

บทบาทพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริต
และประพฤติมิชอบ
The Prosecutor's Role in Proceeding
Corruption and Malfeasance Cases

ณัฐพงษ์ สุวรรณพานิชย์ (Nattapong Suwanpanich)¹

ธวัชชัย สุวรรณพานิช (Tawatchai Suwanpanich)²

ลาวัลย์ หอนพรัตน์ (Lawan Hornopparat)³

¹นักศึกษาลัทธิสุตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม

²ศาสตราจารย์ ดร., ³รองศาสตราจารย์, สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

Master of Laws (Criminal Law and Criminal Justice), School of Law,

Sukhothai Thammathirat Open University

E-mail: dr.noknoy2499@hotmail.com

Received: 23 September 2018

Revised: 26 December 2018

Accepted: 30 January 2019

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ 2) ศึกษาบทบาทพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของประเทศไทยและต่างประเทศ 3) ศึกษาแนวทางในการพัฒนาการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบและแนวทางแก้ไขปัญหาของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

เป็นการทำวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากตำรากฎหมาย พระราชบัญญัติ บทความ วารสารทางวิชาการ ระเบียบข้อบังคับ เพื่อทำการวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหา นอกจากนี้ยังใช้วิธีการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) โดยสัมภาษณ์บุคคลผู้ให้ข้อมูลเป็นสำคัญ (Key Informant) ได้แก่ ผู้พิพากษา พนักงานอัยการผู้ฟ้องคดีต่อศาลคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และทนายความ

ผลการศึกษาพบว่า บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีความสำคัญมากในขั้นตอนการรับสำนวนการไต่สวน และสำนวนการสอบสวน รวมทั้งการพิจารณาสำนวนก่อนมีคำสั่งใด ๆ รวมทั้งการประชุมร่วมในการพิจารณาข้อไม่สมบูรณ์ และก่อนที่จะดำเนินการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาต่อศาล แต่เมื่อได้ดำเนินการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาต่อศาลแล้วบทบาทของพนักงานอัยการจะลดลงอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับคดีในศาลอาญาทั่วไป เพราะการพิจารณาคดีในศาลคดีทุจริตและประพฤติมิชอบใช้ระบบไต่สวน บทบาทของพนักงานอัยการจะไม่เหมือนกับการดำเนินคดีอาญาทั่วไปที่ใช้ระบบกล่าวหา บทบาทของพนักงานอัยการจะน้อยมาก เนื่องจากศาลเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง เมื่อศาลแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง ศาลจึงไม่สามารถยกเหตุแห่งความสงสัยขึ้นเพื่อยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้กับจำเลย

ดังนั้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดี จึงควรที่จะแก้กฎหมายให้พนักงานอัยการเข้าร่วมไต่สวนกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตั้งแต่เริ่มพบการกระทำความผิด (ภัทรชวรรณ ชะนะมา, 2554, หน้า 16-28) กระบวนการไต่สวนในศาลควรเปิดโอกาสให้พนักงานอัยการได้ซักถามพยานได้อย่างเต็มที่ หรือมีฉะนั้น ควรใช้ระบบไต่สวนอย่างเต็มที่แบบระบบการไต่สวนของประเทศฝรั่งเศส

คำสำคัญ: คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ, พนักงานอัยการ, การดำเนินคดี

Abstract

The objectives of this Independent Study are (1) to study the principle and theory of the prosecutor's role in proceeding corruption and malfeasance cases, (2) to compare the role of the prosecutor's role in proceeding corruption and malfeasance cases in Thailand with foreign countries, and (3) to study on how to develop more efficient proceeding of corruption and malfeasance cases and more suitable prosecutor's role.

This is a qualitative, documentary study with collection and analysis of related legal text books, acts, laws, regulations and articles, and with in-depth interview of judges, lawyers and prosecutors who proceeded corruption and malfeasance cases to court.

It is found that in proceeding corruption and malfeasance cases, a prosecutor has a lot of roles in the process of investigation, inquiry and consideration of the court files of cases before any order is issued. The prosecutor also takes part in the meeting to examine incomplete issues before bringing a case to court to prosecute against the accused person. But after the case has been brought to court, the prosecutor has limited role in comparison with general criminal cases. For corruption and malfeasance cases, the court's consideration is based mainly on the court's own inquiry and facts finding in which the prosecutor is limitedly involved; whereas, for general criminal cases, the court's consideration is based on accusation. It is therefore recommended to amend the law to authorize the prosecutor to join the investigation and inquiry process with the Office of National Anti-Corruption from the beginning when a corruption or malfeasance case starts to be detected. The prosecutor should be authorized to fully participate in the inquiry in court, and the French investigation system is also recommended to be applied in Thailand.

Keywords: Corruption and malfeasance cases, Prosecutor, Role in proceeding

บทนำ

อัยการนับเป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่สำคัญ นอกจากนี้ พนักงานอัยการยังมีบทบาทหน้าที่สำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะการดำเนินคดีอาญา (ศุภณัฐ ชูลาภ, 2556, หน้า 47-59) ซึ่งการดำเนินคดีอาญาในศาลยุติธรรมของประเทศไทยใช้ระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ซึ่งระบบดังกล่าวพนักงานอัยการและเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมคุ้นเคยและมีความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีอาญามาเป็นเวลานาน อาจกล่าวได้ว่าคงไม่มีนักกฎหมายคนใดจะคาดคิดว่าประเทศไทยจะได้นำเอาระบบการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน (Inquisitorial System) มาใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีอาญาของไทย โดยเริ่มตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2544 และตามมาด้วยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองศาลอาญาแผนกคดีค้ามนุษย์ จนกระทั่งเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2559 ได้มีประกาศในราชกิจจานุเบกษา (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ, 2559, หน้า 1-7) ให้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ซึ่งการพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบในศาลดังกล่าวได้กำหนดให้ใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดี ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2559 จะเห็นได้ว่าระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ได้เริ่มเข้ามามีอิทธิพลต่อการพิจารณาคดีที่สำคัญและเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลไทย

จากการที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาของไทยได้ใช้ระบบกล่าวหา (Accusatorial System) มาโดยตลอดนับเป็นเวลาหลายทศวรรษ จึงทำให้บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมของไทย ไม่ว่าจะเป็นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ศาล รวมถึงทนายความย่อมมีความรู้ ความเข้าใจ และมีความเชี่ยวชาญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาในระบบกล่าวหาเป็นอย่างดี แต่เมื่อประเทศไทยได้นำระบบไต่สวนมาใช้ในการพิจารณาคดีบางประเภทย่อมทำให้บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต่างรู้สึกกังวลและสับสนเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะบทบาทในการพิจารณาในระบบไต่สวนของไทย ศาลยุติธรรมโดยมีประธานศาลฎีกาจะเป็นผู้ออกข้อบังคับของศาลฎีกาในการดำเนินกระบวนการพิจารณารวมทั้งได้มีพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีดังกล่าวด้วย แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาคดีตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวก็ไม่ใช่ไปตามต้นแบบระบบไต่สวนของประเทศฝรั่งเศสแต่อย่างใด คงเป็นไปในลักษณะ กึ่ง ๆ ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน ซึ่งยิ่งทำให้สร้างความลำบากใจให้บุคลากรในกระบวนการยุติธรรม เมื่อนำระบบไต่สวนมาใช้ ทั้งนี้เพราะบุคลากรดังกล่าวข้างต้นยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และความชำนาญในระบบไต่สวน หรือหากผู้ที่เข้าใจและมีความชำนาญก็เป็นเพียงส่วนน้อย ยังไม่เพียงพอกับปริมาณคดีที่นับวันจะเพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้บทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาในระบบกล่าวหา พนักงานอัยการมีความรู้ ความเข้าใจในระบบกล่าวหาเป็นเวลานาน การฝึกอบรมพนักงานอัยการตั้งแต่เริ่มเข้ารับราชการก็เน้นการสอนและให้ความรู้เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาในศาลโดยใช้

