อำนาจฟ้องของพนักงานอัยการในคดีทุจริตที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใช้ระยะเวลาไต่สวนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

The Authority of Public Prosecutors to Prosecute Corruption Cases Where the National Anti-Corruption Commission (NACC) Has Exceeded the Statutory Time Limit for Investigation

[Received: July 22, 2026; Revised: August 17, 2026; Accepted: August 18, 2026]

อนุสรณ์ คำแผง
หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

Anusorn Khamphaeng
Master of Laws Program,
Faculty of Law,
Rangsit University

กฤษฎา แสงเจริญทรัพย์
คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยรังสิต

Krisda Saengcharoensap
Faculty of Law,
Rangsit University

CORRESPONDING AUTHOR
Anusorn Khamphaeng, Master of Laws Program, Faculty of Law, Rangsit University, Thailand. Email: anusornkhamphaeng@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศในประเด็นปัญหาเรื่องอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการในคดีทุจริตที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใช้ระยะเวลาไต่สวนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการศึกษาค้นคว้าทางเอกสาร เช่น ตำราทางวิชาการ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ รายงานและเอกสารของหน่วยงาน คำพิพากษาของศาล และข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต แล้วนำมาประมวลและวิเคราะห์ผลอย่างเป็นระบบเพื่อหาข้อสรุปและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา ผลการศึกษาพบว่า กำหนดระยะเวลาไต่สวนที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นั้น ไม่ได้มีสภาพบังคับดังเช่นอายุความหรือระยะเวลาบังคับ แต่เป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดที่กำหนดขึ้นเพื่อเร่งรัดการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วโดยที่มิได้ตัดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการไต่สวนภายหลังจากที่พ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ระยะเวลาดังกล่าวจึงไม่ส่งผลต่ออำนาจฟ้องของพนักงานอัยการในคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แล้วผลการศึกษายังพบว่าในประเด็นปัญหาดังกล่าวนั้นยังมีสาเหตุที่สำคัญมาจากปัญหา 3 ประการ คือ 1) กระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ไม่มีมาตรการควบคุมตรวจสอบที่รัดกุมเพียงพอ 2) การดำเนินคดีทุจริตในชั้นก่อนฟ้องที่มิได้เป็นไปตามหลักอำนาจสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันหรือเป็นอำนาจเดียวกันและ 3) วิธีพิจารณาคดีของศาลที่ไม่สอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวน ซึ่งในปัญหาข้อที่ 1 เห็นควรมีการกำหนดมาตรการในการควบคุมตรวจสอบกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ปัญหาข้อที่ 2 เห็นควรปรับปรุงแก้ไขรูปแบบการดำเนินคดีทุจริตในชั้นก่อนฟ้องโดยกำหนดให้มีพนักงานอัยการเข้ามาร่วมไต่สวนในคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเพื่อช่วยให้การไต่สวนในคดีที่ล่วงพ้นกำหนดระยะเวลามาแล้วนั้นสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้โดยเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ส่วนปัญหาข้อที่ 3 เห็นว่าศาลที่มีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีทุจริตควรยึดหลักการดำเนินคดีอาญาแบบระบบไต่สวน ยึดหลักการค้นหาความจริงในระบบตรวจสอบข้อเท็จจริง และให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

คำสำคัญ: คดีทุจริต; การไต่สวน; อำนาจฟ้อง

Abstract

This research article aims to study concepts, theories, and legal measures in Thailand and foreign countries regarding the legal issue of the public prosecutor's power to institute prosecution in corruption cases where the National Anti-Corruption Commission (NACC) conducts an inquiry beyond the legally prescribed period. This is a qualitative research study based on documentary research, including academic textbooks, research reports, theses, agency reports and documents, court judgments, and online information, which were systematically compiled and analyzed to draw conclusions and propose solutions to the problem. The findings reveal that the inquiry time limit prescribed under the Organic Acton Anti-Corruption, B.E. 2561 (2018) does not hold enforceable effect similar to a statute of limitations or a mandatory period. Rather, it is merely an expediting period designed to accelerate the performance of duties by the NACC without depriving the NACC of its duties and powers to conduct an inquiry after the expiration of such period. Consequently, this time limit does not affect the public prosecutor's power to institute prosecution in cases where the NACC's inquiry exceeds the period specified by law. Furthermore, the study finds that this legal issue significantly stems from three main causes: 1) the NACC's inquiry process lacks sufficiently strict control and supervision measures; 2) pre-trial corruption proceedings do not align with the principle that investigative and prosecutorial powers constitute a single, unified process or authority; and 3) court procedures are inconsistent with the principles of criminal proceedings under the inquisitorial system. Regarding the first issue, specific measures should be incorporated into the aforementioned Organic Act to supervise and control the NACC's inquiry process to ensure speed and efficiency. For the second issue, the pre-trial corruption procedure should be reformed by requiring public prosecutors to join the inquiry in cases exceeding the statutory period, thereby helping complete overdue inquiries more expeditiously and efficiently. As for the third issue, the courts adjudicating corruption cases should adhere to the principles of the inquisitorial criminal justice system, emphasize fact-finding truth-seeking mechanisms, and prioritize the efficiency of crime prevention and suppression no less than the protection of public rights and liberties.

Keywords: Corruption cases; Investigation; Standing to prosecute

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติถึงหลักการสำคัญเกี่ยวกับขั้นตอนการไต่สวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในมาตรา 234 โดยกำหนดว่าให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริตและเที่ยงธรรมแล้วพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้นำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในมาตรา 48 ว่าในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งคณะเป็นองค์คณะไต่สวนเองจะต้องดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งต้องไม่เกิน 2 ปีนับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน โดยในกรณีที่มีเหตุจำเป็นที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถขยายระยะเวลาไต่สวนออกไปได้ตามที่จำเป็น แต่รวมแล้วต้องไม่เกิน 3 ปี บัญญัติไว้ในมาตรา 50 ว่าในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวน เป็นคณะไต่สวนเบื้องต้น จะต้องดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 180 วันนับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย หากดำเนินการไต่สวนไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดให้สามารถขอขยายระยะเวลาไต่สวนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 60 วัน และบัญญัติไว้ในมาตรา 51 ว่าในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนซึ่งประกอบด้วยกรรมการ ป.ป.ช. ไม่น้อยกว่า 2 คน และบุคคลอื่นเป็นคณะกรรมการไต่สวน จะต้องดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 1 ปีนับแต่วันที่ได้รับมอบหมายหากดำเนินการไต่สวนไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดให้สามารถขอขยายระยะเวลาไต่สวนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 60 วัน ยกเว้นในกรณีที่มีความจำเป็นต้องเดินทางไปไต่สวนในต่างประเทศ หรือขอให้หน่วยงานของต่างประเทศดำเนินการไต่สวนให้หรือขอรับเอกสารหลักฐานจากต่างประเทศที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถขยายระยะเวลาดำเนินการไต่สวนทั้งสามรูปแบบออกไปเท่าที่จำเป็นได้ โดยที่ปรากฏว่ามาตรา 48 วรรคท้ายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติไว้ว่าภายใต้กำหนดอายุความ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีหน้าที่และอำนาจที่จะดำเนินการไต่สวน และมีความเห็น หรือวินิจฉัย หรือดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปได้ แต่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสอบสวนและดำเนินการลงโทษผู้ที่เกี่ยวข้องตามควรแก่กรณีโดยเร็ว ซึ่งในทางปฏิบัติหากการไต่สวนไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว พนักงานไต่สวนเจ้าของเรื่องก็จะเสนอขอขยายระยะเวลาไต่สวนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. จนกว่าการไต่สวนจะแล้วเสร็จ และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนคดีเสร็จสิ้นแล้ว หากเห็นว่ามีมูลความผิดทางอาญาก็จะต้องส่งสำนวนการไต่สวนให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจต่อไป

แต่ปรากฏว่าในเรื่องกล่าวหาบางเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหามีมูลความผิดทางอาญาแล้วส่งสำนวนการไต่สวนให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจแล้วอัยการสูงสุดได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบนั้น ศาลอาญาคดีทุจริต

และประพฤติมิชอบบางแห่งได้ทำการวินิจฉัยคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการไต่สวนเกินระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวโดยมีความเห็นว่าไม่ปรากฏเหตุจำเป็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดอันเป็นเหตุที่จะขยายระยะเวลาไต่สวนออกไปได้ ถือว่าการไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 ประกอบพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 6 วรรคหนึ่ง แล้วพิพากษายกฟ้อง ทั้งที่ในกรณีนี้ มาตรา 48 วรรคท้ายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่า ภายใต้กำหนดอายุความเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสาม หรือตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีหน้าที่และอำนาจที่จะดำเนินการไต่สวน และมีความเห็นหรือวินิจฉัย หรือดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปได้ ดังนั้น คำพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบในคดีดังกล่าวจึงส่งผลให้เกิดประเด็นปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาไต่สวนและการขยายระยะเวลาไต่สวนในหลายประการ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าแท้จริงแล้วระยะเวลาไต่สวนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นั้น มีเจตนารมณ์ในการบังคับใช้อย่างไร เพราะหากยึดถือตามที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบในคดีดังกล่าวข้างต้นตีความและนำมาวินิจฉัยในคดีดังกล่าวแล้ว เท่ากับถือว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติดังกล่าวนั้นมิได้เป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดที่กำหนดขึ้นเพื่อให้การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกิดความรวดเร็วยิ่งขึ้นเท่านั้น แต่ระยะเวลาดังกล่าวจะมีสภาพบังคับที่เกือบจะเท่ากับอายุความในคดีอาญาที่หากไม่ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้วจะทำให้สิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องระงับไป อันจะทำให้ระยะเวลาดังกล่าวกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่จะส่งผลถึงความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการ

ประการที่สอง มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าอำนาจในการอนุญาตให้ขยายระยะเวลาไต่สวนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นั้น แท้จริงแล้วเป็นอำนาจของบุคคลหรือองค์กรใด เพราะหากพิเคราะห์ตามคำพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบในคดีดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าศาลได้ลงไปพิจารณาถึงการอนุญาตให้ขยายระยะเวลาไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ามีเหตุจำเป็นหรือไม่ เพียงใด ซึ่งเท่ากับว่าในชั้นที่สุดแล้วอำนาจในการพิจารณาว่าการขยายระยะเวลาไต่สวนมีเหตุผลความจำเป็นหรือไม่เพียงใดนั้นอยู่ที่ศาลเป็นผู้พิจารณา และหากตีความว่าเป็นอำนาจของศาลที่จะเป็นผู้พิจารณาในชั้นที่สุดว่าเรื่องใดควรได้รับการขยายระยะเวลาในการไต่สวนหรือไม่เพียงใดแล้วก็จะส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติตามมาด้วย กล่าวคือ ทำให้การไต่สวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกิดความไม่แน่นอน เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมั่นใจได้อย่างไรว่าที่ได้มีการอนุญาตให้ขยายระยะเวลาไต่สวนออกไปนั้น เมื่อคดีขึ้นสู่การพิจารณาในชั้นศาลแล้วศาลจะไม่พิจารณาว่าการอนุญาตให้ขยายระยะเวลาไต่สวนดังกล่าวนั้นไม่มีเหตุผลความจำเป็นซึ่งก็จะทำให้กระบวนการไต่สวนที่ได้ดำเนินการมาแล้วนั้น

เสียเปล่า ตลอดจนเสียเวลา เสียงบประมาณ และทำให้เกิดความเสียหายเนื่องจากไม่สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อลงโทษผู้ที่กระทำความผิดได้ทั้งที่คดีดังกล่าวยังอยู่ภายใต้กำหนดอายุความ

ประการสุดท้าย มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าการตีความของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบในคดีดังกล่าวข้างต้นเป็นการตีความที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในมาตรา 48 วรรคท้าย ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หรือไม่เพราะตามคำพิพากษาดังกล่าวศาลได้ตีความว่าการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการไต่สวนเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดโดยไม่ปรากฏว่ามีเหตุจำเป็นใดที่จะขยายระยะเวลาไต่สวนได้นั้นเป็นผลให้กระบวนการไต่สวนไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง ทั้งที่บทบัญญัติในมาตรา 48 วรรคท้าย บัญญัติไว้ชัดแจ้งว่าภายใต้กำหนดอายุความเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีหน้าที่และอำนาจที่จะดำเนินการไต่สวน และมีความเห็น หรือวินิจฉัยหรือดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปได้ ดังนั้นเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีหน้าที่และอำนาจอยู่แล้วกระบวนการไต่สวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไปตามหน้าที่และอำนาจจะเป็นกระบวนการไต่สวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ส่งผลให้พนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้องได้หรือไม่ อย่างไร

