

**บทบาทของพนักงานอัยการในการไต่สวนข้อเท็จจริง  
ตามพระราชบัญญัติมาตรการ ของฝ่ายบริหารในการป้องกันและ  
ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551\***

**THE ROLE OF PUBLIC PROSECUTOR IN INQUISITORIAL  
UNDER THE EXECUTIVE MEASURES IN ANTI-CORRUPTION  
ACT. B.E. 2551 (2008)**

**ณัฐสังคีต คนขยัน\* และสัณญพงค์ ลิ้มประเสริฐ**

Nattasangkeet khonkhyan and Sanyapong Limprasert

**มหาวิทยาลัยรังสิต**

Rangsit University, Thailand

\*Corresponding author E-mail: sangkeet4414@gmail.com

### **บทคัดย่อ**

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความเป็นมา บทบาท หน้าที่และอำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. และพนักงานอัยการ ระบบและกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. เปรียบเทียบแนวคิดและทฤษฎีในการดำเนินคดีอาญาทุจริตของ เจ้าหน้าที่ของรัฐของประเทศไทยกับของอารยประเทศ และเป็นแนวทางเพื่อแก้ไขปรับปรุง กฎหมายไทย การศึกษาเป็นเชิงคุณภาพ โดยใช้รูปแบบการวิจัยทางเอกสาร โดยทำการศึกษา จากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ เอกสารการวิจัย บทความ วิทยานิพนธ์ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยผลการวิจัยพบว่า ควรพัฒนาระบบการสอบสวน ฟ้องร้องในคดีอาญาทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริง ตั้งแต่เริ่มคดีโดย ควบคุมและกำหนดทิศทางในการไต่สวนข้อเท็จจริง สามารถเข้าร่วมกับคณะกรรมการไต่ สวนข้อเท็จจริง เพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงตั้งแต่เริ่มต้นคดี เมื่อพนักงานอัยการได้เข้าร่วมการไต่ สวนข้อเท็จจริงแล้วเสร็จ ให้มีความเห็นว่าเห็นควรชี้มูลความผิดแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ แล้ว

\* Received February 26, 2023; Revised March 25, 2023; Accepted April 5, 2023

นำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณาชี้มูลความผิด หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นพ้องด้วย ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น หากมีความเห็นแย้งกัน ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัยต่อไป คำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดให้เป็นที่สุด ให้พนักงานอัยการดังกล่าวเป็นพนักงานอัยการผู้ฟ้องร้องคดีดังกล่าวด้วยตนเอง เนื่องจากจะสามารถหยิบยกพยานหลักฐานมาใช้ในชั้นศาลได้ดี และเหมาะสมกว่าบุคคลอื่น ส่งผลให้การดำเนินคดีทุจริตมีประสิทธิภาพมากขึ้นและเกิดความน่าเชื่อถือต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอีกด้วย

**คำสำคัญ:** บทบาทของพนักงานอัยการ, การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท., การไต่สวนข้อเท็จจริงของพนักงานอัยการ

## Abstract

This research article aims to study the background, roles, duties and powers of the PACC and prosecutors. Fact-finding system and process according to the executive measures in anti-corruption Act. B.E. 2551 (2008), comparison of concepts and theories in prosecuting corruption and malfeasance of government officials in Thailand and other civilized countries. and as a guideline to improve the Thai law qualitative. By qualitative study. using a documentary research model. By studying from the Organic act on anti-corruption B.E. 2561 (2018), The Executive measures in anti-corruption act B.E. 2551 (2008) and other laws, it also collects information from books, research papers, articles, thesis and related documents. The results showed that a system for investigating and prosecuting criminal cases of corruption and malfeasance of government officials under the jurisdiction of the PACC should be developed by allowing the public prosecutor to participate in the fact-finding process of the PACC since the beginning of the case by controlling and determining the direction of the fact-finding investigation. Able to join the Fact Investigation Subcommittee to investigate the facts from the beginning of the case. When the prosecutor has completed the investigation of the facts. Next step to have an opinion to indict or not and presented to the PACC commission of point out the fault. If PACC commission agrees, proceed accordingly. If there is a disagreement to refer the matter to the Attorney General for further determination. The decision of the Attorney General shall be final. Let the prosecutor who participates in the investigation is a prosecutor who personally prosecutes such cases. Because he is aware of the facts and the best



evidence will bring evidence to use in court better and more appropriate than other people. As a result, the prosecution of corruption has become more efficient. to the criminal justice process as well