ระบบกล่าวหาโดยตลอด (มานิต เอกสุวรรณ, 2552, หน้า 65-73) มีเพียงพนักงานอัยการบางคนไปศึกษาเล่าเรียนในต่างประเทศเกี่ยวกับการพิจารณาคดีอาญาในระบบไต่สวน (อุทัย อาทิวา, 2525) แต่เป็นเพียงส่วนน้อยและไม่เพียงพอสำหรับการรองรับการพิจารณาคดีอาญาในระบบไต่สวน อีกทั้งการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาในศาลโดยใช้ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงกล่าวคือระบบกล่าวหา (Accusatorial System) (โสภณ รัตนกร, 2551, หน้า 1-5) เป็นวิธีพิจารณาคดีที่พัฒนาขึ้นมาใช้แทนการแก้แค้นกันเป็นส่วนตัว โดยให้ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีได้เองในฐานะเป็นผู้กล่าวหา ผู้พิพากษาผู้ตัดสินคดีไม่มีอำนาจกล่าวหา ยกประเด็น หรือนำสืบพยานหลักฐาน แต่จะทำหน้าที่เป็นคนกลางพิจารณาคดีโดยเปิดเผยด้วยวาจา มีวิธีพิจารณาคดีระบบกล่าวหา วิวัฒนาการมาจากการพิจารณาคดีในสมัยโบราณที่ใช้วิธีทรมาน (Trial by Ordeal) และการใช้วิธีให้คู่ความต่อสู้กัน (Trial by Battle) มีคู่ต่อสู้ 2 ฝ่าย ศาลเป็นคนกลาง และต่อมาได้พัฒนาเป็นการให้พิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์โดยพยานหลักฐานที่โจทก์จำเลยนำสืบต่อสู้คดีกัน ระบบนี้จึงเน้นเป็นพิเศษว่าจำเลยในคดีอาญาได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าโจทก์จะพิสูจน์ให้ศาลเห็นจนสิ้นสงสัยว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริง ศาลเป็นคนกลางผู้ทำหน้าที่ควบคุมดูแลให้คู่ความทั้งสองฝ่ายดำเนินคดีตามกฎหมายที่วางไว้ในกฎหมายลักษณะพยานเท่านั้น ศาลจะมีบทบาทในการเสาะหาข้อเท็จจริงในคดีน้อยมาก เป็นเรื่องที่คุณค่าแต่ละฝ่ายจะต้องเสนอข้อเท็จจริงและตรวจสอบข้อเท็จจริงกันเอง ศาลมีดุลพินิจเกี่ยวกับการดำเนินคดีน้อย (อนันต์ จันทร์โอภากร, 2525, หน้า 6-8)

ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) เป็นระบบที่พัฒนาต่อมาจากกรแก้แค้นเป็นส่วนตัว ด้วยการยกเลิกการให้ผู้เสียหายเป็นผู้กล่าวหาเอง เป็นให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่แทน ผู้พิพากษาเปลี่ยนสถานะจากการเป็นคนกลางมาเป็นผู้ทำการไต่สวนค้นหาความจริงด้วยตนเอง ดังนั้น การพิจารณาคดีจึงมิใช่เป็นการต่อสู้กันระหว่างผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา แต่เป็นการต่อสู้คดีระหว่างจำเลยกับรัฐ การพิจารณาคดีมิได้กระทำโดยเปิดเผย แต่พิจารณาด้วยเอกสารมากกว่าการเบิกความ ศาลในระบบนี้จึงมีบทบาทในการค้นหาความจริงมากกว่าการเบิกความ โดยจะทำหน้าที่ซักถามพยานเอง คู่ความจะซักถามพยานได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลก่อน กฎเกณฑ์การดำเนินคดีจึงไม่เคร่งครัดเหมือนระบบกล่าวหาที่จำเป็นต้องมีเพื่อให้คู่ต่อสู้คัดค้านภายใต้กฎหมายของกฎหมาย

จากการที่ผู้วิจัยได้นำเสนอมาแต่ต้นถึงระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน จะเห็นว่ามิใช่แตกต่างกันอย่างมากในสาระสำคัญ เพราะระบบกล่าวหาสำหรับพนักงานอัยการมีหน้าที่นำพยานหลักฐานมาสืบ เพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลย ส่วนจำเลยมีหน้าที่นำพยานหลักฐานเข้าหักล้างพยานของพนักงานอัยการ และศาลทำหน้าที่เป็นคนกลางและพิจารณาพิพากษาไปตามพยานหลักฐานแต่สำหรับการพิจารณาคดีอาญาในระบบไต่สวน ศาลหรือผู้พิพากษาจะเป็นผู้ค้นหาความจริงทั้งหมดในคดีและมีบทบาทหน้าที่มากในการพิจารณาคดี

ดังนั้น จึงเกิดปัญหาว่าบทบาทของพนักงานอัยการที่มีแต่เดิมโดยใช้การพิจารณาคดีในระบบกล่าวหาจะปรับตัวอย่างไรให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญานั้นบรรลุจุดประสงค์และเกิดความเป็นธรรมสำหรับทุก ๆ ฝ่าย

จากสภาพปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงบทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยศึกษาว่าจะทำอย่างไรให้พนักงานอัยการมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาในศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งศึกษาถึงกลไกของพนักงานอัยการที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาในศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ทั้งนี้เพื่อให้เห็นว่าพนักงานอัยการมีบทบาทที่สำคัญ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อคู่ความและกระบวนการยุติธรรม โดยการใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ
2. เพื่อศึกษาบทบาทพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของต่างประเทศและของไทย
3. เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนาการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบและแนวทางแก้ไขปัญหาของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

วิธีการวิจัย

การจัดทำบทความวิจัยฉบับนี้เป็นการทำวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากตำรากฎหมาย พระราชบัญญัติบทความ วารสารทางวิชาการ ระเบียบข้อบังคับ เพื่อทำการวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหา นอกจากนี้ยังใช้วิธีการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) โดยสัมภาษณ์บุคคลผู้ให้ข้อมูลเป็นสำคัญ (Key Informant) ได้แก่ ผู้พิพากษา จำนวน 1 คน พนักงานอัยการผู้ฟ้องคดีต่อศาลคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ จำนวน 1 คน และทนายความ จำนวน 1 คน

ผลการศึกษา

ตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา คือ พนักงานอัยการ ซึ่งในบทนี้ผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ถึงบทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบซึ่งเป็นบทบาทที่สำคัญ เพราะในศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบใช้ระบบไต่สวน ถือว่าเป็นบทบาทและหน้าที่ของพนักงานอัยการในระบบใหม่ ซึ่งแต่เดิมพนักงานอัยการจะเคยชินกับการดำเนินคดีในศาลซึ่งใช้ระบบกล่าวหา ทั้งสองระบบมีความแตกต่างทั้งรูปแบบและวิธีการ ดังนั้นจึงต้องทำการศึกษาและวิเคราะห์ให้ได้ข้อเท็จจริงโดยละเอียด อันจักเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาบุคลากร และเป็นประโยชน์ต่อ

การพัฒนากระบวนการยุติธรรมในทางอาญาต่อไป โดยผู้วิจัยขอดำเนินการวิเคราะห์บทบาทของพนักงานอัยการตั้งแต่การรับสำนวนการไต่สวนจาก คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.), สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) หรือจากพนักงานสอบสวน การดำเนินคดีในศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ จนศาลมีคำพิพากษา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. แนวทางปฏิบัติของพนักงานอัยการตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2560

1.1 ขั้นตอนการรับสำนวนและการพิจารณาสำนวน

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการตั้งแต่พนักงานอัยการรับสำนวนการไต่สวนจาก คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือสำนวนการสอบสวนก็ดี พนักงานอัยการจะต้องพิจารณารายละเอียด และขั้นตอนต่าง ๆ ให้ละเอียดรอบคอบ โดยต้องพิจารณาตั้งแต่การรับสำนวนว่าพบข้อบกพร่องอย่างไรบ้าง ในขั้นตอนการรับสำนวน พบว่า มีปัญหาหลายประการ เช่น

1.1.1 บางสำนวนไม่สรุปข้อเท็จจริงในการกระทำผิด ซึ่งพนักงานอัยการต้องอ่านและศึกษาสำนวนดังกล่าวให้ละเอียดรอบคอบ พร้อมทั้งศึกษาข้อเท็จจริงทั้งหมดและสรุปเป็นความเห็นของพนักงานอัยการเอง ขั้นตอนนี้ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบและกฎหมายว่าจะต้องทำการสรุปสำนวนดังกล่าวเพื่อส่งพร้อมสำนวนให้พนักงานอัยการ ปัญหานี้จึงเป็นปัญหาหนึ่ง ซึ่งต่อไปจะต้องทำข้อตกลงระหว่างพนักงานอัยการกับผู้ซึ่งต้องส่งสำนวนให้พนักงานอัยการพิจารณา

1.1.2 การส่งสำนวนคดีให้พนักงานอัยการพิจารณา ผู้ส่งสำนวนส่งสำนวนคดีกระชั้นชิดใกล้วันครบกำหนดอายุความ หรือไม่ระบุระยะเวลาอายุความในแต่ละคดี ปัญหาข้อนี้ พนักงานอัยการก็จะมีเวลาพิจารณาสำนวนน้อยมาก ทำให้เกิดปัญหาพนักงานอัยการผู้พิจารณาสำนวนไม่สามารถแจ้งข้อไม่สมบูรณ์เพื่อตั้งคณะทำงานร่วมได้ จึงต้องทำการส่งฟ้องไปก่อนทำให้เกิดผลเสียหายต่อคดีได้ ดังนั้น ปัญหาข้อนี้ต้องทำความเข้าใจร่วมกัน โดยกำหนดระยะเวลาในการส่งสำนวนให้พนักงานอัยการได้มีเวลาในการพิจารณาสำนวนได้อย่างเพียงพอ เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้กระทำผิดอาจจะหลุดลอยนวล หรือศาลพิพากษายกฟ้อง ทำให้เสียหายต่อรูปคดีได้