การวิจัยนี้จึงมุ่งชี้ให้เห็นถึงปัญหาในการบังคับใช้บทบัญญัติที่เกี่ยวกับระยะเวลาไต่สวนและการขยายระยะเวลาไต่สวนที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ว่าแท้จริงแล้วบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์อย่างไร มีข้อดี ข้อเสีย และแนวทางในการบังคับใช้ที่ถูกต้องอย่างไร และการไต่สวนที่เลยกำหนดระยะเวลาดังกล่าวจะส่งผลให้กระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ชอบด้วยกฎหมายและส่งผลต่ออำนาจฟ้องของพนักงานอัยการหรือไม่ อย่างไร เพื่อที่จะได้หาข้อสรุปและข้อเสนอแนะอย่างเป็นรูปธรรมว่าควรมีการปรับปรุง แก้ไข และบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าวไปในทิศทางใด อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกิดความชัดเจนแน่นอนและไม่เกิดความเสี่ยงที่จะทำให้กระบวนการไต่สวนไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วส่งผลให้พนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้องและเพื่อให้การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างสูงสุดต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการในคดีทุจริตที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใช้ระยะเวลาไต่สวนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการในคดีทุจริตที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใช้ระยะเวลาไต่สวนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

ขอบเขตของการวิจัย

บทความวิจัยนี้มุ่งศึกษาถึงเรื่องกำหนดระยะเวลาไต่สวนและการขยายระยะเวลาไต่สวนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการในคดีทุจริต โดยมุ่งเน้นศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ใช้กันในประเทศไทยและในต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์ เปรียบเทียบ และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการในคดีทุจริตที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใช้ระยะเวลาไต่สวนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

2. ได้วิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการในคดีทุจริตที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใช้ระยะเวลาไต่สวนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

แนวคิด ทฤษฎี และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในประเด็นปัญหาเรื่องอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการในคดีทุจริตที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้ระยะเวลาไต่สวนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดนั้น มีแนวคิด ทฤษฎี และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. การดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา

ระบบกล่าวหาเป็นระบบการดำเนินคดีที่เน้นการคุ้มครองสิทธิในการต่อสู้คดีของจำเลย ถือว่าโจทก์และจำเลยมีสถานะที่เท่าเทียมกัน ไม่ถือว่าจำเลยเป็นวัตถุแห่งการซักฟอก และให้สิทธิจำเลยในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ส่วนศาลจะทำหน้าที่เป็นคนกลางที่คอยควบคุมกระบวนพิจารณาและตัดสินคดีโดยไม่เข้าไปยุ่งกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของคู่ความ แต่จะปล่อยให้เป็นหน้าที่ของคู่ความที่จะต้องนำเสนอพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้ออ้างและข้อต่อสู้ของตน การดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหาจึงมีกฎกติกาที่เกี่ยวกับการสืบพยานและการรับฟังพยานหลักฐานที่เคร่งครัด ทำให้ในบางครั้งมีการพิพากษายกฟ้องเนื่องจากโจทก์ไม่สามารถหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดของจำเลยได้ทั้งที่จำเลยเป็นผู้กระทำความผิดจริง หรือบางครั้งก็เนื่องมาจากโจทก์ทำผิดกฎกติกาในการดำเนินกระบวนพิจารณา จึงทำให้เกิดการยกฟ้องด้วยเหตุผลทางเทคนิคเป็นจำนวนมากในระบบนี้ (เข็มชัย ชุติวงศ์, 2551: 3-4; คณิต ณ นคร, 2564: 91; โสภณ รัตนากร, 2551: 1-2; อุดม รัฐอมฤต, 2568: 32-33)

2. การดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวน

ระบบไต่สวนเป็นระบบการดำเนินคดีที่ใช้วิธีการซักฟอกเพื่อค้นหาความจริง โดยถือว่าจำเลยเป็นวัตถุแห่งการถูกซักฟอก ระบบนี้จึงมีผู้ที่เกี่ยวข้องเพียง 2 ฝ่าย คือ ผู้ไต่สวนและผู้ถูกไต่สวน โดยไม่จำเป็นต้องมีคนกลาง การพิจารณาคดีในระบบนี้จึงเป็นการต่อสู้ระหว่างจำเลยกับรัฐ ศาลในระบบนี้จึงเปลี่ยนสถานะจากการเป็นคนกลางมาเป็นผู้ทำการไต่สวนที่มีบทบาทเชิงรุกในการค้นหาความจริงในคดีอย่างกว้างขวางโดยศาลสามารถลงไปค้นหาความจริงในคดีได้อย่างเต็มที่โดยไม่จำต้องยึดติดอยู่แต่กับพยานหลักฐานที่คู่ความนำมาเสนอเท่านั้น ศาลจึงมักรับพยานหลักฐานทุกชิ้นเข้าสู่สำนวนแล้วค่อยไปพิจารณาโดยละเอียดตอนชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานว่าพยานหลักฐานชิ้นใดมีน้ำหนักน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงใดและเพื่อให้ศาลสามารถค้นหาความจริงได้อย่างเต็มที่ระบบนี้จึงไม่มีกระบวนพิจารณาและกฎกติกาที่เกี่ยวกับการสืบพยานและการรับฟังพยานหลักฐานที่เคร่งครัดดังเช่นในระบบกล่าวหา (เข็มชัย ชุติวงศ์, 2551: 2-3; คณิต ณ นคร, 2564: 89; โสภณ รัตนากร, 2551: 3-4; อุดม รัฐอมฤต, 2568: 33-34)

3. หลักการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน

ตามระบบอัยการที่สมบูรณ์จะถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาเป็นกระบวนการเดียวกันหรือเป็นอำนาจเดียวกันที่แบ่งแยกจากกันมิได้และต้องมีผู้ทรงอำนาจเดียวที่เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการดำเนินการหรือบริหารจัดการและมีหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ในการให้ความร่วมมือหรือช่วยเหลือเพื่อให้การสอบสวนฟ้องร้องมีความสมบูรณ์และได้ความจริงแท้ตามหลักการตรวจสอบค้นหาความจริง หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นหลักการสอบสวนฟ้องร้องที่ให้พนักงานอัยการเป็นผู้ที่มีหน้าที่และอำนาจและเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาโดยมีหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พนักงานฝ่ายปกครอง ตำรวจนิติวิทยาศาสตร์ และหน่วยงานต่าง ๆ เข้าร่วมการสอบสวนหรือคอยช่วยเหลือพนักงานอัยการในการสอบสวน โดยพนักงานอัยการจะเป็นผู้รับผิดชอบและกำกับดูแลการสอบสวนตั้งแต่ได้รับแจ้งว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น โดยจะสอบสวนเอง หรือร่วมสอบสวนกับหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ หรือมอบหมายให้หน่วยงานมีหน้าที่สอบสวนทำการสอบสวนแทนโดยมีพนักงานอัยการเป็นผู้ควบคุมและกำกับดูแลก็ได้ และท้ายที่สุดพนักงานอัยการจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจว่าจะฟ้องคดีหรือไม่เพราะถือว่าพนักงานอัยการผู้มีอำนาจฟ้องคดีควรที่จะได้เข้าไปรับรู้รับทราบเรื่องราวที่เกิดขึ้นในคดีตั้งแต่ต้นเพื่อที่จะได้เข้าใจข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ในคดีได้อย่างละเอียดและมีประสิทธิภาพก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาล ซึ่งจะทำให้การดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนฟ้องร้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพควบคู่กับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่อาจเกิดขึ้นในชั้นสอบสวนด้วย (กุณฑสูติ อรุณสุดา, 2563: 25-27; ยิ่งพรัณณฐ์ คำภูเวียง, 2555: 53, 55; อิงครัต ดลเจิม, 2564: 32-33, 35)

4. การค้นหาความจริงในระบบการต่อสู้ระหว่างคู่ความ

การค้นหาความจริงในระบบการต่อสู้ระหว่างคู่ความเป็นระบบการค้นหาความจริงของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ เช่น ประเทศอังกฤษ ในระบบนี้การฟ้องคดีต่อศาลจะเป็นไปตามระบบการดำเนินคดีโดยประชาชน เป็นระบบที่คู่ความในคดีมีสถานะที่เท่าเทียมกัน คู่ความมีหน้าที่นำเสนอพยานหลักฐานต่อศาล ส่วนศาลจะวางตัวเป็นกลางและมีหน้าที่พิจารณาว่าพยานหลักฐานที่

คู่ความนำเสนอนั้นเป็นไปตามกฎกติกาหรือไม่และตัดสินคดีตามพยานหลักฐานที่คู่ความนำเสนอเท่านั้น (พรภิมล วิชัยพันธ์, 2562: 20; ยิ่งพรัณณ์ฐ์ คำภูเวียง, 2555: 28)

5. การค้นหาความจริงในระบบตรวจสอบข้อเท็จจริง

การค้นหาความจริงในระบบตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นระบบการค้นหาความจริงในคดีอาญาของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ในระบบนี้การฟ้องคดีต่อศาลจะเป็นไปตามระบบการฟ้องคดีโดยรัฐ และถือว่าทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็น ศาล อัยการ หรือคู่ความ มีหน้าที่ช่วยกันค้นหาความจริง ศาลในระบบนี้จึงมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการค้นหาความจริงได้อย่างกว้างขวางโดยไม่จำต้องพิจารณาเฉพาะพยานหลักฐานที่คู่ความนำเสนอเท่านั้น และกฎกติกาในการนำสืบและรับฟังพยานหลักฐานก็ไม่ได้เคร่งครัดดังเช่นในระบบการต่อสู้ระหว่างคู่ความ (พรภิมล วิชัยพันธ์, 2562: 20-21; ยิ่งพรัณณ์ฐ์ คำภูเวียง, 2555: 29)

6. ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม

ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมเป็นทฤษฎีที่มุ่งเน้นการควบคุม ระงับ และปราบปรามอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในสังคม โดยให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมมากกว่าการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การดำเนินคดีอาญาของประเทศที่ให้ความสำคัญกับแนวคิดตามทฤษฎีนี้จะให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมมากกว่าที่จะมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่อาจถูกละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ปิยวรรณ ดีนาน, 2545: 189; อิศราวุธ อ่อนน้อม, 2541: 25-26)

7. ทฤษฎีความชอบด้วยกระบวนการทางกฎหมาย

ทฤษฎีความชอบด้วยกระบวนการทางกฎหมายเป็นทฤษฎีที่ให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมและมุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากกว่าประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยจะให้ความสำคัญกับความเป็นธรรมในขั้นตอนต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลัก การดำเนินคดีอาญาของประเทศที่ให้ความสำคัญกับแนวคิดตามทฤษฎีนี้จะให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากกว่าการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะกระทำการต่าง ๆที่อาจเป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (กุณฑสูติ อรุณสุดา, 2563: 12-13; ปิยวรรณ ดีนาน, 2545: 190; อิศราวุธ อ่อนน้อม, 2541: 26)

8. หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ ประกอบด้วยหลักการย่อย 3 ประการคือ 1) หลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งยึดถือว่าการกระทำของรัฐต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย รัฐจะใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่ได้ และบุคคลทุกคนย่อมไม่ถูกลงโทษหากไม่ได้กระทำการอันเป็นความผิดต่อกฎมาย2) หลักบุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย ซึ่งยึดถือว่าบุคคลทุกคนไม่ว่าจะชนชั้นใดต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผนดิน มีศาลธรรมดาทั้งหลายเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว การกระทำของรัฐที่ขัดต่อกฎหมายย่อมถูกฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลได้ เพราะรัฐจะมีสิทธิพิเศษใด ๆ ที่เหนือกว่าประชาชนไม่ได้ และ 3) หลักสิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎรย่อมเกิดจากกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นและเกิดจากกฎหมายประเพณีที่พัฒนามาโดยศาล (วราเทพ รัตนากร,

2556: 3) หรืออาจกล่าวได้ว่าองค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติรัฐ คือ ความคาดหมายได้ของการกระทำของรัฐ ความชัดเจนของกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมาย ความเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมาย ความเป็นอิสระของศาล การเคารพในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ตลอดจนความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (บุศรา เข็มทอง, 2558: 7)

9. ระยะเวลาบังคับ

ระยะเวลาบังคับในบริบทที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น หมายถึง ระยะเวลาที่กฎหมายมุ่งหมายให้มีสภาพบังคับและกำหนดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์ของประชาชนจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้ระยะเวลาบังคับนั้น โดยจำกัดการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้ระยะเวลาบังคับนั้นให้ต้องกระทำการภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด หากล่วงพ้นระยะเวลาที่กำหนดแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นย่อมไม่มีอำนาจที่จะกระทำการดังกล่าวได้อีกต่อไป และหากฝ่าฝืนกระทำการใดลงไป การที่ได้กระทำลงไปนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554: 178-179; ศุภวัฒน์ สิงหสุวงษ์, 2557: 8)

10. ระยะเวลาเร่งรัด

ระยะเวลาเร่งรัดในบริบทที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น หมายถึง ระยะเวลาที่กำหนดขึ้นเพื่อเร่งรัดการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้กระทำการโดยไม่ชักช้า แต่ไม่มีผลเป็นการตัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้ระยะเวลาเร่งรัดนั้นที่จะกระทำการภายหลังจากที่ระยะเวลาที่กำหนดไว้นั้นได้ล่วงพ้นไปแล้ว ดังนั้น แม้ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้จะล่วงพ้นไปแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นก็ยังคงมีอำนาจที่จะกระทำการดังกล่าวได้โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการดังกล่าวหลังจากที่ระยะเวลาเร่งรัดได้ล่วงพ้นไปแล้วนั้นอาจจะต้องรับผิดตามหลักกฎหมายปกครองหรือความรับผิดทางวินัยจากการกระทำที่ล่าช้านั้น (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554: 179; ศุภวัฒน์ สิงหสุวงษ์, 2557: 7-8)

