หลังจากแจ้งข้อไม่สมบูรณ์แล้วก็ต้องมีหนังสือแจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ เมื่อได้รับหนังสือแจ้งข้อไม่สมบูรณ์แล้ว ก็จะมีหน้าที่ในการตั้งคณะทำงานเพื่อมาพิจารณาข้อไม่สมบูรณ์ร่วมกับคณะทำงานที่อัยการสูงสุดตั้งเข้าไป ขั้นตอนต่อไปคือการประชุมร่วมกัน แล้วก็พิจารณาประเด็นต่างๆ ตามที่อัยการสูงสุดแจ้งไว้ตามข้อไม่สมบูรณ์คือการพิจารณาถึงตัวบทกฎหมายที่จะดำเนินคดีและพิจารณาถึงการไต่สวนพยานเพิ่มเติมรวมถึงเรียกพยานหลักฐานเพิ่มเติม ถ้าคณะกรรมการฝ่าย ป.ป.ช.ชี้แจงแล้วเห็น

ว่ามีพยานหลักฐานส่วนนั้นอยู่แล้วในสำนวนก็อาจยุติตรงนั้นเรียกว่าการหาข้อยุติพนักงานอัยการก็จะรับดำเนินคดีต่อไป

กรณีที่ 3 กรณีพนักงานอัยการเห็นว่าต้องสอบพยานเพิ่มเติมตามข้อไม่สมบูรณ์แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าไม่จำเป็นหรือในกรณีที่มีการสอบสวนพยานเพิ่มเติมแล้วแต่ความเห็นทางคดีไม่ลงรอยกัน เช่นพนักงานอัยการเห็นว่าไม่อาจรับดำเนินคดีทั้งหมดหรือไม่อาจรับดำเนินคดีได้บางส่วน หรือไม่อาจรับดำเนินคดีได้ครบทุกข้อกล่าวหาตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล กรณีนี้เรียกว่าหาข้อยุติไม่ตรงกันก็ต้องมีความเห็นเสนออัยการสูงสุดพิจารณาว่าจะดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นหรือจะดำเนินการตามที่คณะทำงานฝ่ายอัยการมีความเห็น ถ้าอัยการสูงสุดมีความเห็นตามคณะทำงานฝ่ายอัยการ ก็จะส่งสำนวนคืนให้กับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไปดำเนินการต่อไป

1.1.2 การบรรยายฟ้อง

ขั้นตอนต่อไปเมื่อพนักงานอัยการรับดำเนินคดีแล้วก็ถึงกระบวนการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาต่อศาล

พนักงานอัยการจะต้องบรรยายฟ้องให้ครบองค์ประกอบความผิดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158 ถ้าบรรยายฟ้องไม่ครบองค์ประกอบความผิดหรือฟ้องเคลือบคลุมศาลอาจพิพากษายกฟ้องได้ และการบรรยายฟ้องต้องระบุถึงข้อความเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นความผิดคดีทุจริตและประพฤติดีมิชอบ และต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่ากระทำความผิดพร้อมชี้ช่องพยานหลักฐานให้ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้

ถึงแม้พนักงานอัยการจะฟ้องครบองค์ประกอบความผิด แต่ถ้าศาลเห็นว่าฟ้องไม่ถูกต้อง เช่น ไม่ระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่ากระทำความผิดและไม่ชี้ช่องพยานหลักฐาน ศาลมีอำนาจให้โจทก์แก้ฟ้องให้ถูกต้องได้

1.1.3 บทบาทของพนักงานอัยการในชั้นพิจารณาคดีของศาล

เมื่อฟ้องผู้ถูกกล่าวหาต่อศาลแล้ว ศาลจะทำการนัดตรวจพยานหลักฐาน แต่ก่อนถึงวันนัดตรวจพยานหลักฐาน ศาลจะกำหนดให้เจ้าพนักงานคดีของศาลเป็นผู้ตรวจสำนวนการสอบสวน สำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. จัดทำสรุปย่อการกระทำผิดของจำเลยตามฟ้อง รวมทั้งพยานหลักฐานต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในสำนวน จัดทำสรุปรายการพยานหลักฐาน โดยระบุพยานหลักฐานที่คู่ความไม่ได้โต้แย้งกันเพื่อความสะดวกของศาลในการที่ศาลจะสอบถามคู่ความและให้คู่ความรับข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานนั้นโดยไม่ต้องไต่สวน รวมทั้งสรุปรายละเอียดประเด็นแห่งคดีที่คู่ความโต้แย้งกัน จำนวนพยานความเกี่ยวข้องกับประเด็น

ความจำเป็นที่ต้องสืบพยานหลักฐานดังกล่าว รวมทั้งเตรียมพยานหลักฐานดังกล่าวก่อนหลังตามที่คู่ความประสงค์จะนำสืบ

ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พนักงานอัยการจะมอบหมายให้นิติกรไปดำเนินการเอง แต่เพื่อเป็นการเพิ่มบทบาทของพนักงานอัยการ ควรที่พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนจะต้องดำเนินการด้วยตนเอง เพราะอาจจะโต้แย้งประเด็นแห่งคดี รวมถึงพยานหลักฐานต่างๆ ที่จะต้องนำสืบในศาล