ปัญหาต่าง ๆ ที่ผู้วิจัยได้นำเสนอมาดังกล่าวข้างต้น เป็นปัญหาหลักที่สำคัญ แต่ยังมีบางกรณีที่เป็นปัญหาปลีกย่อย ดังนั้น เพื่อลดหรือทำให้ปัญหาทั้งหลายหมดไป ควรที่จะมีการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างองค์กรเพื่อให้เกิดความคล่องตัว และทำให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ปัญหาต่าง ๆ ที่ปรากฏเกิดจากการที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าจะต้องปฏิบัติเช่นใด ตัวอย่างเช่น ป.ป.ช. ส่งสำนวนการไต่สวนเมื่อใกล้จะหมดอายุความ ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับพนักงานอัยการในการพิจารณาสำนวนการไต่สวน หากจะคืนสำนวนก็กลัวจะเกิดความเสียหายต่อราชการ และคนกระทำผิดก็จะหลุดไป เพราะเหตุทางเทคนิค หากจะดำเนินการฟ้องไปโดยไม่พิจารณาสำนวนให้รอบคอบ ก็จะทำให้ศาลพิพากษายกฟ้องได้ ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่าในเรื่องปัญหาต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว ควรจะมีระเบียบ หรือกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้

1.1.3 ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การส่งสำนวนที่ขาดอายุความแล้ว แต่ผู้ส่งสำนวนอ้างบทลงโทษหนักเพื่อให้คดียังไม่ขาดอายุความ เมื่อทางอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีมีหลักฐานไม่พอฟ้อง และสิ่งไม่ฟ้องคดีนั้นในบทหนัก ก็ไม่สามารถฟ้องในข้อหาที่มีหลักฐานพอฟ้องได้ เพราะคดีขาดอายุความแล้ว ซึ่งปัญหาข้อนี้ ทำให้เสียเวลาในการตั้งข้อไม่สมบูรณ์และเสียเวลาในการพิจารณาร่วมกันระหว่างคณะทำงานทั้งสองฝ่าย ซึ่งปัญหาข้อนี้ก็ควรกำหนดข้อตกลงขึ้นเพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อคดี

1.1.4 การตั้งข้อกล่าวหาให้แก่บุคคลใด ควรไต่สวนให้ได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจน เมื่อไต่สวนได้ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว จึงค่อยแจ้งข้อกล่าวหาให้แก่บุคคลนั้น เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่คดีในภายหลัง

1.1.5 เมื่อมีการประชุมร่วมของคณะทำงานทั้งสองฝ่ายแล้ว และที่ประชุมร่วมมีความเห็นว่าต้องแจ้งข้อกล่าวหาเพิ่มเติมแก่ผู้กล่าวหา ให้เจ้าหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดำเนินการตามความเห็นของคณะทำงานร่วมไปด้วยเลย โดยไม่ต้องให้คณะทำงานร่วมฝ่ายอัยการต้องไปร่วมแจ้งข้อกล่าวหาพร้อมด้วย เพราะสำนวนคดีทุจริตฯ เกิดขึ้นในต่างจังหวัดทั่วประเทศจำนวนมากทำให้เสียเวลาในการทำงาน กรณีที่มีการประชุมร่วมกัน เช่น กรณีพบข้อไม่สมบูรณ์

การพิจารณาสำนวนของอัยการตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นเป็นการพิจารณาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในภาพรวมแต่ในระเบียบฯ ยังได้แยกความแตกต่างและให้ความสำคัญกับสำนวนที่ส่งมาจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือสำนวนการสอบสวนต่างกัันดังที่ผู้วิจัยจะได้ทำการวิเคราะห์ให้เห็นเป็นลำดับดังนี้

1) เป็นการพิจารณาสำนวนจาก คณะกรรมการ ป.ป.ช.

ระเบียบฯ ข้อที่ 10 กำหนดว่าหากพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนเห็นว่าสำนวนการไต่สวนสมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้ทำความเห็นควรรับดำเนินคดีอาญาฟ้องหรือยื่นคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน พร้อมร่างคำฟ้องหรือคำร้องเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นถึงอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง หรือกรณีเห็นว่าสำนวนการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ รวมทั้งฐานความผิดที่ไม่ครบถ้วนตามการกระทำที่ถูกกล่าวหา ให้ทำความเห็นโดยระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์ ตลอดจนข้อกล่าวหาเพิ่มเติม ให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน พร้อมรายชื่อคณะทำงานผู้แทนอัยการสูงสุด และร่างหนังสือแจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นถึงอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง

ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยระบุข้อไม่สมบูรณ์ให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในกรณีนี้ให้อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากันโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายไม่เกินฝ่ายละห้าคน ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ รวมทั้งดำเนินการอื่นใดให้สำนวนการไต่สวนครบถ้วนสมบูรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง เพื่อส่งให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อไป ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการร่วมมีอำนาจตามมาตรา 34 (1) (2) (3) และ (4) ด้วย ตามมาตรา 77 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

2) การพิจารณาสำนวนจากคณะกรรมการ ป.ป.ท.

ตามระเบียบฯ ข้อ 13 เมื่อพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนมีความเห็นควรสั่งฟ้องให้เสนอความเห็นพร้อมร่างคำฟ้องต่ออัยการพิเศษฝ่ายเพื่อพิจารณาสั่ง หรือหากกรณีพบข้อไม่สมบูรณ์ให้เสนอความเห็นเสนออัยการพิเศษฝ่ายเพื่อพิจารณาสั่งต่อไปเช่นกัน นอกจากนี้ในกรณีจำเป็นที่จะต้องตั้งคณะทำงานร่วม จึงเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่งต่อไป

3) การพิจารณาสำนวนการสอบสวน เมื่อพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนมีความเห็นสั่งฟ้องหรือสั่งสอบสวนเพิ่มเติม ให้เสนอความเห็นต่ออัยการพิเศษฝ่ายเพื่อพิจารณาสั่งต่อไป ทั้งนี้ตามระเบียบฯ ข้อ 14

เมื่อพิจารณาการรับสำนวนตั้งแต่ต้น พบว่า อำนาจในการสั่งให้ดำเนินคดีอาญามีความแตกต่างกันกล่าวคือ หากเป็นสำนวนที่ส่งมาจาก ป.ป.ช. อัยการสูงสุดเพียงผู้เดียวที่มีอำนาจ ในการสั่งฟ้อง แต่ถ้าเป็นสำนวนที่ส่งมาจาก ป.ป.ท. หรือสำนวนการสอบสวน อำนาจในการสั่งฟ้องอยู่แค่ระดับอัยการพิเศษฝ่าย ทั้งนี้ก็เพราะความผิดของผู้ถูกกล่าวหาในแต่ละชั้น กล่าวคือ หากสำนวนที่พิจารณาจาก ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการระดับสูง ส่วนสำนวนที่พิจารณาจาก ป.ป.ท. จะเป็นข้าราชการตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา ดังนั้น อำนาจในการสั่งฟ้องจึงแตกต่างกัน

แต่อย่างไรก็ดีจากการศึกษาพบว่า การพิจารณาสำนวนที่ส่งมาจากหน่วยงานใดก็ตาม จะต้องส่งไปยัง ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. จะพิจารณาว่าจะเป็นอำนาจของ ป.ป.ท. หรือถ้าส่งเรื่องมาจากตำรวจ ก็ขึ้นอยู่กับว่า ป.ป.ช. จะมีคำสั่งให้ตำรวจทำการไต่สวนเองหรือไม่ หรือ ป.ป.ช. จะรับไปดำเนินการเอง ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นการวิเคราะห์การรับสำนวนและการพิจารณาสำนวนของพนักงานอัยการ ปัญหาที่พบคือ ต้องพิจารณาให้รอบคอบและทำอย่างไรให้การพิจารณาสำนวนเป็นไปอย่างถูกต้องทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งจะทำให้ผลการพิจารณาในชั้นศาลเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. แนวทางการฟ้องและบรรยายฟ้องของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

2.1. แนวทางการฟ้องของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

2.1.1 กรณีเป็นสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งให้ดำเนินการฟ้องคดีอาญา ให้สำนักงานคดีแจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ส่งตัวผู้ถูกกล่าวหามายังพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดี เมื่อได้รับตัวผู้ถูกกล่าวหาแล้วให้ยื่นฟ้องผู้ถูกกล่าวหาทันที โดยไม่ต้องรอผู้ถูกกล่าวหาอื่นที่ไม่มาตามกำหนด ส่วนผู้ถูกกล่าวหาที่ไม่มาตามกำหนด ให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อจัดการให้ได้ตัวมาฟ้องคดีต่อไป ตามระเบียบฯ ข้อ 15 วรรคแรก