11. อายุความ

อายุความ คือ ระยะเวลาที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นนิติโนบายของรัฐที่ต้องการให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงแน่นอนในการใช้สิทธิต่าง ๆ ของบุคคล และเพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมเกิดขึ้นในเวลาอันสมควร ไม่ว่าจะเป็นการใช้สิทธิเรียกร้อง การบังคับคดี ตลอดจนการฟ้องหรือร้องทุกข์ในคดีอาญา แล้วถ้าเลยระยะเวลาที่กำหนดไว้แล้วจะถือว่าเรื่องดังกล่าวเป็นอันขาดอายุความ อันจะทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิเรียกร้อง บังคับคดี ตลอดจนฟ้องหรือร้องทุกข์ในคดีอาญาได้อีกต่อไป (กำชัย จงจักรพันธ์, 2563: 111,114-115; คณิต ณ นคร, 2563: 519; ราชบัณฑิตยสภา, 2554; ศนันท์กรณ์ โสตถิพันธุ์, 2568: 296-297; สมพร พรหมหิตาธร และ ศรีนิดา พรมหิตาธร, 2559: 1; สรารักษ์ สุวรรณเสรี และ อาคม ศรียาภัย, 2567: 1, 9-10)

12. หลักการตีความกฎหมาย

การตีความกฎหมายเป็นการขบคิดค้นหาความหมายของตัวบทกฎหมายให้ถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายบัญญัติขึ้น โดยมีวิธีการตีความอยู่หลายรูปแบบ เช่น 1) การตีความตามหลักภาษาเป็นการตีความตามถ้อยคำของตัวบทกฎหมายและรูปประโยคที่ใช้โดยคำนึงถึงรูปแบบการใช้

ภาษาตามปกติหรือความเข้าใจหรือความรู้สึกนึกคิดของวิญญูชนในขณะที่บัญญัติกฎหมายนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ 2) การตีความตามความสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบของกฎหมาย เป็นการตีความโดยคำนึงถึงความสัมพันธ์เชิงเหตุผลของตัวบทกฎหมายนั้นกับระบบกฎหมายทั้งระบบ ตั้งแต่ตำแหน่งแห่งที่ของตัวบทกฎหมาย การจัดหมวดหมู่ การจัดลำดับ การจัดหัวเรื่อง และอารัมภบทของกฎหมาย โดยถือว่าตัวบทกฎหมายกับระบบกฎหมายมีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นเอกภาพทั้งระบบ มีลำดับชั้น และสอดคล้องเป็นเนื้อเดียวกัน ไม่ขัดแย้งกันเองและมีความท้าวถึงกันอย่างมีระเบียบ 3) การตีความตามประวัติความเป็นมาของกฎหมาย เป็นการหาความหมายของตัวบทกฎหมายจากประวัติความเป็นมาของตัวบทกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งอาจพิจารณาจากประวัติการยกร่างและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการยกร่างกฎหมายนั้น ๆ และ 4) การตีความตามความมุ่งหมายของตัวบทกฎหมาย เป็นการตีความกฎหมายตามความมุ่งหมายหรือคุณค่าหรือเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังของตัวบทกฎหมายนั้น โดยยึดคุณธรรมทางกฎหมายและคุณค่าของการกระทำเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการตีความโดยผู้ตีความควรนำวิธีการตีความในรูปแบบต่าง ๆ มาผสมผสานกันโดยถือเอาการตีความตามความมุ่งหมายของตัวบทกฎหมายเป็นแกนนำ แล้วใช้วิธีการตีความในรูปแบบอื่น ๆ เป็นปัจจัยเสริมให้สามารถตีความกฎหมายได้เข้าใกล้กับความหมายที่แท้จริงของตัวบทกฎหมายได้มากที่สุด (กิตติศักดิ์ ปรกติ, 2569: 62-63; คณิต ณ นคร, 2563: 80-81, 83-85; สมยศ เชื้อไทย, 2565: 174)

13. แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการทุจริต

การทุจริตเป็นเรื่องของการบิดเบือนการใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนไปในทางที่มิชอบ ไม่สุจริต หรือไม่ซื่อตรงเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบให้กับตนเองหรือผู้อื่น (ราชบัณฑิตยสภา, 2554; อุดม รัฐอมฤต, 2546: 16; อุดม รัฐอมฤต และคณะ, 2555: 14-15) มีลักษณะและสาเหตุที่หลากหลายขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม ระบบการเมืองการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคม และจิตใจของผู้คนในแต่ละพื้นที่ (ธนา ภัทรภาษิต, 2558: 11-12; ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2553: 142; ภูมิภัช รัตนะวัน, 2560: 16-18; ศริยา ห่านศรีสุข, 2558: 17-22; สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, 2555: 26, 28-30; อุดม รัฐอมฤต และคณะ, 2555: 12-13) และสามารถจำแนกได้หลายประเภทขึ้นอยู่กับว่าใช้หลักเกณฑ์ใดในการจำแนก เช่น วงเงินในการทุจริต ลักษณะของการกระทำ วัตถุประสงค์ของการกระทำ ความรู้สึกนึกคิดของประชาชนในสังคมที่มีต่อการกระทำในแต่ละรูปแบบ หรือความรู้สึกผิดชอบเมื่อเทียบกับหลักศีลธรรมของวิญญูชนทั่วไป (จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์, 2566: 2-5; ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2553: 142-143; นนทวัชร์นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ, 2555: 24-27; ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ, 2555: 8-12; สมคิดเลิศไพฑูรย์ และคณะ, 2555: 21-24) และด้วยเหตุที่การปกครองแบบรัฐสมัยใหม่ที่ถือว่าการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น การกระทำที่ขัดต่อกฎหมายหรือขัดกับประโยชน์ของประชาชนจึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องและสมควรที่จะต้องถูกลงโทษเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายหน้าที่จากรัฐให้กระทำการต่าง ๆ แทนรัฐเพื่อประโยชน์ของประชาชนนั้นตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องชอบธรรมตามที่รัฐมอบหมายเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สุขของประชาชนในรัฐนั้น ๆ กรณีดังกล่าวจึงเกิดเป็นแนวคิดในการนำเรื่องการทุจริตมากำหนดเป็นความผิดตามกฎหมายขึ้น (อุดม รัฐอมฤต และคณะ, 2555: 19-21)

14. การสอบสวนฟ้องร้องและการดำเนินคดีอาญาทั่วไปและคดีทุจริตของประเทศไทย

ประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐที่ให้พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาแทนรัฐ แต่กฎหมายไทยก็ให้สิทธิประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายในคดีสามารถฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้เองด้วย (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ป.วิ.อ.) มาตรา 28) และกำหนดให้การสอบสวนเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ (ป.วิ.อ. มาตรา 120) ที่หากไม่มีการสอบสวนหรือมีการสอบสวนแต่การสอบสวนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายก็จะทำให้พนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้องในคดีนั้น ๆ (เกียรติขจรวัจนะสวัสดิ์, 2567: 639) ประเทศไทยแยกอำนาจสอบสวนฟ้องร้องออกจากกัน โดยให้อำนาจสอบสวนอยู่กับพนักงานสอบสวน ส่วนอำนาจฟ้องร้องอยู่กับพนักงานอัยการ โดยยกเว้นเฉพาะบางกรณีเท่านั้น เช่นการชันสูตรพลิกศพ (ป.วิ.อ. มาตรา 150 วรรคสาม) การถามปากคำเด็ก (ป.วิ.อ. มาตรา 133 ทวิ, 134/2)ที่กำหนดให้พนักงานอัยการร่วมสอบสวนด้วย หรือกรณีความผิดนอกราชอาณาจักรที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจสอบสวนเป็นของอัยการสูงสุด (ป.วิ.อ. มาตรา 20) (ณรงค์ ใจหาญ, 2568: 43-44) ดังนั้น โดยหลักแล้วพนักงานอัยการไทยจะไม่ได้เข้ามารับรู้รับทราบถึงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่มีอยู่ในคดีตั้งแต่ต้นแต่จะทราบว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นก็หลังจากที่พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนเสร็จสิ้นและสรุปสำนวนการสอบสวนส่งให้พนักงานอัยการแล้วเท่านั้น (กุณฑสูติ อรุณสุดา, 2563: 26) และแม้พนักงานอัยการจะมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือให้ส่งพยานมาให้ซักถามได้ แต่กรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่าพนักงานอัยการได้มีส่วนร่วมในการสอบสวนด้วยแต่อย่างใด (เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, 2567: 841) การสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาของไทยจึงไม่ได้เป็นไปตามหลักอำนาจสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกันตามหลักการสากลที่ประเทศส่วนใหญ่ที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายใช้กัน (กุณฑสูติ อรุณสุดา, 2563: 27)ส่วนการดำเนินคดีทุจริตได้มีการก่อตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. ขึ้นมาเป็นหน่วยงานพิเศษเพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินคดีทุจริตในชั้นสอบสวนแยกต่างหากจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไปที่กระทำโดยพนักงานสอบสวน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (รัฐธรรมมนูญ) มาตรา 246-251) (สำนักงาน ป.ป.ช., 2563)โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวตามวิธีการและขั้นตอนที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (รัฐธรรมมนูญ มาตรา 250 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (พ.ร.บ. ป.ป.ช. 2561) มาตรา 28) ซึ่งในชั้นสอบสวนนี้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเรียกว่าการไต่สวน ซึ่งนอกจากจะกำหนดวิธีการและขั้นตอนไว้เป็นการเฉพาะแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้ด้วย กล่าวคือ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งคณะเป็นองค์คณะไต่สวนเองจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 2 ปีนับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน แต่หากมีเหตุจำเป็นอันทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายได้ในกำหนดเวลาดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจขยายระยะเวลาไต่สวนออกไปตามที่จำเป็นได้ แต่รวมแล้วต้องไม่เกิน 3 ปี (พ.ร.บ. ป.ป.ช. 2561 มาตรา 48) ส่วนกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนซึ่งประกอบด้วยกรรมการ ป.ป.ช. ไม่น้อยกว่า 2 คน และบุคคลอื่นเป็นคณะกรรมการไต่สวนนั้น จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 1 ปีนับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวสามารถขอขยายระยะเวลาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้ง

ละไม่เกิน60 วัน (พ.ร.บ. ป.ป.ช. 2561 มาตรา 51 ประกอบมาตรา 50) และกรณีสุดท้าย คือกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวน เป็นคณะไต่สวนเบื้องต้น จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 180 วัน นับแต่วันที่ได้รับมอบหมายหากดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวสามารถขอขยายระยะเวลาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 60 วัน (พ.ร.บ. ป.ป.ช. 2561 มาตรา 50) ยกเว้นกรณีที่มีความจำเป็นต้องเดินทางไปไต่สวนในต่างประเทศ หรือขอให้หน่วยงานของต่างประเทศดำเนินการไต่สวนให้ หรือขอรับเอกสารหลักฐานจากต่างประเทศที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะขยายระยะเวลาดำเนินการไต่สวนทั้งสามรูปแบบออกไปเท่าที่จำเป็นได้ (พ.ร.บ. ป.ป.ช. 2561 มาตรา 48 วรรคสาม) และหากพ้นกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายอนุญาตให้ขยายระยะเวลาแล้วยังดำเนินการไต่สวนไม่แล้วเสร็จ หากอายุความในการดำเนินคดีอาญาของเรื่องกล่าวหาดังกล่าวยังไม่สิ้นสุดลง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ยังคงมีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวน และมีความเห็นหรือวินิจฉัย หรือดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปได้ แต่จะต้องพิจารณาสอบสวนและดำเนินการลงโทษผู้ที่เกี่ยวข้องตามควรแก่กรณีโดยเร็วต่อไป (พ.ร.บ. ป.ป.ช. 2561 มาตรา 48 วรรคห้า) และเมื่อดำเนินการไต่สวนเสร็จแล้ว หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดทางวินัยก็จะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาต่อไป (พ.ร.บ. ป.ป.ช. 2561 มาตรา 91, 98) หากมีมติว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดทางอาญาก็จะส่งสำนวนการไต่สวนให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจต่อไป (พ.ร.บ. ป.ป.ช. 2561มาตรา 91, 95) หากอัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะฟ้องคดีได้ อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์เพื่อส่งให้อัยการสูงสุดฟ้องคดี แต่หากคณะกรรมการร่วมไม่อาจหาข้อยุติได้แล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถนำสำนวนการไต่สวนในคดีดังกล่าวมาดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจเองได้ (พ.ร.บ. ป.ป.ช. 2561 มาตรา 93 ประกอบมาตรา 77)