**Keywords:** The role of public prosecutor, Inquiry of the PACC, Investigation of public prosecutor

## บทนำ

ปัจจุบันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งของประเทศไทย ซึ่งจากสถิติล่าสุดเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พบว่า สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ได้รับเรื่องร้องเรียนในปี พ.ศ. 2562 ทั้งสิ้น 10,382 เรื่อง และในปี พ.ศ. 2563 ทั้งสิ้น 9,130 เรื่อง ซึ่งถือว่าเป็นตัวเลขที่ค่อนข้างสูงและสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง มีความจำเป็นที่รัฐบาล หน่วยงานภาครัฐ หรือแม้แต่เอกชนต้องเร่งบูรณาการในการแก้ไขปัญหาต่อไป โดยการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นคดีอาญาประเภทหนึ่งที่จะระบบกฎหมายไทยกำหนดให้ใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดี (ชยาธร เญียบแหลม, 2564) ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 6 หน่วยงานที่เป็นกลไกสำคัญและเป็นต้นธารเกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2560 มาตรา 28 วรรคท้าย กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจมอบหมายให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ดำเนินการแทนได้ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 17 โดยมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการระดับสูง หรือเทียบเท่าลงมา ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้ดำเนินการแทนตามตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าเมื่อคดีขึ้นมาสู่ชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้วคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะทำการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความผิดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้ถูกกล่าวหาแทนคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งก็คือขั้นตอนการรวบรวมพยานหลักฐาน เทียบได้กับการสอบสวนในชั้นพนักงานสอบสวน เมื่อการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเสร็จคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงจะส่งรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาชี้มูลความผิด จากนั้นเมื่อมีมติให้

ข้อมูลความผิดแล้วก็จะส่งสำนวนไปให้พนักงานอัยการพิจารณาตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติมาตรการฯ เมื่อพนักงานอัยการ สำนักงานคดีปราบปรามการทุจริต พิจารณาสำนวนว่าจะสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้อง หรือหากเห็นว่าพยานหลักฐานมีข้อบกพร่อง หรือไม่ครบถ้วน พนักงานอัยการจะสั่งให้ไต่สวนเพิ่มเติม จะเห็นได้ว่าขั้นตอนกระบวนการในการไต่สวนข้อเท็จจริงมีความยุ่งยาก ซับซ้อน และมากขึ้นตอนเกินไป ทำให้การดำเนินคดีล่าช้าออกไปอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากข้อมูลสถิติการดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ท. พบว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 - 2565 คณะกรรมการ ป.ป.ท. รับคดีไว้ไต่สวนข้อเท็จจริงทั้งสิ้น 7,282 เรื่อง พิจารณาแล้วเสร็จ 3,092 เรื่อง อยู่ระหว่างดำเนินการ 4,190 เรื่อง ซึ่งคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการแล้วเสร็จมีเพียงร้อยละ 42.46 เท่านั้น (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, 2565) ปัญหาในความล่าช้าอีกสาเหตุหนึ่งก็มาจากการดำเนินการตามหลักแบ่งแยกอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องออกต่างหากจากกัน กล่าวคือ แยกอำนาจสอบสวน หรือการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่วนอำนาจฟ้องร้องอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ โดยทำให้มีข้อจำกัดบางประการที่เป็นการสกัดกั้นการรับรู้เรื่องราวต่าง ๆ อันเป็นข้อเท็จจริงในคดีอาญา เนื่องจากพนักงานอัยการผู้ฟ้องคดีมิได้เข้าไปรับทราบเรื่องราวต่าง ๆ อย่างละเอียดมาแต่ต้น เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินคดีอาญาตามหลักสากล องค์การอัยการจะเป็นกลไกหลักที่สำคัญ พนักงานอัยการต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมาว่าสมบูรณ์เพียงพอหรือไม่ พิจารณาวillสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง รวมทั้งเขียนคำฟ้องและนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลในที่สุด ดังนั้น อัยการจะเข้าไปดำเนินการตั้งแต่กระทำความผิดและจบลงเมื่อได้รับโทษครบถ้วน ซึ่งเป็นไปตามหลักอำนาจสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกันแยกขาดจากกันไม่ได้ (คณิต ณ นคร, 2556) ในการดำเนินคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมานั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจมอบหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการแทนตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. ใช้อำนาจการไต่สวนข้อเท็จจริง ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการฯ เมื่อคดีขึ้นมาสู่ชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะทำการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อดำเนินการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง จากนั้นก็ส่งรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาชี้มูลความผิด และส่งสำนวนไปให้พนักงานอัยการพิจารณาตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติมาตรการฯ เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาสำนวนว่าจะสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้อง หรือหากเห็นว่าพยานหลักฐานมีข้อบกพร่อง หรือไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้พนักงานอัยการแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยให้ระบุข้อที่ไม่