2.1.2 กรณีเป็นสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เมื่ออัยการพิเศษฝ่ายมีคำสั่งฟ้องให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งตัวผู้ถูกกล่าวหามายังพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดี เมื่อได้รับตัวผู้ถูกกล่าวหาแล้วให้ยื่นฟ้องผู้ถูกกล่าวหาทันที โดยไม่ต้องรอผู้ถูกกล่าวหาอื่นที่ไม่มาตามกำหนด ส่วนผู้ถูกกล่าวหาที่ไม่

มาตามกำหนดและมีความจำเป็นต้องจับตัวผู้ถูกกล่าวหา ให้พนักงานอัยการแจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่มีอำนาจเหนือท้องที่ที่ผู้ถูกกล่าวหา มีภูมิลำเนาหรือที่อยู่เป็นผู้ดำเนินการ และแจ้งด้วยว่าเมื่อจับกุมตัวได้ให้ส่งตัวไปยังศาลและแจ้งให้พนักงานอัยการทราบภายในสี่สิบแปดชั่วโมง ตามระเบียบฯ ข้อ 15 วรรค 2

2.1.3 กรณีเป็นสำนวนการสอบสวน ให้ปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ ตามระเบียบฯ ข้อ 15 วรรค 3

ตามระเบียบข้อ 15 วรรคแรก กรณีได้ตัวผู้ถูกกล่าวหาที่สามารถดำเนินการฟ้องได้ทันที โดยที่ไม่ต้องรอผู้ถูกกล่าวหาอื่น แต่หากผู้ถูกกล่าวหาไม่มาก็ต้องทำหนังสือแจ้ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อจัดการให้ได้ตัวมาฟ้องคดีต่อไป ซึ่งจากการศึกษาพบว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับแจ้งจากพนักงานอัยการแล้ว ก็สามารถยื่นคำร้องต่อศาลฯ เพื่อขอออกหมายจับผู้ถูกกล่าวหาได้ ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 26(2)

แต่หากเป็นกรณีตามระเบียบฯ ข้อ 15 วรรค 2 กรณีผู้ถูกกล่าวหาไม่มาตามกำหนดและมีความจำเป็นต้องจับตัวผู้ถูกกล่าวหาตามระเบียบฯ ข้อ 15 วรรค 2 จากการศึกษาพบว่า พนักงานอัยการจะต้องมีคำสั่งแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดจัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหาดำเนินคดีภายในกำหนดอายุความ ตามนัยกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 มาตรา 4

สำหรับกรณีตามระเบียบฯ ข้อ 15 วรรค 3 ต้องยึดถือตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 57 (การส่งคดีสำหรับผู้ต้องหาที่ยังเรียกหรือจับตัวไม่ได้) กำหนดไว้โดยเคร่งครัดว่า “ในคดีที่พนักงานอัยการเห็นว่าควรสั่งฟ้องผู้ต้องหาที่ยังเรียกหรือจับตัวไม่ได้ตามมาตรา 141 วรรคท้าย แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ทำความเข้าใจว่า “ควรสั่งฟ้อง...(ระบุชื่อผู้ต้องหา ชื่อหา และบทกฎหมาย)...แต่ยังไม่ได้ตัวผู้ต้องหา ให้แจ้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดจัดการให้ได้ตัวมาภายในอายุความ”

สำหรับระเบียบฯ ข้อ 15 ในเรื่องการดำเนินการฟ้อง จากการศึกษาสามารถวิเคราะห์ได้ว่าเหมือนการดำเนินการนำตัวผู้ต้องหาไปฟ้องยังศาลเหมือนการดำเนินคดีอาญาทั่วไป เพียงแต่ ในกรณีเรียกหรือจับตัวผู้ต้องหา ตามระเบียบฯ ข้อ 15 วรรคแรก เป็นหน้าที่ของ ป.ป.ช. ที่จะต้องรับไปดำเนินการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอออกหมายจับต่อไป

2.2 การบรรยายฟ้องของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

การบรรยายฟ้องของพนักงานอัยการ ซึ่งฟ้องในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบต้องทำเป็นหนังสือ มีข้อความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 158 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น คำฟ้องต้องครบองค์ประกอบความผิด และรายละเอียดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย เพราะถ้าคำฟ้องไม่ครบองค์ประกอบความผิดหรือเป็นฟ้องเคลื่อนคลุมศาลอาจพิพากษายกฟ้องได้ ซึ่งแตกต่างจากคำฟ้องในคดีปกครองในศาลปกครองคือ คำฟ้องไม่จำเป็นต้องครบองค์ประกอบความผิดตามกฎหมาย ทั้งที่ใช้การดำเนินคดีในระบบได้ส่วนเช่นกัน

สาเหตุที่เป็นดังนี้ก็เพราะว่า ในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เกี่ยวข้องกับเสรีภาพ เช่น ถูกควบคุม ถูกขัง ถูกจำคุก และประหารชีวิต ดังนั้น การบรรยายฟ้องจึงมีความสำคัญ แต่คดีในศาลปกครองแม้จะใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวนเช่นกัน แต่ไม่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพของบุคคล แต่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

คำฟ้องต้องมีข้อความที่เป็นการกล่าวหาว่ากระทำความผิดอันเป็นความผิดคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่ากระทำความผิด พร้อมทั้งชี้ช่องพยานหลักฐานให้ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้ นอกจากคำฟ้องจะต้องครบองค์ประกอบความผิดแล้ว คำฟ้องต้องบรรยายถึงพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำการอันเป็นความผิดเกี่ยวกับคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ นอกจากคำฟ้องที่บัญญัติไว้ข้างต้น พนักงานอัยการต้องชี้ช่องพยานหลักฐานให้ชัดเจน คำว่า “ชี้ช่องพยานหลักฐาน” และ “แนวทางการไต่สวนพยาน” หมายถึง การระบุชี้แจงถึงพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายหรือฝ่ายโจทก์ต้องการจะนำสืบเกี่ยวข้องกับคดีอย่างไร รู้เห็นข้อเท็จจริงอย่างไร และมีพยานหลักฐานอะไรที่จะอ้างส่งตามพยานปากนั้น ๆ

ในส่วนของการบรรยายฟ้องนั้น ในกรณีการละเมิดจากการทุจริต พนักงานอัยการต้องดูประเด็นเรื่องค่าเสียหายให้ตีค่าเสียหายนั้นมีมูลฐานมาจากความไม่ชอบด้วยกฎหมายของสัญญาทางปกครองหรือไม่ ถ้าหากมาจากการทุจริตในเรื่องการทำสัญญาทางปกครอง หรือเรื่องอื่น ๆ ให้พนักงานอัยการพิจารณาได้ 2 แนวทางคือ

1) ใช้กรณีริบทรัพย์เป็นหลัก ของที่ได้ไปจากหน่วยงานของรัฐแล้วถึงความเสียหาย ถึงค่อยไปใช้เรื่องค่าเสียหายตามมา เพราะหากพนักงานอัยการใช้เรื่องค่าเสียหายเป็นหลัก โดยไม่ถ่วงผลจะต่างกัน ถ้าใช้เรื่องริบทรัพย์ของทุกอย่างที่ถูกยกออกไปจะคืนหลวงในฐานะที่เป็นทรัพย์ที่เอาไปจากการกระทำผิด หากคืนไม่ได้ต้องใช้มูลค่าค่า ตามมาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

2) แต่ถ้าเป็นเรื่องค่าเสียหายเป็นเรื่องที่จำเลยสามารถสู้ในประเด็นที่ว่าหน่วยงานของรัฐก็มีส่วนในการทำให้เกิดการละเมิด เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกับผู้อื่น เพราะฉะนั้นถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนกระทำความผิดด้วย ค่าเสียหายจึงต้องหักตามสัดส่วนทางแพ่ง

ในเรื่องทั้ง 2 กรณี เป็นเรื่องที่พนักงานอัยการจำเป็นต้องศึกษาในเรื่องค่าเสียหาย และริบทรัพย์สิน

ตามวรรคท้ายของมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ที่บัญญัติว่า “กรณีศาลเห็นว่าฟ้องไม่ถูกต้อง ให้ศาลมีคำสั่งให้โจทก์แก้ฟ้องให้ถูกต้อง” หมายถึง กรณีที่โจทก์บรรยายฟ้องไม่ครบถ้วน เช่น ไม่ระบุการชี้ช่องพยานหลักฐานให้ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้ ไม่ได้หมายถึงฟ้องไม่ครบองค์ประกอบความผิดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158 ซึ่งถ้าฟ้องไม่ครบองค์ประกอบความผิดตามวรรคแรกของมาตรา 15 ศาลจะพิพากษายกฟ้อง แต่ในกรณีฟ้องไม่ถูกต้องตามตัวอย่าง ศาลมีอำนาจสั่งให้โจทก์แก้ฟ้องให้ถูกต้อง