15. การสอบสวนฟ้องร้องและการดำเนินคดีอาญาทั่วไปและคดีทุจริตของประเทศฝรั่งเศส

การดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสในชั้นก่อนฟ้องจะเน้นไปที่การใช้ระบบไต่สวนเพื่อมุ่งค้นหาความจริง มีพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนร่วมกันโดยพนักงานอัยการจะเข้ามาทราบเรื่องและมีบทบาทในชั้นสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดีและจะเป็นผู้กำกับดูแลและควบคุมทิศทางการสอบสวนของพนักงานสอบสวน และในบางกรณีจะมีผู้พิพากษาไต่สวนเข้าร่วมการสอบสวนด้วยซึ่งการสอบสวนจะแยกกันออกไปตามประเภทของความผิดอาญาว่าเป็นความผิดอุกฤษฏ์โทษ (ความผิดโทษรุนแรง) หรือเป็นความผิดมัชฌิมโทษ (ความผิดโทษชั้นกลาง) หรือเป็นความผิดลหุโทษ และแบ่งการสอบสวนออกเป็น 3 ประเภท คือ การสอบสวนความผิดซึ่งหน้าซึ่งมีกำหนดระยะเวลาสอบสวนไม่เกินแปดวันการสอบสวนเบื้องต้นซึ่งมีกำหนดเวลาสอบสวนตามที่อัยการแห่งสาธารณรัฐกำหนดตามที่เห็นสมควร และหากมีเหตุผลอันสมควรก็สามารถขยายระยะเวลาสอบสวนออกออกไปได้ และสุดท้าย คือ การสอบสวนโดยผู้พิพากษาไต่สวน ซึ่งผู้พิพากษาไต่สวนมีอำนาจลงมือสอบสวนได้ด้วยตนเองหรือจะร้องขอให้ตำรวจฝ่ายคดีหรือผู้เชี่ยวชาญช่วยดำเนินการแทน

ได้โดยไม่มีการจำกัดระยะเวลาในการไต่สวน (ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, 2560: 49-53; อุทัย อาทิเวช, 2568: 5-9 – 5-13, 5-22 – 5-32, 5-65) ส่วนการฟ้องคดีอาญาจะถือว่าพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนและการฟ้องคดี ซึ่งนอกจากการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องแล้ว ยังสามารถสั่งให้มีการใช้มาตรการทางเลือกแทนการฟ้องคดีได้ด้วย และที่สำคัญ พนักงานอัยการฝรั่งเศสสามารถใช้ดุลพินิจในการเลือกศาลที่จะฟ้องคดีด้วยการลดความร้ายแรงของข้อหาได้ ซึ่งจะคล้ายกันกับมาตรการต่อรองคำรับสารภาพในระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา (อุทัย อาทิเวช, 2568: 5-37, 5-44 – 5-47) ส่วนการดำเนินคดีทุจริตจะใช้กระบวนการดำเนินคดีอาญาเดียวกันกับความผิดอาญาทั่วไปโดยมิได้มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมารับผิดชอบการสอบสวนคดีทุจริตเหมือนอย่างสำนักงาน ป.ป.ช. ของประเทศไทยแต่อย่างใด และศาลจะมีบทบาทเชิงรุกในการค้นหาความจริงในการพิจารณาและตัดสินคดี ยกเว้นการสอบสวนคดีทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กำหนดให้ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ทำหน้าที่สอบสวน ไต่สวนมูลฟ้อง และพิจารณาพิพากษาคดี และมีวิธีพิจารณาคดีที่มีการนำมิติทางการเมืองเข้ามาพิจารณาด้วยซึ่งทำให้แตกต่างจากการพิจารณาคดีอาญาทั่วไป (ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, 2560: 53-56, 64)

16. การสอบสวนฟ้องร้องและการดำเนินคดีอาญาทั่วไปและคดีทุจริตของประเทศญี่ปุ่น

การดำเนินคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบไต่สวน ซึ่งโดยหลักทั่วไปแล้ว องค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่สอบสวนคดีอาญาคือพนักงานสอบสวน เรียกว่าองค์กรสอบสวนชั้นต้น ส่วนพนักงานอัยการจะทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลการสอบสวน เรียกว่าองค์กรสอบสวนชั้นที่สอง แต่พนักงานอัยการก็มีอำนาจสอบสวนในความผิดทุกประเภทได้เช่นกัน โดยเป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการที่จะทำการสอบสวนหรือไม่ก็ได้และในกรณีพนักงานอัยการทำการสอบสวนด้วยตนเองพนักงานอัยการสามารถสั่งและให้ตำรวจสอบสวนช่วยในการสอบสวนได้ การสอบสวนคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่นจะให้ความสำคัญกับคำรับสารภาพของผู้ต้องหาและจำเลยเป็นอย่างมาก ซึ่งถือว่าเป็นการให้ความสำคัญกับความเป็นธรรมตามข้อเท็จจริงหรือข้อเท็จจริงที่ถูกต้องมากกว่าหลักความถูกต้องตามกระบวนการทางกฎหมาย ทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะที่ให้อำนาจตำรวจและพนักงานอัยการในขั้นตอนการสอบสวนไว้อย่างกว้างขวาง และพยานหลักฐานที่ได้มาโดยมิชอบก็มักจะไม่ถูกห้ามรับฟังในชั้นพิจารณา แต่ศาลมักเห็นด้วยกับวิธีการที่ตำรวจและพนักงานอัยการใช้ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและคำรับสารภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลย ศาลจึงมักพิจารณาพิพากษาไปในทางที่จะไม่เป็นการตัดสิทธิในการใช้ดุลพินิจของตำรวจและพนักงานอัยการในการรวบรวมพยานหลักฐาน (ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, 2560: 96; ศิระ บุญภินนท์, 2568: 7-14 – 7-15; ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ, 2568: 11-93 – 11-98) ส่วนการฟ้องคดีอาญาจะเป็นระบบการฟ้องคดีโดยรัฐประชาชนไม่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาเอง และนอกจากการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีแล้ว ประเทศญี่ปุ่นยังมีมาตรการชะลอการฟ้องคดีอาญาด้วย และในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องหรือชะลอการฟ้องจะมีการควบคุมหรือตรวจสอบดุลพินิจในการออกคำสั่งโดยคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องคดี และในกรณีที่เป็นคดีความผิดเล็กน้อยตำรวจสอบสวนมีอำนาจตักเตือนผู้ต้องหาหรือเรียกผู้ปกครองมาพบโดยไม่ต้องส่งคดีให้กับพนักงานอัยการก็ได้ (กุลพล พลวัน, 2568: 12-56; ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, 2560: 95-96, 106; ศิระ บุญภินนท์, 2568: 7-15 – 7-16, 7-32 – 7-36) ส่วนการดำเนินคดีทุจริต

จะใช้กระบวนการดำเนินคดีอาญาเดียวกันกับความผิดอาญาทั่วไปโดยมิได้มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมารับผิดชอบการสอบสวนคดีทุจริตเหมือนอย่างสำนักงาน ป.ป.ช. ของประเทศไทยแต่อย่างใด และศาลจะมีบทบาทเชิงรุกในการค้นหาความจริงในการพิจารณาและตัดสินคดี (ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, 2560: 107-108, 122-124)

17. การสอบสวนฟ้องร้องและการดำเนินคดีอาญาทั่วไปและคดีทุจริตของประเทศอังกฤษ

สำหรับประเทศอังกฤษนั้น ตำรวจหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนจะเป็นหน่วยงานหลักในการรวบรวมพยานหลักฐานให้ได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เมื่อได้พยานหลักฐานครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดแล้วจะส่งคดีให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งฟ้อง แต่ถ้าไม่ได้พยานหลักฐานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดก็จะสั่งยุติคดีโดยไม่ต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการ เว้นแต่เป็นคดีร้ายแรงที่กำหนดไว้ว่าต้องส่งให้พนักงานอัยการพิจารณา และในคดีสำคัญ คดีร้ายแรง หรือคดีที่มีความเปราะบางหรือมีความสลับซับซ้อน เช่นคดีที่เกี่ยวพันกับการตาย หรือคดีที่หัวหน้าเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าควรได้รับการช่วยเหลือจากพนักงานอัยการในการรวบรวมพยานหลักฐาน เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อขอคำแนะนำการสอบสวนคดีอาญาในประเทศอังกฤษให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาเป็นอย่างมากหากกระบวนการสอบสวนไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดจะทำให้พยานหลักฐานที่ได้มาไม่สามารถรับฟังได้ และหลังจากที่ผู้ต้องหาถูกตั้งข้อหาแล้วจะไม่สามารถทำการสอบสวนในความผิดนั้นได้อีก เว้นแต่เข้าเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด เช่นมีความจำเป็นเพื่อป้องกันหรือลดภยันตรายหรือการสูญเสียที่จะเกิดขึ้นหรือเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม และในคดีที่เป็นความผิดเล็กน้อยจะต้องฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลา 6 เดือน แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจอาจจะไม่ตั้งข้อหาหรือส่งฟ้องผู้ต้องหาแล้วเลือกใช้วิธีการว่ากล่าวตักเตือนแทนได้โดยพิจารณาถึงพฤติการณ์แวดล้อมว่าการว่ากล่าวตักเตือนนั้นเหมาะสมกับความผิดและมประสิทธิภาพในการป้องกันมิให้ผู้ต้องหากระทำความผิดซ้ำอีกหรือไม่ (ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, 2560: 107-108, 111-112, 116; ประธาน วัฒนวาณิชย์, 2568: 8-29,8-33 – 8-35, 8-44) ส่วนการฟ้องคดีนั้น ราษฎร ตำรวจ พนักงานอัยการ และองค์กรอื่นของรัฐ เช่น หน่วยงานสรรพากร หน่วยงานศุลกากร หน่วยงานสรรพสามิต หรือองค์กรท้องถิ่น มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลได้ การสอบสวนและฟ้องคดีของประเทศอังกฤษมีลักษณะที่แยกออกจากกันโดยเด็ดขาด พนักงานอัยการประเทศอังกฤษไม่มีอำนาจควบคุมหรือกำกับการสอบสวนของตำรวจ (ณรงค์ใจหาญ และคณะ, 2560: 108; ประธาน วัฒนวาณิชย์, 2568: 8-24, 8-50 – 8-53) และการสอบสวนในประเทศอังกฤษก็มิได้เป็นเงื่อนไขในการฟ้องร้องของพนักงานอัยการแต่อย่างใด (กุณฑสูติ อรุณสุดา, 2563: 45) ส่วนการดำเนินคดีทุจริตโดยหลักจะมี The Serious Fraud Office (SFO) เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินคดี โดยจะทำการสอบสวนและประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องและมีอำนาจในการฟ้องคดีทุจริตได้ทั้งในประเทศและต่างประเทศและทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยที่การรวบรวมพยานหลักฐานในคดีทุจริตจะใช้ระบบกล่าวหา (ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, 2560: 119-120, 122)

วิธีดำเนินการวิจัย

บทความวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการศึกษาค้นคว้าทางเอกสาร (Documentary Research) ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ทำการศึกษาวิจัย โดยรวบรวมข้อมูลทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศจากเอกสารที่ปรากฏแหล่งที่มาที่ชัดเจน มีความน่าเชื่อถือ และได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไป ได้แก่ ตำราทางวิชาการ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความในวารสารวิชาการ รายงานและเอกสารของหน่วยงาน เอกสารประกอบการบรรยาย รายงานการประชุม คำพิพากษาของศาล และข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต แล้วนำมาวิเคราะห์ผลอย่างเป็นระบบด้วยวิธีการเปรียบเทียบ ตีความ และทำความเข้าใจ และศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินคดีอาญาทั่วไปและคดีทุจริตกับประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายเดียวกันกับประเทศไทยและประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายต่างจากประเทศไทย เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสอดคล้องของมาตรการทางกฎหมายกับระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ เพื่อนำไปสู่การสรุปผลและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาในเรื่องที่ทำการศึกษาวิจัยนี้

วิเคราะห์ผลการวิจัย

จากแนวคิด ทฤษฎี และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น สามารถแยกวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการในคดีทุจริตที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้ระยะเวลาไต่สวนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดได้ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการตีความและการบังคับใช้บทบัญญัติเรื่องกำหนดระยะเวลาไต่สวนคดีทุจริตที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

เมื่อนำแนวคิดและทฤษฎีตลอดจนมาตรการทางกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นมาวิเคราะห์แล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าสามารถแยกวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวได้ดังนี้

1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการตีความกฎหมาย

จากการวิจัยพบว่าระยะเวลาไต่สวนที่กำหนดไว้ในมาตรา 48 มาตรา 50 และมาตรา 51ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นั้นแม้จะมองได้ว่าเป็นระยะเวลาที่คล้ายจะกำหนดขึ้นเพื่อเป็นนิตินโยบายของรัฐที่ต้องการให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมเกิดขึ้นในเวลาอันสมควรซึ่งถือเป็นลักษณะประการหนึ่งของหลักการเรื่องอายุความก็ตาม แต่แท้จริงแล้วกฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาดังกล่าวขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เช่นนั้น ทั้งนี้เนื่องจากกำหนดเวลาที่กฎหมายประสงค์จะใช้เป็นนิตินโยบายของรัฐที่ต้องการให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมเกิดขึ้นในเวลาอันสมควรในความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นได้มีการกำหนดไว้แล้วในส่วนของอายุความของความผิดในแต่ละฐานในประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งจะมีระยะเวลาที่แตกต่างกันไปตามความร้ายแรงของความผิด และประการสำคัญ บทบัญญัติเรื่องระยะเวลาไต่สวนที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าวข้างต้นนั้นไม่ได้ตัดสิทธิและอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการไต่สวน