สมบูรณ์นั้นไปด้วย หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะร่วมกับอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานร่วมกัน เพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ และในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติยืนยันให้ฟ้อง ก็ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัยต่อไป ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีกระบวนการและขั้นตอนที่ค่อนข้างมากและใช้เวลาค่อนข้างนาน ก่อให้เกิดปัญหาและส่งผลกระทบต่อกระบวนพิจารณาในภาพรวม ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินคดีอาญาปกติในชั้นสอบสวนฟ้องร้อง และคดีอาญาเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในชั้นสอบสวนฟ้องร้อง ในประเทศไทย เปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศฝรั่งเศส พบว่า ยังไม่สอดคล้องและมีข้อแตกต่างกันอยู่หลายประการ

โดยหลักการสำคัญในระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเพียงเจ้าพนักงานของรัฐผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการเท่านั้น อัยการและตำรวจจึงต้องมีความเป็นภาวะวิสัย (objectivity) การค้นหาความจริงจนกระทั่งพอใจหรือเรียกว่า "หลักการค้นหาความจริงในทางเนื้อหา" (Inquisitionsprinzip) การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็นกระบวนการที่รัฐจัดให้มีองค์กรของรัฐเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความจริงและทำคำชี้ขาดในที่สุด และโดยเนื้อหาในคดีอาญาจึงมิใช่การพิพาทกันในศาล (คณิต ณ นคร, 2528) แต่การดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้องในประเทศไทยในทางปฏิบัติแยกความรับผิดชอบออกเป็นกระบวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนแล้วต่อด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ และการแยกความรับผิดชอบในทางปฏิบัตินี้ค่อนข้างเด็ดขาด ซึ่งผิดระบบและหลักการดังกล่าว (คณิต ณ นคร, 2564) ตามแนวทางสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของพนักงานอัยการขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Guidelines on the Role of Prosecutors) ให้อัยการมีบทบาทหลักในการสอบสวนและควบคุมในการสอบสวนคดีอาญา เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ประกอบกับมาตรฐานความรับผิดชอบในวิชาชีพและคำประกาศว่าด้วยสิทธิและหน้าที่อันสำคัญอย่างยิ่งของอัยการ ได้มีการกำหนดแนวทางให้พนักงานอัยการต้องดำเนินการตามกฎหมายในการดำเนินคดีอาญา กล่าวคือ ในกรณีที่มีอำนาจตามกฎหมาย หรือตามข้อปฏิบัติที่จะเข้าร่วมในการสอบสวนคดีอาญา ทำให้ประเทศไทยมีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินคดีอาญาเพิ่มขึ้นอีกหลายหน่วยงาน รวมทั้งให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาในบางเรื่อง และมีการเพิ่มบทบาทอัยการให้เกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีอาญาเพิ่มขึ้น แต่ก็เป็นเพียงการยอมรับให้พนักงานอัยการเข้าไปมีบทบาทในการสอบสวนในบางคดีเท่านั้น ยังมิได้เป็นไปตามหลักอำนาจสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเกี่ยวข้องกันไม่อาจแยกออกจากกันได้ (ภาวิณี หาญธงชัย, 2563) ในประเทศอเมริกาการดำเนินคดีอาญาทั้งในระดับ Federation และระดับ State จะเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของพนักงานอัยการเท่านั้น