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยยังไม่เห็นพ้องด้วยกับกรณีของศาลคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ที่บัญญัติว่าฟ้องของโจทก์จะต้องครบองค์ประกอบของความผิด มิฉะนั้นศาลอาจพิพากษายกฟ้องได้ เพราะทั้งศาลทุจริตและประพฤติมิชอบ และศาลปกครองก็ใช้วิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนเหมือนกัน โดยตามหลักของการพิจารณาในระบบไต่สวนของต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศแม่แบบของการใช้ระบบไต่สวนก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับคำฟ้องเท่าใดนัก แต่จะเคร่งครัดในกระบวนการพิจารณา ซึ่งศาลจะทำหน้าที่เป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงให้ได้มากที่สุด แล้วจึงมีคำพิพากษา แต่ในประเทศไทยที่นำระบบไต่สวนมาใช้ เช่น ศาลปกครอง ศาลทุจริตและประพฤติมิชอบ ศาลคดีค้ามนุษย์ฯ เป็นต้น คำฟ้องก็ดี กระบวนพิจารณาคดีก็ดี ไม่เหมือนกัน อันแสดงว่าประเทศไทยยังไม่ได้นำระบบไต่สวนมาใช้ตามตัวแบบของต่างประเทศเต็มรูปแบบ ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่ายังไม่ถูกต้องนัก เพราะการที่ประเทศไทยจะใช้การพิจารณาคดีในระบบใด เช่น ระบบกล่าวหา หรือระบบไต่สวน จะต้องศึกษาให้ถูกต้องและละเอียด มิฉะนั้นก็จะกลายเป็นระบบการพิจารณาแบบไทย ๆ ซึ่งคงไม่เป็นผลดีเท่าใดนัก และไม่อาจใช้คำว่าระบบไต่สวนอย่างแท้จริง

กรณีมาตรา 15 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ที่บัญญัติว่า “ฟ้องไม่ถูกต้อง ให้ศาลมีคำสั่งให้โจทก์แก้ฟ้องให้ถูกต้องนั้นมิได้หมายความว่าคำฟ้องนั้นไม่ครบองค์ประกอบความผิด ตามมาตรา 158 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่หมายถึงคำฟ้องที่ไม่ถูกต้อง เช่น ไม่ชี้ช่องพยานหลักฐานในคำฟ้อง ในกรณีนี้ศาลมีอำนาจที่จะให้โจทก์แก้ฟ้องให้ถูกต้องได้

นอกจากนั้น ตามมาตรา 15 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ได้บัญญัติว่า “ในคดีที่อัยการสูงสุด พนักงานอัยการ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ในวันยื่นฟ้องให้จำเลยมาหรือคุมตัวมาศาล และให้โจทก์ส่งรายงานและสำนวนการสอบสวน หรือสำเนาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงพร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ต่อศาลเพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณาและรวมไว้ในสำนวน “

3. บทบาทพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 พนักงานอัยการจักต้องพิจารณาสำนวนที่ส่งมา ไม่ว่าในช่องทางใดก็ตาม ให้ละเอียดรอบคอบ ก่อนที่จะฟ้องคดีเมื่อพบข้อบกพร่องในสำนวนการไต่สวน หรือสำนวนสอบสวน จะต้องทำความเข้าใจและแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ทันที หรือกรณีแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่ครบถ้วนต้องดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาเพิ่มเติมแก่ผู้ถูกกล่าวหาคนใดให้ครบถ้วน

ในการบรรยายฟ้องพนักงานอัยการต้องคำนึงถึงมาตรา 158 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมีข้อความเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นความผิดคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ มิฉะนั้นศาลอาจพิพากษายกฟ้องได้เพราะไม่ครบองค์ประกอบความผิด

ในการบรรยายฟ้องต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่ากระทำผิด โดยที่ลืมไม่ได้คือ ต้องชี้ช่องพยานหลักฐานให้ชัดเจน พร้อมทั้งแนวทางในการไต่สวนพยาน โดยระบุถึงพยานที่โจทก์ต้องการจะนำสืบว่าเกี่ยวข้องกับคดีอย่างไร รู้เห็นข้อเท็จจริงอย่างไร และมีพยานหลักฐานอะไรที่จะอ้างส่งตามคำให้การของพยานปากนั้น ๆ เพราะศาลอาจจะมีคำสั่งให้แก้ฟ้องได้ เป็นต้น

และตามมาตรา 15 วรรค 2 ยังได้บัญญัติเกี่ยวกับวันยื่นฟ้องให้จำเลยมาศาลหรือคุมตัวมาศาล ในกรณีนี้ผู้วิจัยเห็นว่าเหมือนกับการยื่นฟ้องจำเลยในการดำเนินคดีอาญาทั่วไปที่ใช้ระบบกล่าวหา แต่ที่ที่มีความแตกต่างกันตรงที่ในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบนั้น บัญญัติให้โจทก์ส่งรายงานและสำนวนการสอบสวนหรือสำเนาการไต่สวนข้อเท็จจริงพร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ต่อศาล อันแสดงให้เห็นว่าจำเลยในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบสามารถทราบและเห็นสำนวนของโจทก์ทั้งหมดก่อนการพิจารณาคดีของศาล แต่ในการพิจารณาคดีในระบบกล่าวหา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 173/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จำเลยสามารถเห็นเพียงแค่พยานหลักฐานในวันนัดตรวจพยานหลักฐาน แต่ไม่เห็นคำให้การของพยานในสำนวนการสอบสวน

4. บทบาทของพนักงานอัยการภายหลังการยื่นคำฟ้อง

ตามที่คุณวิจัยได้นำเสนอถึงบทบาทพนักงานอัยการในฐานะที่เป็นโจทก์ เกี่ยวกับการรับสำนวนการพิจารณาสำนวน และการบรรยายฟ้อง มาเป็นลำดับนั้นในส่วนต่อไปจะได้นำเสนอถึงบทบาทของพนักงานอัยการภายหลังจากการยื่นคำฟ้อง เมื่อพร้อมนำตัวผู้ถูกกล่าวหาไปศาลแล้ว ศาลจะทำการไต่สวนมูลฟ้อง แต่ในกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าเห็นสมควรศาลจะสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องก็ได้ แต่ถ้ากรณีอัยการสูงสุดเป็นโจทก์ ให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณา แต่ในคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ ให้ศาลไต่สวนมูลฟ้อง ทั้งนี้ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 การที่กฎหมายบัญญัติในเรื่องการไต่สวนมูลฟ้องดังกล่าวสามารถวิเคราะห์ได้ว่า สำนวนที่พนักงานอัยการหรืออัยการสูงสุด เป็นโจทก์ฟ้องมีการกลั่นกรองมาจาก ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท. และผ่านการพิจารณาของพนักงานอัยการและคณะทำงานร่วมกันระหว่างพนักงานอัยการและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีมีการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ แต่ในกรณีผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องเองไม่ผ่านการไต่สวนของเจ้าพนักงานของรัฐ เช่น ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท. หรืออาจจะเป็นกรณีผู้เสียหายเองไม่มีความรู้ทางกฎหมาย หรืออาจจะเกิดกรณีที่ผู้เสียหายต้องการที่จะช่วยเหลือเจ้าหน้าที่รัฐผู้หนึ่งผู้ใด ก็ฟ้องมาให้รูปคดีเกิดความเสียหาย เพราะหากศาลยกฟ้องแล้วก็ไม่สามารถฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นได้เพราะเป็นการฟ้องซ้ำ และศาลไม่สามารถไต่สวนต่อไปอีกได้

5. การพิจารณาของศาลในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

จากการศึกษาของคุณวิจัยพบว่า การใช้ระบบไต่สวนในวิธีพิจารณาในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบนั้นก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม อาทิเช่น พนักงานอัยการ หรือทนายความ ที่ยังไม่เข้าใจในระบบไต่สวนดีพอ หรือขาดองค์ความรู้ในระบบไต่สวน หรือแม้ผู้พิพากษาเองก็คุ้นเคยกับระบบกล่าวหามาเป็นเวลานาน และยังขาดองค์ความรู้ในระบบไต่สวนที่ดีพอ ซึ่งในระยะแรกที่เปิดแผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นในศาลอาญานั้น ผู้พิพากษาก็พิจารณาคดีดังเช่นระบบกล่าวหาแบบเดิม ๆ ที่เคยชิน