ประเด็นบทบาทของพนักงานอัยการในการพิจารณาคดีในศาลการพิจารณาคดีในศาลใช้ระบบไต่สวนนั้น บทบาทของพนักงานอัยการจะไม่เหมือนกับการดำเนินคดีอาญาทั่วไปที่ใช้ระบบกล่าวหา เพราะบทบาทของพนักงานอัยการจะมีน้อยมาก เพราะศาลเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง เมื่อศาลแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง ศาลจึงไม่สามารถยกเหตุแห่งความสงสัยขึ้นเพื่อยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้กับจำเลย

ในการพิจารณาในศาล ศาลจะเป็นผู้ถามพยานเองทั้งหมด พนักงานอัยการโจทก์จำเลยหรือทนายจำเลยไม่สามารถถามค้านหรือถามติงได้ นอกจากขออนุญาตศาลถามและศาลจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตก็ได้ ถ้าศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้เพียงพอแล้วก็จะไม่อนุญาตก็ได้

ดังนั้นในขั้นตอนนี้พนักงานอัยการโจทก์จะต้องรับฟังการไต่สวนของศาลอย่างตั้งอกตั้งใจ ถ้าเห็นว่าข้อเท็จจริงที่พยานเบิกความไปขาดตกบกพร่อง ไม่ครบประเด็นและเป็นสาระสำคัญ พนักงานอัยการก็ต้องขออนุญาตศาลถาม แม้ว่าศาลจะอนุญาตหรือไม่ก็ตาม

บทบาทของพนักงานอัยการที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ เมื่อศาลดำเนินการสอบสวนพิจารณาคดีเสร็จแล้ว ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา ศาลจะให้ทั้งโจทก์และจำเลยแถลงปิดคดีด้วยวาจา หรือทำเป็นหนังสือต่อศาล ดังนั้นพนักงานอัยการจะต้องสนใจในทุกขั้นตอนของการไต่สวนพยาน และทำการแถลงปิดคดีเป็นหนังสือ เพราะจะทำให้ศาลเห็นภาพที่ชัดเจนพอที่จะพิพากษาลงโทษจำเลยตามฟ้องได้

1.1.4 ประเด็นการเพิ่มประสิทธิภาพของพนักงานอัยการ

ควรมีการพัฒนาบุคลากรของอัยการไม่ว่าจะเป็นพนักงานอัยการหรือนิติกรก็ตามให้มีความรู้ในเรื่องระบบไต่สวน และกระบวนการพิจารณาคดีที่ใช้ในศาลต่างๆ ที่ใช้ระบบไต่สวน เพราะแต่ละศาลก็มีกระบวนการพิจารณา ระเบียบ ข้อกำหนด หรือข้อบังคับที่แตกต่างกันไป ถึงแม้จะกล่าวว่าได้ใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดี

2. ข้อเสนอแนะ

ตามที่ผู้วิจัยได้นำเสนอมาตั้งแต่ต้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

2.1 การส่งสำนวนคดีให้พนักงานอัยการของ ป.ป.ช. ควรมีการกำหนดระยะเวลาให้ชัดเจนทุกคดี ไม่ใช่กำหนดระยะเวลาเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และในขั้นการการรับและพิจารณาสำนวนพนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ต้องพิจารณาสำนวนทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้ละเอียดถี่ถ้วน

2.2 การบรรยายฟ้องของพนักงานอัยการในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบต้องทำเป็นหนังสือมีข้อความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 158 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้นคำฟ้องต้องครบองค์ประกอบความผิด และรายละเอียดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย เพราะถ้าคำฟ้องไม่ครบองค์ประกอบความผิดหรือเป็นฟ้องเคลือบคลุมศาลอาจพิพากษายกฟ้องได้ ดังนั้นควรมีการแก้กฎหมายให้การบรรยายฟ้องในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบไม่ควรมีฟ้องเคลือบคลุมดังเช่นการดำเนินคดีในศาลปกครอง ซึ่งใช้ระบบไต่สวนเหมือนกัน

2.3 เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ ในวันนี้ควรตรวจพยานหลักฐาน พนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีควรไปดำเนินการด้วยตนเองเพราะสามารถที่กำหนดประเด็น และรวมถึงจำนวนของพยานที่จะใช้ในการไต่สวน แต่ถ้าพนักงานอัยการไม่ไปด้วยตนเองอาจทำให้พยานหลักฐานหรือคำถามที่จะใช้ในการไต่สวนไม่ครบถ้วนอันอาจเกิดความเสียหายต่อคดีได้

2.4 สำนักงานอัยการสูงสุดควรพัฒนาบุคลากรของสำนักงานอัยการสูงสุดให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องการดำเนินคดีโดยใช้ระบบไต่สวน

2.5 สำนักงานอัยการสูงสุดควรสร้างพนักงานอัยการให้เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในเรื่องการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งการดำเนินคดีโดยใช้ระบบไต่สวน

2.6 ควรแก้กฎหมายให้พนักงานอัยการเข้าไปร่วมไต่สวนกับ ป.ป.ช. ตั้งแต่เริ่มต้นคดี

2.7 ควรใช้ระบบไต่สวนที่สมบูรณ์ในศาลคดีทุจริตและประพฤติมิชอบดังเช่นของต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น

2.8 ควรให้ผู้สนใจศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งกระบวนการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรศึกษากฎหมายใหม่ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561