ประชาชนไม่สามารถนำคดีอาญาขึ้นฟ้องต่อศาลได้ด้วยตนเอง เพราะการควบคุมการดำเนินคดีอาญาเป็นภารกิจของรัฐแต่เพียงผู้เดียว เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาขึ้นพนักงานอัยการจะเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้องภายใต้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ด้วยเหตุนี้พนักงานอัยการจึงมีอำนาจควบคุมการสอบสวนหรือเข้าร่วมสอบสวนคดีอาญาได้โดยอัตโนมัติ ซึ่งพนักงานอัยการในสหรัฐอเมริกามีบทบาทในการควบคุมการสอบสวนของพนักงานสอบสวนอย่างใกล้ชิด (วรวิทย์ สุนทรเสถียรเลิศ, 2557) การดำเนินคดีอาญาขึ้นก่อนฟ้องในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นกระบวนการเดียว กล่าวคือ อัยการมีอำนาจหน้าที่เริ่มคดีได้เองหรืออาจให้ตำรวจดำเนินการให้ แม้ตำรวจจะมีหน้าที่ต้องติดตามความผิดอาญาที่เกิดขึ้นและต้องกระทำทุกอย่างโดยไม่ชักช้าเพื่อป้องกันมิให้คดีมีตนนไปก็ตาม แต่ตำรวจก็เป็นเพียงเครื่องมือของอัยการเท่านั้น (กัลยารัตน์ เอี่ยมอาจหาญ, 2551) ส่วนฝรั่งเศสพนักงานอัยการมีบทบาทในการรวบรวมพยานในชั้นสอบสวนเพื่อให้ศาลได้พิจารณาในชั้นกำหนดโทษ ซึ่งในการสอบสวนเจ้าพนักงานตำรวจในฐานะผู้ช่วยพนักงานอัยการจะทำรายงานเกี่ยวกับความผิด หาตัวผู้กระทำผิดและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งที่เป็นผลดีและผลร้ายหากอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่ารายละเอียดเกี่ยวกับประวัติภูมิหลังของจำเลยยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ย่อมมีอำนาจที่จะสืบเสาะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวจำเลยเพิ่มเติมเองได้หรือจะให้ตำรวจฝ่ายคดีสอบสวนเพิ่มเติมก็ได้ และในการพิจารณาคดีของศาล (ปาณิส วงศ์ทุมมาลา, 2555)

ดังนั้น หากกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตั้งแต่เริ่มคดี โดยเป็นผู้ควบคุมและกำหนดทิศทางในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงที่แต่งตั้งตามคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยให้คณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นผู้สืบสวนและช่วยรวบรวมพยานหลักฐานตามที่พนักงานอัยการกำหนด อันเป็นไปตามหลักสากลที่ว่า “อำนาจสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน” ซึ่งจะส่งผลให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงมีความรวดเร็วมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากจะเป็นการแก้ไขปัญหา และลดขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ในกรณีที่เกิดความไม่สมบูรณ์ของพยานหลักฐานเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริงไปให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาเห็นความเห็นในทางคดี ทั้งยังเป็นการส่งเสริมความร่วมมือกันระหว่างองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาเพื่อการตรวจสอบค้นหาความจริงให้ประจักษ์ และทำให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลกันระหว่างองค์กร อันเป็นหลักประกันในคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เป็นอย่างดี

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา บทบาท และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) และพนักงานอัยการ ในการไต่สวนข้อเท็จจริง



ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

2. เพื่อศึกษาถึงระบบและกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดและทฤษฎีในการดำเนินคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยกับต่างประเทศ

4. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในการได้สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

## วิธีดำเนินการวิจัย

บทความฉบับนี้ ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของพนักงานอัยการในการได้สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดีทุจริต โดยทำการศึกษาจากตำรา เอกสารการวิจัย บทความ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ สิ่งพิมพ์ และเอกสารต่าง ๆ ทั้งจากในประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาพิจารณาศึกษาวิเคราะห์หาแนวทาง ข้อสรุป และข้อเสนอแนะเพื่อให้สอดคล้องกับระบบการได้สวนข้อเท็จจริงคดีทุจริตในประเทศไทยในปัจจุบัน

## ผลการวิจัย

จากการศึกษาบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการได้สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติมาตรการฯ จะเห็นได้ว่านับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็เป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจรับเรื่องกล่าวหาหรือเรียนกรณีเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยหากเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมา หรือเป็นเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรง คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจมอบหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงแทนได้ ตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยเมื่อได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการแทนแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะใช้อำนาจการได้สวนข้อเท็จจริง ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการฯ เมื่อคดีขึ้นสู่ชั้นได้สวน