และเพิ่งมามีพัฒนาการที่ใช้การพิจารณาในระบบไต่สวนเมื่อได้ทำการเปิดศาลคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง เมื่อปี พ.ศ. 2559 แต่ก็เชื่อว่าผู้พิพากษาในศาลคดีทุจริตและประพฤติมิชอบทุกคนจะมีความรอบรู้ในการใช้กระบวนการพิจารณาแบบระบบไต่สวน เพราะปัจจุบันศาลได้เปิดทำการศาลทุจริตและประพฤติมิชอบครบทั้ง 9 ภาคแล้ว ดังนั้น ในความเห็นของผู้วิจัยควรมีการพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม เช่น ทนายความ พนักงานอัยการ และแม้กระทั่งผู้พิพากษาก็ตาม ให้มีความรู้และเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการพิจารณาคดีในระบบไต่สวน อันจะทำให้เห็นว่าศาลได้ใช้ระบบไต่สวนที่ถูกต้องตามประเทศแม่แบบ คือ ประเทศฝรั่งเศส โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการพิจารณาคดีในศาลโดยใช้ระบบไต่สวนในประเทศไทย เช่น ศาลปกครอง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลคดี คำมนุษย์ และศาลคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นต้น ก็ใช้กระบวนการพิจารณาคดีไม่เหมือนกัน อันแสดงว่าเมื่อประเทศไทยจะใช้ระบบไต่สวนควรจะต้องกำหนดวิธีการดำเนินคดีที่เหมือนกัน ยกตัวอย่างเช่น ในศาลปกครอง คำฟ้องของโจทก์ไม่มีการฟ้องเคลือบคลุม แต่ในศาลคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ถ้าโจทก์ฟ้องไม่ครบองค์ประกอบความผิดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158 ศาลมีอำนาจที่จะพิพากษายกฟ้องได้ เป็นต้น

เมื่อศาลรับฟ้องไม่ว่าจะทำการไต่สวนหรือไม่ก็ตาม จะเริ่มกระบวนการพิจารณาคดีครั้งแรกเริ่มต้นเมื่อนัดสอบคำให้การจำเลย ถ้าในวันนัดจำเลยให้การรับสารภาพตามฟ้อง แม้ข้อหาที่จำเลยให้การรับสารภาพนั้นกฎหมายกำหนดอัตราโทษอย่างต่ำให้จำคุกน้อยกว่าห้าปี หรือโทษสถานเบาที่เบากว่านั้น ศาลอาจเรียกพยานหลักฐานมาสืบต่อไปเพื่อทราบพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดจนกว่าจะพอใจว่าจำเลยกระทำผิดจริงก็ได้ ทั้งนี้ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 แต่ถ้าหากจำเลยให้การปฏิเสธหรือไม่ให้การ ก็ให้ศาลกำหนดวันตรวจพยานหลักฐานโดยให้คู่ความทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบสี่วัน ทั้งนี้ตามนัยมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ในกรณีการตรวจพยานหลักฐานนี้ ก่อนวันนัดตรวจพยานหลักฐาน ศาลมีอำนาจให้เจ้าพนักงานบังคับคดี ดำเนินการตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ข้อ 11 ซึ่งกำหนดว่าเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการตรวจพยานหลักฐาน ก่อนวันนัดตรวจพยานหลักฐานศาลอาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานคดีดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบ รวมทั้งสำนวนการสอบสวนและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. จัดทำสรุปย่อการกระทำความผิดของจำเลยตามฟ้อง รวมทั้งพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนและสำนวนคดี

(2) จัดทำสรุปรายการพยานหลักฐาน โดยระบุพยานหลักฐานที่คู่ความไม่ได้แย้งกันเพื่อความสะดวกในการที่ศาลจะสอบถามคู่ความและให้คู่ความรับข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานนั้นโดยไม่ต้องไต่สวน รวมทั้งสรุปรายละเอียดประเด็นแห่งคดีที่คู่ความโต้แย้งกัน จำนวนพยานเกี่ยวข้องกับประเด็น ความจำเป็นที่ต้องสืบพยานหลักฐานดังกล่าว รวมทั้งจัดเตรียมพยานหลักฐานดังกล่าวก่อนหลังตามที่คู่ความประสงค์จะนำสืบ

(3) ค้นคว้าข้อกฎหมาย และคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องรวมไว้ในสำนวน หรือกระทำการอื่นใดตามที่ได้รับการมอบหมาย

ตามข้อบังคับดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเจ้าพนักงานคดีของศาลมีอำนาจที่จะกระทำการใดเพื่อสะดวกแก่ศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป ซึ่งในขั้นตอนก่อนวันนัดตรวจพยานหลักฐานนี้ ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีไม่ได้ดำเนินการร่วมกับเจ้าพนักงานคดีของศาล คงให้นิติกรของอัยการไปดำเนินการดังกล่าว ซึ่งเป็นข้อผิดพลาดของพนักงานอัยการเพราะในขั้นตอนนี้หากพนักงานอัยการดำเนินการด้วยตนเอง สามารถที่กำหนดประเด็น และรวมถึงจำนวนของพยานที่จะใช้ในการไต่สวน แต่ถ้าพนักงานอัยการไม่ไปด้วยตนเอง อาจทำให้พยานหลักฐานหรือคำถามที่จะใช้ในการไต่สวนไม่ครบถ้วน อันอาจเกิดความเสียหายต่อผลคดีได้

เมื่อดำเนินการตามข้อบังคับดังกล่าวข้างต้นแล้วก็จะเป็นการพิจารณาโดยศาล คือ วันนัดตรวจพยานหลักฐานโดยศาล ทั้งนี้ตามนัยของมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ซึ่งบัญญัติว่า

“ในวันนัดตรวจพยานหลักฐาน ให้คู่ความส่งพยานเอกสารและพยานวัตถุที่ยังอยู่ในความครอบครองของตนต่อศาลเพื่อให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งตรวจสอบ เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น อันเนื่องมาจากสภาพและความจำเป็นแห่งพยานหลักฐานนั่นเอง หลังจากนั้นให้คู่ความแถลงแนวทางการเสนอพยานหลักฐานต่อศาล และให้ศาลสอบถามคู่ความถึงความเกี่ยวข้องข้อประเด็นและความจำเป็นที่ต้องสืบพยานหลักฐานที่อ้างอิงตลอดการยอมรับพยานหลักฐานของอีกฝ่ายหนึ่ง

ในกรณีที่มิได้มีการไต่แย้งพยานหลักฐานใดหรือมีการไต่แย้งแต่ไม่มีเหตุแห่งการไต่แย้งโดยชัดแจ้ง ศาลจะมีคำสั่งให้รับฟังพยานหลักฐานนั้นโดยไม่ต้องไต่สวนก็ได้ แต่หากมีการไต่แย้งพยานหลักฐานใดหรือเมื่อศาลเห็นเอง ให้ศาลดำเนินการสืบพยานนั้นโดยกำหนดวันสืบพยานและแจ้งให้คู่ความทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน”

การพิจารณาคดีในศาลคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ใช้องค์คณะผู้พิพากษาจำนวน 2 คน ทั้งนี้ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม

ตามบทบัญญัติมาตรานี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ศาลได้ใช้วิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนอย่างแท้จริง เพราะตามระบบไต่สวนศาลมิได้วางตัวเป็นกลาง เช่น ในระบบกล่าวหา แต่ศาลเพียงผู้เดียวที่มีอำนาจเต็มในการพิจารณาคดีในศาล ดังนั้น พนักงานอัยการจำต้องทบทวนบทบาทของตนเองตั้งแต่ขั้นพิจารณาสำนวนและรวมถึงทุกขั้นตอนของการพิจารณาคดี และอีกประการหนึ่งเห็นว่า ทั้งโจทก์และจำเลยสามารถทราบถึงประเด็น และจำนวนพยานหลักฐานที่จะใช้ในชั้นพิจารณาคดีของศาลได้ อันทำให้เกิดความยุติธรรมให้แก่จำเลยได้ ซึ่งแตกต่างจากการพิจารณาในคดีอาญาทั่วไปซึ่งจำเลยไม่สามารถล่วงรู้ล่วงหน้าว่าโจทก์จะสืบพยานบุคคลอย่างไร เพราะในวันนัดตรวจพยานในระบบกล่าวหา โจทก์ไม่ต้องส่งคำให้การของพยานให้แก่ศาลก่อนวันสืบพยาน จำเลยจึงไม่ทราบว่าโจทก์จะสืบพยานเช่นไร จะสามารถนำพยานเข้าไต่สวนได้ที่ปาก อันนี้เป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ แม้โจทก์และจำเลยจะอ้างพยานจำนวนเท่าใด ศาลมีอำนาจตัดพยานหลักฐานดังกล่าวได้ เป็นดุลยพินิจของศาล

เมื่อศาลได้นัดตรวจพยานหลักฐานและกำหนดวันนัดสืบพยานแล้ว เมื่อถึงวันนัดสืบพยาน ศาลจะต้องแจ้งให้พยานทราบประเด็นและข้อเท็จจริงที่จะทำการสืบพยาน แล้วให้พยานเบิกความในข้อนั้นด้วยตนเอง หรือตอบคำถามศาล ศาลอาจถามพยานเกี่ยวกับข้อเท็จจริงใด ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับคดีแม้จะไม่มีคู่ความฝ่ายใด ยกขึ้นอ้างก็ตาม แล้วจึงอนุญาตให้คู่ความถามพยานเพิ่มเติม ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 25 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559