หลังจากที่พ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้แต่อย่างใด ซึ่งการตัดสิทธิและอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้กระทำการภายหลังจากที่ล่วงพ้นระยะเวลาที่กำหนดหรือหากกระทำการใดลงไปก็จะมีผลให้การที่ได้กระทำลงไปนั้นเป็นการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายนั้นถือเป็นลักษณะที่สำคัญอย่างยิ่งของหลักการเรื่องอายุความ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังสามารถดำเนินการไต่สวน และมีความเห็น หรือวินิจฉัย หรือดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปได้แม้จะล่วงพ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้หากคดีนั้นยังอยู่ในกำหนดอายุความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 48 วรรคท้ายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว และกำหนดเวลาที่เป็นการตัดสิทธิและอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมที่จะดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดได้ถูกบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งแล้วในส่วนของอายุความของความผิดในแต่ละฐานในประมวลกฎหมายอาญาระยะเวลาไต่สวนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงไม่ได้กำหนดขึ้นโดยมุ่งหมายจะให้มีสภาพบังคับดังเช่นอายุความในคดีอาญาแต่อย่างใด และเมื่อนำไปวิเคราะห์กับหลักการเรื่องระยะเวลาในทางกฎหมายแล้ว แม้จะมองได้ว่าระยะเวลาไต่สวนในมาตราดังกล่าวข้างต้นคล้ายจะกำหนดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์ของผู้ถูกกล่าวหาและผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่อยู่ภายใต้ระยะเวลาดังกล่าว แต่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์ของของผู้ถูกกล่าวหาและผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ที่อยู่ภายใต้ระยะเวลาดังกล่าวนั้นกฎหมายก็มิได้กำหนดไว้ถึงขนาดเป็นการจำกัดหรือตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่อยู่ภายใต้ระยะเวลานั้นให้ต้องดำเนินการไต่สวนภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนดที่หากล่วงพ้นระยะเวลาที่กำหนดแล้วจะหมดหน้าที่และอำนาจดำเนินการไต่สวนได้อีกต่อไป หรือหากฝ่าฝืนดำเนินการไต่สวนไปจะมีผลให้การไต่สวนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งเงื่อนไขเรื่องการจำกัดหรือตัดอำนาจกระทำการหลังจากที่ล่วงพ้นกำหนดระยะเวลานี้ถือเป็นลักษณะสำคัญของหลักการเรื่องระยะเวลาบังคับเช่นกัน ระยะเวลาไต่สวนที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าวข้างต้นจึงไม่ใช่ระยะเวลาบังคับแต่อย่างใด และการที่บทบัญญัติในมาตรา 48 วรรคท้ายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวซึ่งได้บัญญัติไว้ว่าแม้จะพ้นกำหนดระยะเวลาไต่สวนตามที่กำหนดไว้แล้ว หากคดียังอยู่ในอายุความ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีหน้าที่และอำนาจที่จะดำเนินการไต่สวน และมีความเห็นหรือวินิจฉัย หรือดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปได้นั้น มีลักษณะตรงกับหลักการสำคัญของระยะเวลาเร่งรัดที่เป็นระยะเวลาที่กำหนดขึ้นเพื่อเร่งรัดการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้กระทำการโดยไม่ชักช้า แต่ไม่ได้มีผลเป็นการตัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้ระยะเวลาเร่งรัดนั้นที่จะกระทำการภายหลังจากที่ระยะเวลาที่กำหนดไว้นั้นได้ล่วงพ้นไปแล้ว กล่าวคือ แม้ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้จะล่วงพ้นไปแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นก็ยังคงมีอำนาจที่จะกระทำการดังกล่าวได้โดยชอบด้วยกฎหมายและการที่กระทำลงไปก็ถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายด้วย ดังนั้น เมื่อนำระยะเวลาไต่สวนที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าวข้างต้นมาวิเคราะห์ตามหลักการในเรื่องระยะเวลาและอายุความแล้ว ผู้วิจัยจึงเห็นว่าระยะเวลาไต่สวนที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าวข้างต้นนั้นเป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดที่กฎหมายกำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเร่งรัดการปฏิบัติหน้าที่ในการไต่สวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วเท่านั้น มิได้กำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะทำการไต่สวนหลังจากที่พ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้แต่อย่างใด

นอกจากวิเคราะห์ตามหลักการในเรื่องระยะเวลาและอายุความแล้ว เมื่อนำระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 48 มาตรา 50 และมาตรา 51 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตีความตามหลักการตีความกฎหมายโดยใช้วิธีการตีความตามความมุ่งหมายของตัวบทกฎหมายเป็นแกนนำ แล้วใช้วิธีการตีความในรูปแบบอื่น ๆ เป็นปัจจัยเสริมเพื่อให้สามารถตีความได้ใกล้กับความหมายที่แท้จริงของระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าวให้ได้มากที่สุดแล้ว จากการวิจัยพบว่า คุณธรรมทางกฎหมาย หรือความมุ่งหมาย หรือคุณค่า หรือเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังของระยะเวลาไต่สวนที่บัญญัติไว้ในมาตราดังกล่าวคือประสิทธิภาพในการปราบปรามการทุจริต โดยกำหนดเรื่องระยะเวลาไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นเพื่อต้องการให้การปราบปรามการทุจริตที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในประเทศสามารถจัดการได้อย่างรวดเร็ว เพราะความรวดเร็วในการปราบปรามการทุจริตนี้เป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่ารัฐมีศักยภาพที่จะจัดการกับผู้กระทำผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะหากปล่อยให้การปราบปรามการทุจริตเป็นไปด้วยความล่าช้าแล้ว ย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐยังขาดประสิทธิภาพในการที่จะจัดการกับปัญหาดังกล่าวอยู่ และความรวดเร็วเด็ดขาดในการจัดการกับผู้กระทำผิดนี้ยังเป็นการข่มขู่ยับยั้งให้ผู้ที่คิดจะกระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวจนไม่กล้าที่จะกระทำความผิดและทำให้ผู้ที่เคยกระทำความผิดไม่กล้ากลับมากระทำความผิดซ้ำอีก ตลอดจนสามารถลดความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตได้อีกด้วย คุณธรรมทางกฎหมาย หรือความมุ่งหมาย หรือคุณค่า หรือเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังของบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวจึงไม่ได้อยู่ที่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์ของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีที่อาจถูกกระทบสิทธิจากการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และไม่ได้อยู่ที่ความต้องการที่จะควบคุมหรือจำกัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้อยู่แค่ภายในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อไม่ให้กระทบต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีแต่อย่างใด และเมื่อนำวิธีการตีความกฎหมายในรูปแบบอื่น ๆ มาใช้ประกอบ ได้แก่การตีความตามความสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบของกฎหมาย พบว่าตำแหน่งแห่งที่ของบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวนั้นอยู่ในหมวด 2 เรื่องการไต่สวน ซึ่งเป็นหมวดที่กำหนดเกี่ยวกับวิธีการและขั้นตอนในการไต่สวน ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าวจึงเป็นเพียงระยะเวลาที่กำหนดไว้เพื่อเร่งรัดการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เร่งรีบดำเนินการตามวิธีการและขั้นตอนของการไต่สวนที่กำหนดไว้ในหมวดดังกล่าวให้แล้วเสร็จโดยเร็วเท่านั้น และเมื่อพิจารณากฎหมายทั้งฉบับก็พบว่า มาตรา 48 วรรคท้าย ได้บัญญัติรองรับไว้แล้วว่าเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาไต่สวนตามที่กำหนดไว้แต่ยังอยู่ภายใต้กำหนดอายุความที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีหน้าที่และอำนาจที่จะดำเนินการไต่สวน และมีความเห็น หรือวินิจฉัย หรือดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปได้ ตลอดจนเมื่อพิจารณาจากกฎหมายทั้งระบบก็พบว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจำกัดและตัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและรวมถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไม่เช่นนั้นแล้วจะไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้ที่กระทำผิดได้อีกต่อไปนั้นได้มีการกำหนดไว้แล้วในประมวลกฎหมายอาญา เรียกว่า อายุความในคดีอาญา และเป็นระยะเวลาที่ยาวกว่าระยะเวลาไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เมื่อกฎหมายที่ใช้ในประเทศมีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ สอดคล้อง ไม่ขัดแย้ง และท้าวถึงกันอย่างมีระเบียบแล้ว ดังนั้น จึงต้องตีความว่า

ระยะเวลาที่กำหนดขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้นคือระยะเวลาที่เรียกว่าอายุความที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ส่วนระยะเวลาไต่สวนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายในระบบเดียวกันนั้น เป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดที่กำหนดขึ้นเพื่อเร่งรัดการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้การปราบปรามการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น มิใช่ระยะเวลาที่กำหนดขึ้นเพื่อจำกัดหรือตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด และประการสำคัญ เมื่อใช้วิธีการตีความกฎหมายตามประวัติความเป็นมาของกฎหมาย พบว่าในการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบกรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในการประชุมครั้งที่ 418 เมื่อวันอังคารที่ 17 ตุลาคม 2560 ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ....โดยกำหนดเรื่องระยะเวลาไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในมาตรา 47 ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีต่อระยะเวลาไต่สวนที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวว่ามิได้กำหนดผลของการสิ้นสุดระยะเวลาไต่สวนให้ชัดเจนว่าผู้รับผิดชอบสำนวนจะสิ้นสุดบทบาทและอำนาจหน้าที่หรือไม่ องค์กรหรือหน่วยงานใดจะเป็นผู้ดำเนินการแทน การรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาภายหลังกรอบระยะเวลาดังกล่าวจะรับฟังได้มากน้อยเพียงใด และจะถือว่าสำนวนเสียไปหรือไม่ แล้วปรากฏว่าอนุกรรมการได้มีความเห็นว่าในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการบัญญัติหลักการรองรับไว้แล้วว่า ภายใต้กำหนดอายุความ เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามที่บัญญัติไว้ ไม่ตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการไต่สวน และมีความเห็น หรือวินิจฉัยตามหน้าที่และอำนาจต่อไป แต่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสอบสวนและดำเนินการลงโทษผู้ที่เกี่ยวข้องตามควรแก่กรณีโดยเร็ว ซึ่งเห็นได้ว่าในการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวในส่วนของกำหนดระยะเวลาไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีการขบคิดถึงผลในทางกฎหมายในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถดำเนินการไต่สวนได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าวแล้ว โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ยังไม่สิ้นสุดหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนหากคดียังไม่ขาดอายุความ และให้การรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาภายหลังจากที่พ้นระยะเวลาดังกล่าวสามารถรับฟังได้และสำนวนการไต่สวนไม่เสียไป อันแสดงให้เห็นว่าผู้ร่างบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้กำหนดระยะเวลาที่บัญญัติไว้ในมาตราดังกล่าวนั้นเป็นเพียงกรอบระยะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เร่งรีบดำเนินการไต่สวนคดีให้แล้วเสร็จโดยเร็วเท่านั้น และหากไม่สามารถดำเนินการไต่สวนได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ไม่ได้ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สิ้นสุดหน้าที่และอำนาจที่จะดำเนินการไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยหากคดีดังกล่าวยังไม่ขาดอายุความเพียงแต่ให้ดำเนินการทางวินัยกับผู้ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า จากการตีความบทบัญญัติเรื่องระยะเวลาไต่สวนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนั้น เห็นได้ชัดว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้นั้นเป็นเพียงระยะเวลาที่กำหนดขึ้นเพื่อประสงค์จะให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปด้วยความรวดเร็วเท่านั้น โดยไม่ได้มีเจตนารมณ์ที่จะจำกัดหรือตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการภายหลังจากที่พ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้แต่อย่างใด ซึ่งตรงกับลักษณะสำคัญของหลักการเรื่องระยะเวลาเร่งรัดตามที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วข้างต้น ดังนั้น แม้ล่วงพ้น

ระยะเวลาที่กำหนดไว้แล้ว แต่หากยังอยู่ในกำหนดอายุความ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ยังสามารถดำเนินการไต่สวน และมีความเห็น หรือวินิจฉัยคดีตามหน้าที่และอำนาจต่อไปได้ ไม่ได้ทำให้กระบวนการไต่สวนที่ดำเนินการภายหลังจากที่พ้นกำหนดระยะเวลานั้นเสียไปหรือเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันจะส่งผลต่ออำนาจฟ้องของพนักงานอัยการแต่อย่างใด