ข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะทำการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง จากนั้นจึงส่งรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาชี้มูลความผิด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติพิจารณาชี้มูลความผิดแล้วก็จะส่งสำนวนไปให้พนักงานอัยการพิจารณาตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติมาตรการฯ แต่หากเป็นกรณีที่ต้องส่งให้อัยการสูงสุดชี้ขาด ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการฯ ก็จะมีพบว่าขั้นตอนในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงมีความยุ่งยาก ซับซ้อน และมากขึ้นตอนโดยไม่จำเป็น ไม่ว่าจะเป็นการพบข้อไม่สมบูรณ์ของพนักงานอัยการตามที่ได้กล่าวมาแล้ว การที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ร่วมกับอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือกรณีพนักงานอัยการ และคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีความเห็นแย้งกัน ทำให้ต้องส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัย ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการฯ ซึ่งกว่าจะถึงกระบวนการดังกล่าวก็มีขั้นตอนการดำเนินการอีกมากมาย ทำให้เกิดความล่าช้าในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. อย่างมาก ทำให้เวลาในการดำเนินคดีต้องล่าช้าออกไปอีก ปัญหาที่เกิดขึ้นกรณีที่สำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ หรือกรณีที่ตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือกรณีพนักงานอัยการและคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีความเห็นแย้งกันจนต้องส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัยดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เกิดจากการที่พนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตั้งแต่เริ่มต้นคดี โดยกว่าที่พนักงานอัยการจะได้รับทราบเรื่องราวต่าง ๆ ก็ต่อเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลความผิดและส่งสำนวนไปให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งคดีแล้ว ไม่ได้รับทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียดมาแต่ต้น แม้ว่ากฎหมายจะเปิดช่องให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการไต่สวนข้อเท็จจริงร่วมกับคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ แต่ก็ไม่ได้กำหนดให้พนักงานอัยการต้องลงมาร่วมไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยตนเองแต่อย่างใด คงระบุข้อไม่สมบูรณ์มาเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไต่สวนเพิ่มเติมเองเท่านั้น หรือหากเกิดกรณีที่ตั้งคณะทำงานร่วมที่กำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยตนเองก็เป็นเวลาภายหลังจากการรวบรวมพยานหลักฐานส่วนใหญ่ครบถ้วนแล้วเท่านั้น อีกทั้งแทบจะไม่ค่อยมีการตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ท. และอัยการสูงสุดเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเลย แต่พนักงานอัยการกลับมีบทบาทหน้าที่สำคัญ คือ ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไต่สวนข้อเท็จจริงมาแล้วสมบูรณ์เพียงพอหรือไม่ และพิจารณาว่าจะสั่งฟ้อง หรือไม่ฟ้อง รวมทั้งเขียนคำฟ้อง และนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลในที่สุด ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการดำเนินคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบในภาพรวม กล่าวคือ ทำให้คดีต้องล่าช้าออกไปอีก อีกทั้งเป็นการกระทบสิทธิผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหา และกระทบต่อความ



นำเชื่อถือในกระบวนการดำเนินคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบอีกด้วย ข้าราชการพนักงานอัยการพิจารณาเพียงรายงานและสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยไม่ได้ร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริง อาจเกิดกรณีไม่พบข้อบกพร่องในสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วส่งฟ้องไป ก็อาจส่งผลกระทบต่อผลการดำเนินคดีในชั้นศาล ซึ่งข้อบกพร่องนั้นอาจถึงขนาดทำให้ศาลยกฟ้องคดีไปในที่สุด หากเป็นเช่นนั้นจะกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมและความน่าเชื่อถือขององค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอีกด้วย