ตามมาตรา 25 วรรคหนึ่งดังกล่าวข้างต้นนั้น ศาลจะเป็นผู้ถามพยานเอง หรือจะให้พยานเบิกความตามที่ศาลแจ้งให้พยานทราบประเด็นและข้อเท็จจริงที่จะทำการสืบ โดยที่ศาลมีอำนาจ ถามพยานในข้อเท็จจริงใด ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับคดีแม้จะไม่มีคู่ความฝ่ายใดยกขึ้นอ้างก็ตาม โจทก์หรือจำเลยไม่มีสิทธิที่จะถามพยาน แม้คู่ความจะได้กำหนดประเด็นในวันนัดตรวจพยานก็ตาม แต่โจทก์หรือจำเลยอาจขออนุญาตศาลได้ แต่ศาลจะอนุญาตหรือไม่เป็นอำนาจศาล

แต่ในทางปฏิบัติผู้วิจัยพบว่า ศาลมักจะให้พนักงานอัยการโจทก์เป็นผู้ถามพยานเอง ตามคำถามและประเด็นที่โจทก์ได้กำหนดไว้ ซึ่งการพิจารณาคดีในระบบไต่สวน สามารถใช้คำถามนำได้ แต่จะไม่มีคำถามค้านหรือถามตง ดังเช่นการพิจารณาคดีอาญาทั่วไปที่ใช้ระบบกล่าวหา คงมีการกำหนดให้คู่ความต้องขออนุญาตจากศาลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 25 วรรคท้ายแห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559

การที่กฎหมายบัญญัติไว้ในมาตรา 25 แสดงว่าศาลได้ใช้วิธีการตามระบบไต่สวนที่กล่าวว่าศาลแต่เพียงผู้เดียวมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งหมด พนักงานอัยการโจทก์หรือจำเลย เป็นเพียงผู้ช่วยศาล เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาเสร็จสิ้นเท่านั้นเอง ต่างจากการพิจารณาในระบบกล่าวหา ที่ศาลเป็นเพียงกรรมการคู่ความเป็นปรปักษ์และต่อสู้กันตามกระบวนการพิจารณา

การพิจารณาและสืบพยานในศาล ให้ทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 28 วรรคแรก แต่ศาลอาจพิจารณาลับหลังจำเลยได้ ในกรณีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 28 วรรค 2 ที่บัญญัติว่า “...เมื่อศาลเห็นเป็นการสมควร เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปโดยไม่ชักช้า ศาลมีอำนาจพิจารณาและสืบพยานลับหลังจำเลยได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) จำเลยไม่อาจมาฟังการพิจารณาและการสืบพยานได้เนื่องจากความเจ็บป่วย หรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ เมื่อจำเลยมีนายและจำเลยได้รับอนุญาตจากศาลที่จะไม่มาฟังการพิจารณาและสืบพยาน
 - (2) จำเลยเป็นนิติบุคคลและศาลได้ออกหมายจับผู้จัดการหรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้นแล้ว แต่ยังไม่จับตัวมาได้
 - (3) จำเลยอยู่ในอำนาจศาลแล้วแต่ได้หลบหนีไปและศาลได้ออกหมายจับแล้ว แต่ยังไม่จับตัวมาได้
 - (4) ในระหว่างพิจารณาหรือสืบพยาน ศาลมีคำสั่งให้จำเลยออกจากห้องพิจารณาเพราะเหตุขัดขวางการพิจารณา หรือจำเลยออกไปจากห้องพิจารณาโดยไม่ได้รับอนุญาตจากศาล
- ในกรณีดังกล่าว เมื่อศาลพิจารณาคดีเสร็จสิ้นแล้ว ให้ศาลมีคำพิพากษาในคดีนั้นต่อไป”

เมื่อทำการสืบพยานเสร็จแล้ว คู่ความมีสิทธิแถลงของตนด้วยวาจา หรือเป็นหนังสือภายในเวลาที่ศาลกำหนด แล้วศาลก็จะทำการนัดคู่ความเพื่อฟังคำพิพากษาต่อไป และถือว่าเป็นการเสร็จสิ้นการดำเนินคดีในศาลชั้นต้น

สรุปและอภิปรายผล

บทบาทของพนักงานอัยการในชั้นก่อนฟ้องคดีมีลำดับดังนี้

1) การพิจารณาแก้ไขข้อบกพร่องในการรับสำนวนการไต่สวนและสำนวนการสอบสวน

พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาว่าสำนวนดังกล่าวได้มีการสรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดของผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ สำนวนดังกล่าวครบกำหนดอายุความเมื่อไหร่ สำนวนดังกล่าวมีการไต่สวนข้อเท็จจริงก่อนแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ สำนวนดังกล่าวแจ้งข้อกล่าวหาเกินกว่าข้อเท็จจริงหรือไม่ โดยแจ้งข้อหาที่เพิ่มขึ้นโดยคดีขาดอายุความในข้อหาเล็กแล้ว

ปัญหาต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว พนักงานอัยการต้องดำเนินการแจ้งผู้ส่งสำนวน และ/ หรือทำบันทึกข้อตกลงระหว่างสำนักงานอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือแจ้งให้แก่ผู้บังคับบัญชาของผู้ที่กระทำข้อบกพร่องเป็นอาจณ

เมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนการไต่สวนหรือสำนวนการสอบสวนแล้วก่อนที่จะมีคำสั่งใด ๆ พนักงานอัยการมีทางเลือกได้ 3 กรณีคือ

กรณีที่ 1 เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้วสำนวนดังกล่าวมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายครบถ้วน รวมถึงพฤติการณ์การกระทำผิดดังกล่าวของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดฐานทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ก็มีความเห็นรับดำเนินคดีและเสนออัยการสูงสุดพิจารณา ถ้าอัยการสูงสุดเห็นชอบว่าคดีมีมูลก็จะมอบหมายให้สำนักงานอัยการที่รับผิดชอบตามมูลคดีที่เกิดเหตุเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินคดีต่อไป

กรณีที่ 2 กรณีที่พนักงานอัยการพิจารณาสำนวนแล้วพบข้อบกพร่อง มีการตรวจพบข้อไม่สมบูรณ์ “ข้อไม่สมบูรณ์” มีความหมายมากกว่าการสอบสวนเพิ่มเติม หมายความว่า เมื่อพิจารณาแล้วสำนวนคดีมีข้อบกพร่อง และมีความเห็นว่าควรสอบสวนเพิ่มเติมก็สามารถสอบสวนเพิ่มเติมได้ ซึ่งขอบเขตจะกว้างกว่าการสอบสวนเพิ่มเติมในคดีอาญาปกติ หลังจากแจ้งข้อไม่สมบูรณ์แล้วก็ต้องมีหนังสือแจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ เมื่อได้รับหนังสือแจ้งข้อไม่สมบูรณ์แล้ว ก็จะมีหน้าที่ในการตั้งคณะกรรมการเพื่อจะมาพิจารณาข้อไม่สมบูรณ์ร่วมกับคณะกรรมการที่อัยการสูงสุดตั้งเข้าไป ขั้นตอนต่อไปคือ การประชุมร่วมกัน แล้วก็พิจารณาประเด็นต่าง ๆ ตามที่อัยการสูงสุดแจ้งไว้ตามข้อไม่สมบูรณ์ คือ การพิจารณาถึงตัวบทกฎหมายที่จะดำเนินคดีและพิจารณาถึงการไต่สวนพยานเพิ่มเติม รวมถึงเรียกพยานหลักฐานเพิ่มเติม ถ้าคณะกรรมการฝ่าย ป.ป.ช. ชี้แจงแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานส่วนนั้นอยู่นอยู่แล้วในสำนวนก็อาจยุติตรงนั้นเรียกว่าการหาข้อยุติ พนักงานอัยการก็จะรับดำเนินคดีต่อไป

กรณีที่ 3 กรณีพนักงานอัยการเห็นว่าต้องสอบสวนเพิ่มเติมตามข้อไม่สมบูรณ์ แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าไม่จำเป็นหรือในกรณีที่มีการสอบสวนเพิ่มเติมแล้วแต่ความเห็นทางคดีไม่ลงรอยกัน เช่น พนักงานอัยการเห็นว่าไม่อาจรับดำเนินคดีทั้งหมดหรือไม่อาจรับดำเนินคดีได้บางส่วน หรือไม่อาจรับดำเนินคดีได้ครบทุกข้อกล่าวหาตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล กรณีนี้เรียกว่าหาข้อยุติไม่ตรงกัน ก็ต้องมีความเห็นเสนออัยการสูงสุดพิจารณาว่าจะดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นหรือจะดำเนินการตามที่คณะทำงานฝ่ายอัยการมีความเห็น ถ้าอัยการสูงสุดมีความเห็นตามคณะทำงานฝ่ายอัยการก็จะส่งสำนวนคืนให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไปดำเนินการต่อไป