จากการวิเคราะห์ในประเด็นปัญหานี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ศาลควรตีความและบังคับใช้บัญญัติเรื่องระยะเวลาไต่สวนและการขยายระยะเวลาไต่สวนโดยยึดหลักการสำคัญในเรื่องระยะเวลาและอายุความและนำหลักการตีความกฎหมายมาใช้เพื่อให้สามารถค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างถูกต้องและสามารถบังคับใช้กฎหมายได้ตรงตามเจตนารมณ์และความมุ่งหมายของกฎหมายดังกล่าว

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย

นอกจากปัญหาเกี่ยวกับการตีความบทบัญญัติเรื่องกำหนดระยะเวลาไต่สวนคดีทุจริตที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แล้ว จากการวิจัยพบว่ายังมีปัญหาเรื่องการบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าวของศาลที่มีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีทุจริตด้วย กล่าวคือ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 6 ได้บัญญัติให้ใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ แต่เมื่อพิจารณาถึงการบังคับใช้บทบัญญัติเรื่องระยะเวลาไต่สวนและการขยายระยะเวลาไต่สวนของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบบางแห่งที่วินิจฉัยคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ทำการไต่สวนเกินระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยเห็นว่าไม่ปรากฏเหตุจำเป็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ไม่อาจดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดอันเป็นเหตุที่จะขยายเวลาการไต่สวนออกไปได้ ถือว่าการไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ชอบด้วยกฎหมายโจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง แล้วพิพากษายกฟ้องนั้น เมื่อวิเคราะห์ตามแนวคิดและทฤษฎีเรื่องการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนและการค้นหาความจริงในระบบการต่อสู้ระหว่างคู่ความและในระบบตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าการที่ศาลลงไปพิจารณาถึงขั้นตอนการขยายระยะเวลาไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ามีเหตุจำเป็นที่จะขยายระยะเวลาไต่สวนหรือไม่แล้วนำเรื่องดังกล่าวมาวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการไต่สวนและอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการแล้วพิพากษายกฟ้อง ทั้งที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกำหนดไว้ชัดแจ้งว่าให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะเป็นผู้พิจารณาตามเหตุผลความจำเป็นนั้น เป็นกระบวนพิจารณาคดีที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของจำเลยในคดีที่อาจถูกกระทบจากกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.อันเป็นลักษณะสำคัญของระบบกล่าวหามากกว่าการให้ความสำคัญกับการใช้บทบาทเชิงรุกเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานและมุ่งค้นหาความจริงในคดีเพื่อค้นหาผู้กระทำความผิดอันเป็นลักษณะสำคัญของระบบไต่สวน และเป็นกระบวนพิจารณาที่มุ่งเน้นไปที่การใช้กฎกติกาที่เคร่งครัดในการรวบรวมและพิจารณาพยานหลักฐานอันเป็นลักษณะสำคัญของระบบกล่าวหาและการค้นหาความจริงในระบบการต่อสู้ระหว่างคู่ความที่ใช้กันในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ทั้งที่ในระบบไต่สวนและการค้นหาความจริงในระบบตรวจสอบข้อเท็จจริงซึ่งใช้กันในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์นั้นไม่ได้ยึดถือเรื่องกฎกติกาในการรวบรวมและพิจารณาพยานหลักฐานที่เคร่งครัดเพราะต้องการให้ศาลสามารถค้นหาความจริงในคดีได้อย่างเต็มที่

ผู้วิจัยจึงเห็นว่ากระบวนพิจารณาดังกล่าวมีลักษณะไปในทางที่เป็นการดำเนินกระบวนพิจารณาแบบระบบกล่าวหาและตามหลักการค้นหาความจริงในระบบการต่อสู้ระหว่างคู่ความที่ใช้กันในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ มากกว่าที่จะเป็นการดำเนินกระบวนพิจารณาแบบระบบไต่สวนและตามหลักการค้นหาความจริงในระบบตรวจสอบข้อเท็จจริงซึ่งใช้กันในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ อันเป็นระบบกฎหมายที่ใช้อยู่ในประเทศไทย และผู้วิจัยยังเห็นว่า เมื่อวิเคราะห์ตามทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมและทฤษฎีความชอบด้วยกระบวนการทางกฎหมายแล้ว การที่ศาลนำกระบวนการและขั้นตอนในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นเหตุในการยกฟ้องโดยยังมิได้พิจารณาในเนื้อหาของคดีว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิดและสมควรจะต้องนำตัวมาลงโทษตามกฎหมายหรือไม่นั้น เป็นการดำเนินกระบวนพิจารณาที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของจำเลยในคดีที่อาจถูกกระทบจากกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มากกว่าประสิทธิภาพในการปราบปรามผู้กระทำความผิด ซึ่งถือเป็นการให้ความสำคัญกับการดำเนินคดีตามทฤษฎีความชอบด้วยกระบวนการทางกฎหมายมากกว่าการดำเนินคดีตามทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม

นอกจากนี้ เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับการดำเนินคดีทุจริตของประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และประเทศอังกฤษแล้ว พบว่า การดำเนินคดีทุจริตของประเทศฝรั่งเศส ยกเว้นการสอบสวนคดีทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์เช่นเดียวกันกับประเทศไทยนั้นมีรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่สอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวนและหลักการค้นหาความจริงในระบบตรวจสอบข้อเท็จจริงเหมือนกับที่ประเทศส่วนใหญ่ที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศญี่ปุ่นนั้น เห็นได้ชัดว่าการที่ประเทศญี่ปุ่นให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการในขั้นตอนการสอบสวนไว้อย่างกว้างขวางนั้นเป็นการให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมตามทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมมากกว่าการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามทฤษฎีความชอบด้วยกระบวนการทางกฎหมาย ซึ่งเป็นผลให้ประสิทธิภาพในการปราบปรามอาชญากรรมในประเทศญี่ปุ่นนั้นอยู่ในระดับที่สูงเป็นอย่างมาก แต่เมื่อพิจารณากระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยทั้งในการดำเนินคดีอาญาทั่วไปและคดีทุจริตแล้วกลับพบว่าไม่ได้มีลักษณะหรือรูปแบบที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นซึ่งใช้กฎหมายในระบบเดียวกันกับประเทศไทยแต่อย่างใด แต่กลับมีลักษณะหรือรูปแบบที่เป็นไปในลักษณะเดียวกันกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศอังกฤษที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ซึ่งเป็นระบบกฎหมายคนละระบบกันกับประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นลักษณะหรือหรือรูปแบบการดำเนินคดีที่มีลักษณะเป็นการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหาและการค้นหาความจริงในระบบการต่อสู้ระหว่างคู่ความที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยมากกว่าที่จะมุ่งค้นหาความจริงในคดี การเคร่งครัดในกฎกติกาที่เกี่ยวกับการรวบรวมและรับฟังพยานหลักฐานที่มากกว่าการอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความจริงในคดี ตลอดจนมีหน่วยงานพิเศษอย่าง The Serious Fraud Office (SFO) เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินคดีในทำนองเดียวกันกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ไม่สอดคล้องกับระบบกฎหมายของประเทศไทยนี้เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาเรื่องการตีความและการบังคับใช้กฎหมายตามที่ได้วิเคราะห์ไว้ในประเด็นปัญหาข้อนี้

แต่อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยยังเห็นว่า แม้ปัญหาสำคัญในการตีความและการบังคับใช้บทบัญญัติเรื่องกำหนดระยะเวลาไต่สวนคดีทุจริตที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ส่วนหนึ่งจะมาจากการตีความและการบังคับใช้กฎหมายของศาลและมาจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยที่ไม่สอดคล้องกับระบบกฎหมายนั้น แต่ก็เห็นว่าปัญหาที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งนั้นยังมาจากการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดมาตรการในการควบคุมกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ให้รัดกุมเพียงพอด้วย จนเป็นเหตุให้การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปด้วยความล่าช้าและไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดจนต้องขอขยายระยะเวลาไต่สวนออกไปทั้งที่หากมีการวางแผนการทำงานและมีการควบคุมการทำงานที่รัดกุมเพียงพอแล้วอาจจะดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เช่น ในบางครั้งเหตุจำเป็นหรืออุปสรรคและปัญหาในการดำเนินการที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้นอาจจะมาจากสาเหตุเรื่องพยานหลักฐานในคดีที่มีอยู่จำนวนมากและไม่สามารถรวบรวมได้ทัน แต่สาเหตุที่ไม่สามารถรวบรวมรวมพยานหลักฐานได้ทันนั้นอาจจะมาจากการที่ผู้รับผิดชอบปล่อยเวลาให้ล่วงเลยโดยไม่ดำเนินการใด ๆ แต่กลับมาดำเนินการตอนที่ใกล้จะครบกำหนดระยะเวลา หรือมาจากสาเหตุที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่สาเหตุที่ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถชี้แจ้งแก้ข้อกล่าวหาได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือที่ทำให้ผู้ทำการไต่สวนไม่สามารถพิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงให้ครบถ้วนถูกต้องได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้นอาจมาจากการที่ผู้รับผิดชอบปล่อยเวลาให้ล่วงเลยโดยไม่ดำเนินการใด ๆ แต่กลับมารวบรวมพยานหลักฐานแล้วแจ้งข้อกล่าวหากับผู้ถูกกล่าวหาตอนที่ใกล้จะครบกำหนดระยะเวลาไต่สวน ซึ่งไม่ควรจะเป็นเช่นนั้นเพราะหากปล่อยให้เป็นเช่นนั้นแล้วอาจเป็นผลให้ผู้ทำการไต่สวนปล่อยปละละเลยไม่เร่งรีบดำเนินการไต่สวนเนื่องจากเห็นว่าอย่างไรเสียก็จะได้รับอนุญาตให้ขยายระยะเวลาซึ่งจะเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การดำเนินการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้วนำมาซึ่งปัญหาในการตีความและการบังคับใช้กฎหมายเรื่องระยะเวลาไต่สวนและการขยายระยะเวลาไต่สวนที่เป็นประเด็นปัญหาสำคัญของการวิจัยในครั้งนี้

จากการวิเคราะห์ในประเด็นปัญหานี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การดำเนินคดีทุจริตทั้งในชั้นไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และชั้นพิจารณาพิพากษาของศาลนั้นควรเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีในระบบไต่สวนตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561และตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ศาลควรยึดหลักการดำเนินกระบวนพิจารณาตามหลักการสำคัญของการดำเนินคดีในระบบไต่สวนและมุ่งค้นหาความจริงตามหลักการค้นหาความจริงในระบบตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ใช้กันในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์มากกว่าการดำเนินกระบวนพิจารณาแบบระบบกล่าวหาและการค้นหาความจริงในระบบการต่อสู้ระหว่างคู่ความที่ใช้กันในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์และควรดำเนินกระบวนพิจารณาโดยคำนึงถึงความสมดุลระหว่างความชอบด้วยกระบวนการทางกฎหมายและการควบคุมอาชญากรรมด้วย เพราะหากให้ความสำคัญต่อหลักการใดหลักการหนึ่งหรือทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งจนขาดความสมดุลแล้วก็อาจจะทำให้การปราบปรามการทุจริตขาดประสิทธิภาพและนำมาซึ่งความไม่สงบเรียบร้อยที่จะเกิดขึ้นในสังคมได้ และควรมีการกำหนดมาตรการในการ

ควบคุมกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ด้วย

2. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีทุจริตในชั้นก่อนฟ้องที่มิได้เป็นไปตามหลักอำนาจสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน

ในประเด็นปัญหานี้ผู้วิจัยพบว่า ปัญหาเรื่องความล่าช้าในการไต่สวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ที่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดจนทำให้ต้องมีการขยายระยะเวลาไต่สวนออกไปจนนำไปสู่การตีความและการบังคับใช้บทบัญญัติในเรื่องระยะเวลาไต่สวนและการขยายระยะเวลาไต่สวนที่ศาลนำไปผูกกับความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการนั้น นอกจากสาเหตุที่มาจากการขาดมาตรการในการควบคุมกระบวนการไต่สวนให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพแล้วนั้น ผู้วิจัยเห็นว่ายังมีสาเหตุสำคัญที่มาจากกลไกการไต่สวนคดีทุจริตที่กฎหมายกำหนดให้การไต่สวนคดีอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.และกำหนดให้การฟ้องคดีอยู่ในหน้าที่และอำนาจของอัยการสูงสุดอันมีลักษณะเป็นการดำเนินคดีอาญาในขั้นตอนก่อนการฟ้องคดีที่แยกอำนาจสอบสวนและอำนาจฟ้องร้องออกจากกันอย่างเด็ดขาดซึ่งส่งผลให้การไต่สวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกิดปัญหาเรื่องความล่าช้าด้วย