การที่พนักงานอัยการไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงตั้งแต่เริ่มต้นคดีแต่มีอำนาจในการพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหา นั้น เป็นไปตามหลักการแยกอำนาจสอบสวน ออกจากอำนาจฟ้องร้อง แต่จากการศึกษาพบว่า การดำเนินคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบในนานาอารยประเทศจะไม่มี การจัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นมาเฉพาะ แต่ยังคงใช้กระบวนการดำเนินคดีอาญาตามปกติ ทำให้ระบบสอบสวนฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศดังกล่าวจึงยังมีความรับผิดชอบขององค์กรอัยการ โดยพนักงานอัยการต้องเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนตั้งแต่เริ่มคดี เนื่องจากองค์กรอัยการเป็นองค์กรหลักที่มีบทบาทในการใช้อำนาจฟ้องร้องคดีอาญา หากไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการสอบสวนตั้งแต่เริ่มคดีอาจจะทำให้ไม่ได้รู้เห็น หรือทราบข้อเท็จจริงในคดีที่ถูกต้อง ครบถ้วน และรอบด้านได้ จึงเห็นได้ว่าข้อบกพร่องของระบบการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. คือ การแยกการสอบสวน และการฟ้องร้องออกเด็ดขาดจากกัน ทำให้ขาดกลไกในการบูรณาการร่วมกัน ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจในการสอบสวนฟ้องร้อง อีกทั้ง ขั้นตอนกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงมีความยุ่งยาก ซับซ้อน และมากขึ้นตอนเกินไป กว่าที่พนักงานอัยการจะเข้ามามีบทบาทในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็เป็นเวลาภายหลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลความผิดแล้ว ซึ่งการรวบรวมพยานหลักฐานส่วนใหญ่ครบถ้วนแล้วเท่านั้น

## อภิปรายผล

1. บทบาท และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) และพนักงานอัยการ ในการไต่สวนข้อเท็จจริง

1.1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) (พ.ศ.2561) นับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็เป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจรับเรื่องกล่าวหาหรือเรียนกรณีเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยหากเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมา หรือเป็นเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรง คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจมอบหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนได้ ตามมาตรา 62 แห่ง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยเมื่อได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการแทนแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะใช้อำนาจการไต่สวนข้อเท็จจริง ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการฯ เมื่อคดีขึ้นสู่ชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะทำการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือมอบหมายพนักงาน ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นเบื้องต้นแทน เพื่อดำเนินการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง จากนั้นจึงส่งรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาข้อมูลความผิดเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติพิจารณาข้อมูลความผิดแล้วก็จะส่งสำนวนไปให้พนักงานอัยการพิจารณาตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติมาตรการฯ

1.2 พนักงานอัยการ หากพิจารณาจากพระราชบัญญัติมาตรการฯ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติพิจารณาข้อมูลความผิดในคดีไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะส่งสำนวนไปให้พนักงานอัยการพิจารณาตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาสำนวนว่าจะสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้อง หรือหากเห็นว่าพยานหลักฐานมีข้อบกพร่อง หรือไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้พนักงานอัยการแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นไปด้วย หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะร่วมกับอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ และในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติยืนยันให้ฟ้อง ก็ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัยต่อไป

## 2. ระบบและกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

เมื่อพิจารณาขั้นตอนในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. พระราชบัญญัติมาตรการฯ ข้างต้น จะพบว่ากระบวนการมีความยุ่งยาก ซับซ้อน และมากขึ้นตอนโดยไม่จำเป็น ไม่ว่าจะเป็นการพบข้อไม่สมบูรณ์ของพนักงานอัยการตามที่ได้กล่าวมาแล้ว การที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ร่วมกับอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือกรณีพนักงานอัยการ และคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีความเห็นแย้งกัน ทำให้ต้องส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัย ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการฯ ซึ่งกว่าจะถึงกระบวนการดังกล่าวก็มีขั้นตอนการดำเนินการอีกมากมาย ทำให้เกิดความล่าช้าในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. อย่างมาก ทำให้ระยะเวลาในการดำเนินคดีต้องล่าช้าออกไปอีก ปัญหาที่เกิดขึ้นกรณีที่สำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ หรือกรณีที่ตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือกรณีพนักงานอัยการและคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีความเห็นแย้งกันจนต้องส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัยดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเกิดจากการที่พนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตั้งแต่เริ่มต้นคดี โดยกว่าที่พนักงานอัยการ