2) การบรรยายฟ้อง ขั้นตอนต่อไปเมื่อพนักงานอัยการรับดำเนินคดีแล้วก็ถึงกระบวนการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาต่อศาล

พนักงานอัยการจะต้องบรรยายฟ้องให้ครบองค์ประกอบความผิดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158 ถ้าบรรยายฟ้องไม่ครบองค์ประกอบความผิดหรือฟ้องเคลือบคลุมศาลอาจพิพากษายกฟ้องได้ และการบรรยายฟ้องต้องระบุถึงข้อความเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นความผิดคดีทุจริตและประพฤตินิষอบ และต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่ากระทำความผิดพร้อมชี้ช่องพยานหลักฐานให้ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้

ถึงแม้พนักงานอัยการจะฟ้องครบองค์ประกอบความผิด แต่ถ้าศาลเห็นว่าฟ้องไม่ถูกต้อง เช่นไม่ระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่ากระทำความผิดและไม่ชี้ช่องพยานหลักฐาน ศาลมีอำนาจให้โจทก์แก้ฟ้องให้ถูกต้องได้

3) บทบาทของพนักงานอัยการในชั้นพิจารณาคดีของศาล

เมื่อฟ้องผู้ถูกกล่าวหาต่อศาลแล้ว ศาลจะทำการนัดตรวจพยานหลักฐาน แต่ก่อนถึงวันนัดตรวจพยานหลักฐาน ศาลจะกำหนดให้เจ้าพนักงานคดีของศาลเป็นผู้ตรวจสำนวนการสอบสวน สำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. จัดทำสรุปย่อการกระทำผิดของจำเลยตามฟ้องรวมทั้งพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในสำนวน จัดทำสรุปรายการพยานหลักฐาน โดยระบุพยานหลักฐานที่คู่ความไม่ได้โต้แย้งกันเพื่อความสะดวกของศาลในการที่ศาลจะสอบถามคู่ความและให้คู่ความรับข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานนั้นโดยไม่ต้องไต่สวน รวมทั้งสรุปรายละเอียดประเด็นแห่งคดีที่คู่ความโต้แย้งกัน จำนวนพยาน ความเกี่ยวข้องกับประเด็น ความจำเป็นที่ต้องสืบพยานหลักฐานดังกล่าว รวมทั้งเตรียมพยานหลักฐานดังกล่าวก่อนหลังตามที่คู่ความประสงค์จะนำสืบ

ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พนักงานอัยการจะมอบหมายให้นิติกรไปดำเนินการเอง แต่เพื่อเป็นการเพิ่มบทบาทของพนักงานอัยการ ควรที่พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนจะต้องดำเนินการด้วยตนเอง เพราะอาจจะโต้แย้งประเด็นแห่งคดี รวมถึงพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่จะต้องนำสืบในศาล

ประเด็นบทบาทของพนักงานอัยการในการพิจารณาคดีในศาลการพิจารณาคดีในศาลใช้ระบบไต่สวนนั้น บทบาทของพนักงานอัยการจะไม่เหมือนกับการดำเนินคดีอาญาทั่วไปที่ใช้ระบบกล่าวหา บทบาทของพนักงานอัยการจะมีน้อยมาก เพราะศาลเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง เมื่อศาลแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง ศาลจึงไม่สามารถยกเหตุแห่งความสงสัยขึ้นเพื่อยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้กับจำเลย

ในการพิจารณาในศาล ศาลจะเป็นผู้ถามพยานเองทั้งหมด พนักงานอัยการโจทก์ จำเลยหรือทนายจำเลยไม่สามารถถามค้านหรือถามตั้งได้ นอกจากขออนุญาตศาลถามและศาลจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตก็ได้ ถ้าศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้เพียงพอแล้วก็อาจจะไม่อนุญาตก็ได้

ดังนั้น ในขั้นตอนนี้พนักงานอัยการโจทก์จะต้องรับฟังการไต่สวนของศาลอย่างตั้งอกตั้งใจ ถ้าเห็นว่าข้อเท็จจริงที่พยานเบิกความไปขาดตกบกพร่อง ไม่ครบประเด็นและเป็นสาระสำคัญ พนักงานอัยการก็ต้องขออนุญาตศาลถาม แม้ว่าศาลจะอนุญาตหรือไม่ก็ตาม

บทบาทของพนักงานอัยการที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ เมื่อศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเสร็จแล้ว ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา ศาลจะให้ทั้งโจทก์และจำเลยแถลงปิดคดีด้วยวาจา หรือทำเป็นหนังสือต่อศาล ดังนั้น พนักงานอัยการจะต้องสนใจในทุกขั้นตอนของการไต่สวนพยาน และทำการแถลงปิดคดีเป็นหนังสือ เพราะจะทำให้ศาลเห็นภาพที่ชัดเจนพอที่จะพิพากษาลงโทษจำเลยตามฟ้องได้

4) ประเด็นการเพิ่มประสิทธิภาพของพนักงานอัยการ

ควรมีการพัฒนาบุคลากรของอัยการไม่ว่าจะเป็นพนักงานอัยการหรือนิติกรก็ตาม ให้มีความรู้ในเรื่องระบบไต่สวน และกระบวนการพิจารณาคดีที่ใช้ในศาลต่าง ๆ ที่ใช้ระบบไต่สวน เพราะแต่ละศาลก็มีกระบวนการพิจารณา ระเบียบ ข้อกำหนด หรือข้อบังคับที่แตกต่างกันไป ถึงแม้จะกล่าวว่าได้ใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดี

ข้อเสนอแนะ

1. การส่งสำนวนคดีให้พนักงานอัยการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรมีการกำหนดระยะเวลาให้ชัดเจนทุกคดี ไม่ใช่กำหนดระยะเวลาเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และในขั้นการการรับและพิจารณาสำนวนพนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ต้องพิจารณาสำนวนทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้ละเอียดถี่ถ้วน

2. การบรรยายฟ้องของพนักงานอัยการในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบต้องทำเป็นหนังสือมีข้อความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 158 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น คำฟ้องต้องครบองค์ประกอบความผิด และรายละเอียดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย เพราะถ้าคำฟ้องไม่ครบองค์ประกอบความผิดหรือเป็นฟ้องเคลือบคลุมศาลอาจพิพากษายกฟ้องได้ ดังนั้น ควรมีการแก้กฎหมายให้การบรรยายฟ้องในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบไม่ควรมีฟ้องเคลือบคลุม ดังเช่น การดำเนินคดีในศาลปกครอง ซึ่งใช้ระบบไต่สวนเหมือนกัน

3. เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ ในวันนี้ตรวจพยานหลักฐานพนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีควรไปดำเนินการด้วยตนเองเพราะสามารถที่กำหนดประเด็น และรวมถึงจำนวนของพยานที่จะใช้ในการไต่สวน แต่ถ้าพนักงานอัยการไม่ไปด้วยตนเองอาจทำให้พยานหลักฐานหรือคำถามที่จะใช้ในการไต่สวนไม่ครบถ้วนอันอาจเกิดความเสียหายต่อคดีได้

4. สำนักงานอัยการสูงสุดควรพัฒนาบุคลากรของสำนักงานอัยการสูงสุดให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องการดำเนินคดีโดยใช้ระบบไต่สวน
5. สำนักงานอัยการสูงสุดควรสร้างพนักงานอัยการให้เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในเรื่องการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งการดำเนินคดีโดยใช้ระบบไต่สวน
6. ควรแก้กฎหมายให้พนักงานอัยการเข้าไปร่วมไต่สวนกับ ป.ป.ช. ตั้งแต่เริ่มต้นคดี
7. ควรใช้ระบบไต่สวนที่สมบูรณ์ในศาลคดีทุจริตและประพฤติมิชอบดั่งเช่นของต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น
8. ควรให้ผู้ที่สนใจศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งกระบวนการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรศึกษากฎหมายใหม่ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

รายการอ้างอิง

- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ. (2559, 16 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 137 ตอน 71 ก. หน้า 1-7.
- ภัทรชวรรณ ชะนะมา. (2554). *การไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง บทบาทของพนักงานอัยการในการร่วมไต่สวน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- มานิต เอกสุวรรณ. (2552). *บทบาทของพนักงานอัยการในการไกล่เกลี่ยคดีอาญา : ศึกษากรณีก่อนฟ้องคดี*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ศุภณัฐ ชูลาภ. (2556). *บทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา : ศึกษาเฉพาะกรณีการสอบสวนคดีความผิดนอกราชอาณาจักร*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- โสภณ รัตนกร. (2551). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.
- อนันต์ จันทโรภากร. (2525). *กฎหมายลักษณะพยาน*. กรุงเทพฯ: อีรานุสรณ์การพิมพ์.
- อุทัย อาทิวา. (2525). *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.เจ.พรินติ้ง.