จะได้รับทราบเรื่องราวต่าง ๆ ก็ต่อเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลความผิดและส่งสำนวนไปให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งคดีแล้ว ไม่ได้ได้รับทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียดมาแต่ต้น แม้ว่ากฎหมายจะเปิดช่องให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการไต่สวนข้อเท็จจริงร่วมกับคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ แต่ก็มิได้กำหนดให้พนักงานอัยการต้องลงมาร่วมไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยตนเองแต่อย่างใด คงระบุข้อไม่สมบูรณ์มาเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไต่สวนเพิ่มเติมเองเท่านั้น หรือหากเกิดกรณีที่ตั้งคณะทำงานร่วมที่กำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยตนเองก็เป็นเวลาภายหลังจากการรวบรวมพยานหลักฐานส่วนใหญ่ครบถ้วนแล้วเท่านั้น อีกทั้งแทบจะไม่ค่อยมีการตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ท. และอัยการสูงสุดเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเลย แต่พนักงานอัยการกลับมีบทบาทหน้าที่สำคัญ คือ ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไต่สวนข้อเท็จจริงมาว่าสมบูรณ์เพียงพอหรือไม่ และพิจารณาว่าจะสั่งฟ้อง หรือไม่ฟ้อง รวมทั้งเขียนคำฟ้อง และนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลในที่สุด ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการดำเนินคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบในภาพรวม กล่าวคือ ทำให้คดีต้องล่าช้าออกไปอีก อีกทั้งเป็นการกระทบสิทธิผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหา และกระทบต่อความน่าเชื่อถือในกระบวนการดำเนินคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบอีกด้วย ข้ำร้ายหากพนักงานอัยการพิจารณาเพียงรายงานและสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยไม่ได้ร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริง อาจเกิดกรณีไม่พบข้อบกพร่องในสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วสั่งฟ้องไป ก็อาจส่งผลกระทบไปถึงการดำเนินคดีในชั้นศาล ซึ่งข้อบกพร่องนั้นอาจถึงขนาดทำให้ศาลยกฟ้องคดีไปในที่สุด หากเป็นเช่นนั้นจะกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมและความน่าเชื่อถือขององค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอีกด้วย

3. ศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดและทฤษฎีในการดำเนินคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยกับต่างประเทศ

การดำเนินคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทยนั้น การที่พนักงานอัยการไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงตั้งแต่เริ่มต้นคดี แต่มีอำนาจในการพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหา นั้น เป็นไปตามหลักการแยกอำนาจสอบสวน ออกจากอำนาจฟ้องร้อง โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นองค์กรที่มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง ส่วนอำนาจฟ้องร้องอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรอัยการ แต่จากการศึกษาพบว่า การดำเนินคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกาจะไม่มี การจัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นมาเฉพาะ แต่ยังคงใช้กระบวนการดำเนินคดีอาญาตามปกติ ทำให้ระบบสอบสวนฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศดังกล่าวจึงยังในความรับผิดชอบขององค์กรอัยการ โดยพนักงานอัยการต้องเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนตั้งแต่เริ่มคดี เนื่องจาก

องค์กรอัยการเป็นองค์กรหลักที่มีบทบาทในการใช้อำนาจฟ้องร้องคดีอาญา หากไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการสอบสวนตั้งแต่เริ่มคดีอาญาจะทำให้ไม่ได้รับรู้เห็น หรือทราบข้อเท็จจริงในคดีที่ถูกต้อง ครบถ้วน และรอบด้านได้ จนส่งผลกระทบต่อบทบาทของพนักงานอัยการโดยตรง โดยเมื่อพนักงานอัยการเข้าร่วมการสอบสวนตั้งแต่เริ่มคดีจะก่อให้เกิดการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความรวดเร็วในการดำเนินคดี มีการตรวจสอบถ่วงดุลกันระหว่างองค์กรในการสอบสวนฟ้องร้อง ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่ว่าอำนาจสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกันแบ่งแยกจากกันเด็ดขาดไม่ได้ จึงเห็นได้ว่าข้อบกพร่องของระบบการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. คือ การแยกการสอบสวน และการฟ้องร้องออกเด็ดขาดจากกัน ทำให้ขาดกลไกในการบูรณาการร่วมกัน ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจในการสอบสวนฟ้องร้อง อีกทั้ง ขั้นตอนกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงมีความยุ่งยาก ซับซ้อน และมากขึ้นตอนเกินไป กว่าที่พนักงานอัยการจะเข้ามามีบทบาทในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็เป็นเวลาภายหลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลความผิดแล้ว ซึ่งการรวบรวมพยานหลักฐานส่วนใหญ่ครบถ้วนแล้วเท่านั้น

#### 4. แนวทางในการปรับปรุงกฎหมาย

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรเสนอให้องค์กรอัยการ โดยพนักงานอัยการ สำนักงานคดีปราบปรามการทุจริต ซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านการดำเนินคดีอาญา และเชี่ยวชาญการฟ้องคดีเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เข้าไปมีส่วนร่วมในการควบคุมการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตั้งแต่เริ่มคดีเพื่อให้เกิดความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน อีกทั้งเพื่อให้การไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม

#### สรุป/เสนอแนะ

จากการศึกษาบทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตลอดจนกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความทุจริตและประพฤติมิชอบ และศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการ สำนักงานคดีปราบปรามการทุจริต ในการพิจารณาสั่งคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พบว่า ในกระบวนการขึ้นไต่สวนข้อเท็จจริงยังมีปัญหาและข้อบกพร่องที่ควรเสนอแนะให้แก่ไขดังต่อไปนี้

- 1) ควรพัฒนาระบบการสอบสวนฟ้องร้องในคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยให้พนักงานอัยการ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตั้งแต่เริ่มคดีโดยเป็นผู้ควบคุมและกำหนดทิศทางในการไต่สวนข้อเท็จจริง อันเป็นไปตามหลักสากลที่ว่า “อำนาจสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน” โดยเพิ่มเติมมาตรา 32/1 ลงในพระราชบัญญัติ



มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ความว่า “มาตรา 32/1 เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามมาตรา 32 หรือ มอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. ไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นเบื้องต้นแทนคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรา 23/2 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แจ้งคำสั่งแต่งตั้งหรือมอบหมาย แล้วแต่กรณี ให้สำนักงานอัยการสูงสุดทราบ เพื่อมอบหมายให้พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการเข้าร่วมไต่สวนข้อเท็จจริงในสำนวนดังกล่าวโดยเร็ว” 2) ให้พนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายจากสำนักงานอัยการสูงสุดเข้าร่วมกับคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงตั้งแต่เริ่มต้นคดี โดยพนักงานอัยการจะเข้าร่วมการไต่สวนข้อเท็จจริงด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้คณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงไต่สวนข้อเท็จจริงแทนก็ได้ 3) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงพร้อมทั้งความเห็นจากพนักงานอัยการ และคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการและคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. กับพนักงานอัยการมีความเห็นแย้งกันในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริง ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัยต่อไป คำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดให้เป็นที่สุด 4) ให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบการฟ้องร้องคดีดังกล่าวด้วยตนเอง เนื่องจากเป็นผู้รับรู้ข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานต่าง ๆ ดีที่สุด ดังนั้นในการสั่งคดีหรือแม้แต่การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลจะส่งผลให้การดำเนินคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบมีประสิทธิภาพมากขึ้น

## เอกสารอ้างอิง

- กัลยารัตน์ เอี่ยมอาจหาญ. (2551). การถอนฟ้องคดีอาญา : ศึกษากรณีพนักงานอัยการเป็นโจทก์. ใน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คณิต ณ นคร. (2528). วิธีพิจารณาความอาญาไทย : หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน. วารสารนิติศาสตร์, 15(3), 6-7.
- คณิต ณ นคร. (2556). กระบวนการยุติธรรมในมุมมองของคณิต ณ นคร. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- คณิต ณ นคร. (2564). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน .
- ชยาธร เฉียบแหลม. (2564). การรับฟังพยานบอกเล่าในคดีอาญาระบบไต่สวน. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 50(3), 282-285.

- ปาณิส วงศ์ทุมมาลา. (2555). ความเป็นภาวะวิสัยของพนักงานอัยการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและฝรั่งเศส. ใน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ภาวิณี หาญธงชัย. (2563). เอกภาพการสอบสวนในคดีอาญา : ศึกษาอำนาจการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานฝ่ายปกครอง . ใน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรวิทย์ สุนทรเสถียรเลิศ. (2557). การเริ่มคดีโดยพนักงานอัยการ. ใน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. (2565). รายงานสถิติสำนวนคดีของสำนักงาน ป.ป.ท. ประจำปีเดือนกันยายน พ.ศ.2565. เรียกใช้เมื่อ 30 พฤศจิกายน 2565 จาก [https://www.pacc.go.th/index.php/home/view\\_content/45/9329](https://www.pacc.go.th/index.php/home/view_content/45/9329)