เมื่อนำแนวคิดและทฤษฎีตลอดจนมาตรการทางกฎหมายของประเทศต่าง ๆ มาวิเคราะห์แล้ว ผู้วิจัยเห็นว่า การที่ประเทศไทยออกแบบกระบวนการจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันโดยการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. ขึ้นมาทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจไต่สวนคดีทุจริตตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แยกต่างหากจากการสอบสวนคดีอาญาทั่วไปที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของพนักงานสอบสวนตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น มีสาเหตุมาจากลักษณะการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยที่มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ อันเนื่องมาจากสภาพแวดล้อมทางด้านพื้นที่ สังคม เศรษฐกิจ ระบบการเมืองการปกครอง วัฒนธรรมประเพณี และความรู้สึกนึกคิดของคนในชาติที่มีวิวัฒนาการและประวัติความเป็นมาที่แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ทำให้สังคมไทยมีลักษณะเป็นสังคมที่มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ โอบอ้อมอารี มีน้ำใจ ชอบช่วยเหลือผู้อื่น รักใคร่และห่วงหาอาทรเพื่อนพ้องและครอบครัวญาติพี่น้อง และถือความกตัญญูรู้คุณเป็นสิ่งสำคัญ จนก่อเกิดเป็นสังคมในระบบอุปถัมภ์ที่ฝังรากหยั่งลึกในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยในส่วนใหญ่จึงมิได้เกิดขึ้นเฉพาะความอยากมีอยากได้หรือความต้องการผลประโยชน์ในทางส่วนตัวของผู้กระทำเท่านั้นแต่ยังมีสาเหตุหลักมาจากความต้องการที่จะช่วยเหลือเกื้อกูลบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์กันในทางใดทางหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นคนรัก ญาติพี่น้อง เพื่อนฝูง หรือบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกันด้วย และความเป็นสังคมในระบบอุปถัมภ์นี้เองที่นำมาซึ่งการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินคดีทุจริตเพื่อช่วยเหลือบุคคลที่เป็นผู้กระทำความผิดให้รอดพ้นจากการถูกดำเนินคดีตามกฎหมายและด้วยเหตุที่ประเทศไทยเป็นรัฐราชการที่ถือว่าระบบราชการเป็นฟันเฟืองหลักในการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ของรัฐ และด้วยความเป็นระบบราชการนี้

เองที่ทำให้การทุจริตในแวดวงราชการมีความสลับซับซ้อนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความชำนาญในภารกิจหรือหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐจนทำให้การสอบสวนเพื่อค้นหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมีความยากลำบากกว่าคดีอาญาทั่ว ๆ ไปเนื่องจากการปกปิดร่องรอยของการกระทำความผิดที่แยบยลของผู้กระทำซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาศัยความยุ่งยากซับซ้อนของการปฏิบัติหน้าที่ราชการในแต่ละขั้นตอนมาใช้ในการปกปิดการกระทำความผิด รัฐจึงเห็นว่าการสอบสวนในรูปแบบคดีอาญาทั่วไปที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นน่าจะไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะจัดการกับคดีทุจริตที่เกิดขึ้นได้ แล้วเห็นว่าการดำเนินคดีทุจริตควรจะต้องดำเนินการโดยผู้ที่มีความรู้ความสามารถโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับระบบราชการของประเทศที่มีกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละเรื่องแต่ละขั้นตอนจำนวนมากและมีความสลับซับซ้อน และต้องให้เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่และอำนาจจัดการในเรื่องดังกล่าวสามารถดำเนินการได้อย่างอิสระและปราศจากการครอบงำของระบบอุปถัมภ์ที่มีอยู่ในสังคม รัฐจึงจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. ขึ้นมาให้เป็นองค์กรอิสระที่ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับหรือการควบคุมสั่งการของบุคคลหรือองค์กรใดแล้วกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว และการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดระยะเวลาไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐได้พิจารณาแล้วเห็นว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้นั้นเป็นระยะเวลาอันสมควรที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสามารถดำเนินการไต่สวนคดีทุจริตให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่รัฐกำหนดขึ้น แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่าคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับไว้ไต่สวนข้อเท็จจริงนั้น หลายคดีไม่สามารถดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้นเป็นสำนวนคดีที่สมควรมีมาตรการพิเศษเข้ามาช่วยให้สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้เร็วยิ่งขึ้น และเมื่อวิเคราะห์ตามแนวคิดและทฤษฎีเรื่องการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าการดำเนินคดีทุจริตของประเทศไทยในขั้นตอนก่อนการฟ้องคดีที่แยกอำนาจสอบสวนและอำนาจฟ้องร้องออกจากกันซึ่งไม่เป็นไปตามระบบอัยการที่สมบูรณ์ที่ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาเป็นกระบวนการเดียวกันหรือเป็นอำนาจเดียวกันที่แบ่งแยกจากกันมิได้ นั้นเป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการไต่สวนคดีทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วทำให้คดีจำนวนมากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้ไต่สวนนั้นไม่สามารถดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไม่ว่าจะมาจากความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ทำการไต่สวน การปล่อยปละละเลยไม่เร่งรีบดำเนินคดีการเสียเวลาไปกับรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ไม่มีความสำคัญหรือเกินความจำเป็นที่จะต้องใช้ในคดี หรือเกิดจากการทำงานที่ไม่มีการวางแผนหรือมีแนวทางที่ถูกต้อง หรือเกิดจากข้อเสียของการเป็นองค์กรอิสระที่ไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจจากองค์กรอื่นจนทำให้ผู้ทำหน้าที่ไต่สวนปฏิบัติหน้าที่ตามอำเภอใจ ไม่สนใจระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เพราะเห็นว่าแม้จะล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ยังสามารถสั่งอนุญาตให้ขยายระยะเวลาไต่สวนออกไปได้อีก หรือแม้แต่พ้นกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายอนุญาตให้สามารถขยายระยะเวลาไต่สวนได้แล้วผู้ทำหน้าที่ไต่สวนก็อาจจะเห็นว่าตราบใดที่ยังอยู่ภายในกำหนดอายุความผู้มีหน้าที่ไต่สวนก็ยังสามารถทำการไต่สวน และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ยังสามารถมี

ความเห็น หรือวินิจฉัย หรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปได้ ซึ่งไม่ควรจะเป็นเช่นนั้น เพราะนอกจากจะทำให้การปราบปรามการทุจริตเป็นไปด้วยความล่าช้าอันแสดงถึงการขาดประสิทธิภาพของรัฐในการปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นอาชญากรรมที่ร้ายแรงของสังคมแล้ว ความล่าช้าดังกล่าวยังส่งผลเสียอีกหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายจากการทุจริตที่ไม่สามารถปราบปรามและยับยั้งได้ภายในระยะเวลาอันรวดเร็วแล้วทำให้เกิดความเสียหายต่อไปเรื่อย ๆ หรือสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีที่ต้องถูกกระทบสิทธิและเสรีภาพจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคุณภาพของสำนวนคดีที่ความล่าช้าในการไต่สวนส่งผลให้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดค่อย ๆ ลบเลือนสูญหายไปตามกาลเวลาจนไม่สามารถนำพยานหลักฐานสำคัญมาพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาได้

นอกจากนี้ เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับการดำเนินคดีทุจริตของประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และประเทศอังกฤษแล้ว พบว่ากระบวนการดำเนินคดีอาญาทั่วไปและคดีทุจริตในขั้นตอนก่อนการฟ้องคดีของประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นนั้นเป็นไปตามหลักสากลที่ว่าการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาเป็นกระบวนการเดียวกันหรือเป็นอำนาจเดียวกันที่แบ่งแยกจากกันมิได้ ซึ่งแตกต่างจากกระบวนการดำเนินคดีอาญาทั่วไปของประเทศอังกฤษที่การสอบสวนฟ้องร้องมีลักษณะที่แยกออกจากกันโดยเด็ดขาด ในขณะที่การดำเนินคดีทุจริตมี The Serious Fraud Office (SFO) เป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ทั้งสอบสวนและฟ้องร้องคดีอันเป็นไปตามหลักการสากลที่ว่าการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาเป็นกระบวนการเดียวกันหรือเป็นอำนาจเดียวกันที่แบ่งแยกจากกันมิได้ แต่เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกระบวนการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยที่ในคดีอาญาทั่วไปกำหนดให้อำนาจสอบสวนอยู่กับพนักงานสอบสวนและอำนาจฟ้องคดีอยู่กับพนักงานอัยการ และในคดีทุจริตที่กำหนดให้อำนาจไต่สวนอยู่กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอำนาจฟ้องคดีอยู่กับอัยการสูงสุดนั้น เห็นได้ว่ากระบวนการดำเนินคดีอาญาในขั้นตอนก่อนการฟ้องคดีอาญาของประเทศไทยทั้งในคดีอาญาทั่วไปและในคดีทุจริตมีการแยกอำนาจสอบสวนและอำนาจฟ้องคดีออกจากกันให้อยู่คนละองค์กร ซึ่งเป็นกระบวนการดำเนินคดีอาญาที่แตกต่างจากประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นที่ใช้ระบบกฎหมายเดียวกันกับประเทศไทยและต่างจากการดำเนินคดีทุจริตในประเทศอังกฤษ แต่กลับมีลักษณะคล้ายกันกับการดำเนินคดีอาญาทั่วไปของประเทศอังกฤษที่ใช้ระบบกฎหมายคนละระบบกันกับประเทศไทย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ากระบวนการดำเนินคดีอาญาในขั้นตอนก่อนการฟ้องคดีของประเทศไทยที่ไม่เป็นไปตามหลักการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันหรือเป็นอำนาจเดียวกันนี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาเรื่องความล่าช้าและประสิทธิภาพในการไต่สวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ผลการวิจัยพบว่าหากการดำเนินคดีทุจริตในขั้นตอนก่อนการฟ้องคดีของประเทศไทยเป็นไปตามระบบอัยการที่สมบูรณ์ที่ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาเป็นกระบวนการเดียวกันหรือเป็นอำนาจเดียวกันที่แบ่งแยกจากกันมิได้โดยมีพนักงานอัยการเข้ามาร่วมไต่สวนหรือควบคุมการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วจะสามารถขจัดปัญหาดังกล่าวข้างต้นได้ เนื่องจากองค์กรอัยการจะเป็นผู้ที่คอยตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และช่วยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกำหนดทิศทางหรือแนวทางการไต่สวนให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนช่วยวิเคราะห์และพิจารณาว่าข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานใดมีความสำคัญและสมควรต้องนำเข้าสู่สำนวนคดีโดยไม่เสียเวลาไปกับการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ไม่สำคัญหรือไม่เกิดประโยชน์ต่อการ

ดำเนินคดี และการที่พนักงานอัยการซึ่งจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องผู้ถูกกล่าวหาได้เข้ามารับรู้รับทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในสำนวนคดีตั้งแต่แรกนี้ก็จะทำให้พนักงานอัยการสามารถพิจารณาสั่งคดีได้อย่างละเอียดรอบคอบตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งจะช่วยลดปัญหาเรื่องข้อไม่สมบูรณ์ที่อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นไม่ตรงกันซึ่งทำให้กระบวนการในชั้นก่อนการฟ้องคดีต้องเสียเวลาไปกับการตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายอัยการสูงสุดและฝ่ายคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาข้อไม่สมบูรณ์ดังกล่าวด้วย นอกจากนั้น การที่มีพนักงานอัยการเข้ามาร่วมไต่สวนหรือควบคุมการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นี้ยังสามารถช่วยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาและผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และจากการไต่สวนที่ใช้ระยะเวลายาวนานเกินกว่าที่ควรจะเป็น และยังเป็นการขจัดปัญหาเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเรื่องอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการในคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้ระยะเวลาไต่สวนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดด้วย แต่ด้วยเหตุที่ลักษณะการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยนั้นมีลักษณะเฉพาะอันเนื่องมาจากสังคมไทยที่มีลักษณะเป็นสังคมในระบบอุปถัมป์ รัฐจึงต้องออกแบบกระบวนการดำเนินคดีทุจริตให้แตกต่างจากคดีอาญาทั่วไปโดยก่อตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. ขึ้นเป็นองค์กรอิสระที่ปราศจากอำนาจกำกับดูแลหรือควบคุมสั่งการจากบุคคลหรือองค์กรอื่นเพื่อให้พ้นจากการครอบงำของระบบอุปถัมภ์ โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนคดี ดังนั้น เพื่อเป็นการรักษาสมดุลระหว่างความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้พ้นจากอิทธิพลหรือการครอบงำจากบุคคลหรือองค์กรใดกับการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเพื่อให้การไต่สวนคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น จากการวิจัยจึงพบว่าคดีทุจริตที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้น ถือว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพตามความมุ่งหมายของรัฐที่จัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว จึงสมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่โดยลำพังต่อไปที่จะดำเนินการกับคดีที่ตนสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่คดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้น สมควรมีมาตรการพิเศษเข้ามาช่วยให้สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้เร็วยิ่งขึ้นโดยนำหลักการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันหรือเป็นอำนาจเดียวกันตามระบบอัยการที่สมบูรณ์มาใช้โดยการให้พนักงานอัยการเข้ามาร่วมไต่สวนในคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้องค์กรอัยการเข้ามาตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และช่วยกำหนดทิศทางและวางแนวทางการไต่สวนเพื่อให้คดีที่ล่วงพ้นกำหนดระยะเวลานั้นสามารถแล้วเสร็จได้โดยเร็วโดยไม่กระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการไต่สวนและอำนาจฟ้องของพนังงานอัยการ และเพื่อลดระยะเวลาที่อาจมีข้อไม่สมบูรณ์จากกรณีที่อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นไม่ตรงกันแล้วจำต้องตั้งคณะกรรมการร่วมขึ้นเพื่อพิจารณาประเด็นข้อไม่สมบูรณ์ดังกล่าวด้วย และประการสำคัญยังเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาและผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีที่อาจถูกกระทบสิทธิจากการไต่สวนที่เกินกำหนดระยะเวลาที่ไม่ทราบว่าจะแล้วเสร็จลงเมื่อใดด้วย และการที่กำหนดให้มีพนักงานอัยการเข้ามาร่วมไต่สวนเพื่อตรวจสอบ

ถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่และช่วยไต่สวนคดีให้มีประสิทธิภาพและแล้วเสร็จโดยเร็วยิ่งขึ้นนี้ แม้จะกระทบต่อความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่บ้าง แต่การเป็นองค์กรอิสระนั้นก็มิได้หมายความว่าจะเป็นองค์กรที่ไม่ถูกตรวจสอบถ่วงดุลโดยองค์กรอื่นเลยเพราะหากเป็นเช่นนั้นแล้วย่อมมีโอกาสอย่างมากที่องค์กรที่จะไม่ถูกตรวจสอบถ่วงดุลนี้จะใช้อำนาจเกินขอบเขตและตามอำเภอใจจนมีการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายหรือเกิดความล่าช้าอันเนื่องมาจากความอำเภอใจและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาและผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีอันเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมและหลักความชอบด้วยกฎหมายที่ยึดถือว่ารัฐหรือฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายโดยจะใช้อำนาจตามอำเภอใจมิได้ ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบผลดีผลเสียระหว่างความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับการตรวจสอบถ่วงดุลเพื่อให้การไต่สวนเกิดประสิทธิภาพและรวดเร็วมากยิ่งขึ้นแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดให้มีพนักงานอัยการเข้ามาร่วมไต่สวนนี้มีข้อดีมากกว่าในแง่ที่ว่าจะทำให้การไต่สวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นมีประสิทธิภาพและแล้วเสร็จโดยเร็วยิ่งขึ้นอันจะส่งผลต่อการปราบปรามการทุจริตของประเทศที่จะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและสมตามเจตนารมณ์ของประเทศที่ก่อตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประกอบกับความเป็นอิสระขององค์กรนั้นก็คงไร้ซึ่งความหมายถ้าหากว่าความเป็นอิสระนั้นไม่สามารถทำให้การดำเนินงานขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้

จากการวิเคราะห์ในประเด็นปัญหานี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรนำหลักการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันหรือเป็นอำนาจเดียวกันมาใช้ในคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยให้พนักงานอัยการเข้ามาร่วมไต่สวนในคดีดังกล่าว เพื่อให้องค์กรอัยการเข้ามาตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และช่วยกำหนดทิศทางและวางแนวทางในการไต่สวนคดี และช่วยทำการไต่สวนเพื่อให้คดีที่ล่วงพ้นกำหนดระยะเวลามาแล้วนั้นสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถแล้วเสร็จได้โดยเร็วโดยไม่กระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการไต่สวนและอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการ

บทสรุป

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และประเทศอังกฤษ เกี่ยวกับอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการในคดีทุจริตที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ใช้ระยะเวลาไต่สวนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดนั้น

ผลการวิจัยพบว่าระยะเวลาไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 48 วรรคหนึ่ง มาตรา 50 วรรคสาม และมาตรา 51 วรรคหก นั้น ไม่ได้มีสภาพบังคับดังเช่นอายุความหรือระยะเวลาบังคับ แต่เป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดที่กำหนดขึ้นเพื่อเร่งรัดการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วโดยที่ไม่ได้ตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่อยู่ภายใต้ระยะเวลาเร่งรัดนั้นที่จะกระทำการภายหลังจากที่ระยะเวลาที่กำหนดไว้นั้นได้ล่วงพ้นไปแล้วแต่อย่างใด ดังนั้น แม้จะล่วงพ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้แล้ว แต่หากคดีที่ทำการไต่สวนยังอยู่ภายในกำหนดอายุความแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ยังสามารถ

ดำเนินการไต่สวน และมีความเห็นหรือวินิจฉัยคดีตามหน้าที่และอำนาจต่อไปได้โดยที่ไม่ได้ทำให้กระบวนการไต่สวนที่ดำเนินการหลังจากที่พ้นกำหนดระยะเวลานั้นเสียไปหรือเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันจะส่งผลต่ออำนาจฟ้องของพนักงานอัยการแต่อย่างใด

ผลการวิจัยพบว่ากระบวนการดำเนินคดีทุจริตในขั้นตอนก่อนการฟ้องคดีของประเทศไทยที่กำหนดให้อำนาจไต่สวนคดีอยู่กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอำนาจฟ้องคดีอยู่กับอัยการสูงสุดอันเป็นการแยกอำนาจสอบสวนและอำนาจฟ้องคดีออกจากกันให้อยู่คนละองค์กรนั้น มีความแตกต่างจากกระบวนการดำเนินคดีทุจริตในขั้นตอนก่อนการฟ้องคดีของประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นซึ่งใช้ระบบกฎหมายเดียวกันกับประเทศไทย และต่างจากการดำเนินคดีทุจริตในขั้นตอนก่อนการฟ้องคดีของประเทศอังกฤษซึ่งใช้ระบบกฎหมายคนละระบบกันกับประเทศไทยด้วย แต่กลับมีลักษณะคล้ายกันกับการดำเนินคดีอาญาทั่วไปของประเทศอังกฤษที่ใช้ระบบกฎหมายคนละระบบกันกับประเทศไทยที่มีการแยกการสอบสวนฟ้องร้องออกจากกันอย่างเด็ดขาด

ผลการวิจัยพบว่าปัญหาเรื่องอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการในคดีทุจริตที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้ระยะเวลาไต่สวนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดนั้น มีที่มาจากสาเหตุหลักสองประการ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการตีความและการบังคับใช้บทบัญญัติเรื่องกำหนดระยะเวลาไต่สวนคดีทุจริตที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

จากการวิจัยพบว่า ในการตีความเรื่องระยะเวลาไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 48 วรรคหนึ่ง มาตรา 50วรรคสาม และมาตรา 51 วรรคหก นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องยึดหลักการสำคัญในเรื่องระยะเวลาและอายุความและนำหลักการตีความกฎหมายมาใช้เพื่อให้สามารถค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างถูกต้องและสามารถบังคับใช้กฎหมายได้ตรงตามเจตนารมณ์และความมุ่งหมายของกฎหมายดังกล่าว และนอกจากปัญหาเกี่ยวกับการตีความบทบัญญัติเรื่องกำหนดระยะเวลาไต่สวนคดีทุจริตที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแล้ว จากการวิจัยพบว่ายังมีปัญหาที่มาจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยที่ไม่สอดคล้องกับระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) และจากการดำเนินคดีทุจริตในชั้นพิจารณาพิพากษาของศาลที่มีกระบวนพิจารณาคดีที่ไม่สอดคล้องกับการพิจารณาคดีในระบบไต่สวนตามที่บัญญัติเป็นหลักการสำคัญไว้ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ด้วย และพบว่าปัญหาที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งที่นำมาสู่ประเด็นปัญหาเรื่องการตีความและการบังคับใช้บทบัญญัติเรื่องกำหนดระยะเวลาไต่สวนและการขยายระยะเวลาไต่สวนที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นั้น ยังมาจากการที่ไม่มีมาตราการควบคุมกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่รัดกุมเพียงพอจนเป็นเหตุให้การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปด้วยความล่าช้าและไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดด้วย

2. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีทุจริตในชั้นก่อนฟ้องที่มิได้เป็นไปตามหลักอำนาจสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน

ในประเด็นปัญหาเรื่องความล่าช้าในการดำเนินการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดจนทำให้ต้องมีการขยายระยะเวลาไต่สวนออกไปนั้น นอกจากสาเหตุที่มาจากการขาดมาตรการควบคุมกระบวนการไต่สวนที่รัดกุมเพียงพอแล้ว ยังมีสาเหตุสำคัญที่มาจากการดำเนินคดีทุจริตในชั้นก่อนฟ้องที่มิได้เป็นไปตามหลักอำนาจสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกันด้วย ซึ่งหากการดำเนินคดีทุจริตในขั้นตอนก่อนการฟ้องคดีเป็นไปตามระบบอัยการที่สมบูรณ์ที่ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาเป็นกระบวนการเดียวกันหรือเป็นอำนาจเดียวกันที่แบ่งแยกจากกันมิได้โดยกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการไต่สวนคดี เพื่อทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ช่วยกำหนดทิศทางในการไต่สวน และช่วยทำการไต่สวนแล้วจะทำให้การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพและเกิดความรวดเร็วมากยิ่งขึ้นได้ แต่ด้วยเหตุที่การทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยมีลักษณะเฉพาะที่เกิดจากความเป็นสังคมในระบบอุปถัมป์จนรัฐต้องออกแบบกระบวนการดำเนินคดีทุจริตให้แตกต่างจากคดีอาญาทั่วไปโดยก่อตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. ขึ้นเป็นองค์กรอิสระที่ปราศจากอำนาจกำกับดูแลหรือควบคุมสั่งการจากบุคคลหรือองค์กรอื่น ดังนั้น เพื่อเป็นการรักษาสมดุลระหว่างความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้พ้นจากอิทธิพลหรือการครอบงำจากบุคคลหรือองค์กรใดกับการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเพื่อให้การไต่สวนคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น จึงสมควรปรับปรุงแก้ไขรูปแบบการดำเนินคดีทุจริตในชั้นก่อนฟ้องโดยกำหนดให้มีพนักงานอัยการเข้ามาร่วมไต่สวนในคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้เพื่อช่วยให้การไต่สวนในคดีที่ล่วงพ้นกำหนดระยะเวลามาแล้วนั้นสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้โดยเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและไม่กระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอำนาจฟ้องของพนังงานอัยการ และเพื่อลดระยะเวลาที่อาจมีข้อไม่สมบูรณ์จากกรณีที่อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช.มีความเห็นไม่ตรงกันแล้วจำต้องตั้งคณะกรรมการร่วมขึ้นเพื่อพิจารณาประเด็นข้อไม่สมบูรณ์ดังกล่าวและประการสำคัญยังเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาและผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีที่อาจถูกกระทบสิทธิจากกระบวนการไต่สวนที่เกินกำหนดระยะเวลาที่ไม่ทราบว่าจะแล้วเสร็จลงเมื่อใดด้วย ซึ่งการกำหนดให้มีพนักงานอัยการเข้ามาร่วมไต่สวนคดีนี้ แม้จะกระทบต่อความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช.อยู่บ้าง แต่เมื่อวิเคราะห์ตามหลักนิติธรรมและหลักความชอบด้วยกฎหมายแล้วก็เห็นว่าการกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามาตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่และช่วยไต่สวนคดีเพื่อให้การไต่สวนคดีมีประสิทธิภาพและแล้วเสร็จโดยเร็วยิ่งขึ้นนี้จะทำให้การปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากกว่าการรักษาไว้ซึ่งความเป็นอิสระขององค์กรแต่ไม่สามารถปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพได้ ส่วนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้น ถือว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพตามความมุ่งหมายของรัฐที่จัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว จึงสมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการได้ต่อไปโดยไม่ต้องให้

พนักงานอัยการเข้ามาร่วมในการไต่สวนเหมือนเช่นคดีที่ดำเนินการไต่สวนไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

ข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยในประเด็นปัญหานี้ ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยแยกเป็นปัญหาที่มีสาเหตุมาจากการตีความและการบังคับใช้บทบัญญัติเรื่องกำหนดระยะเวลาไต่สวนคดีทุจริตที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และปัญหาที่มีสาเหตุมาจากการดำเนินคดีทุจริตในชั้นก่อนฟ้องที่มิได้เป็นไปตามหลักอำนาจสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการตีความและการบังคับใช้บทบัญญัติเรื่องกำหนดระยะเวลาไต่สวนคดีทุจริตที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

สำหรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้น เห็นควรดำเนินการดังนี้

1) เห็นว่าการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในคดีทุจริตของประเทศไทยควรยึดหลักการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 โดยเฉพาะในการพิจารณาคดีของศาลในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการนั้น ศาลควรดำเนินกระบวนพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนและยึดหลักการค้นหาความจริงในระบบตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ใช้กันในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์มากกว่ากระบวนพิจารณาที่มีลักษณะไปในทางที่เป็นการดำเนินคดีในระบบกล่าวหาและการค้นหาความจริงในระบบการต่อสู้ระหว่างคู่ความที่ใช้กันในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ และควรให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมตามทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามทฤษฎีความชอบด้วยกระบวนการทางกฎหมาย ตลอดจนศาลควรตีความและบังคับใช้บทบัญญัติเรื่องระยะเวลาไต่สวนและการขยายระยะเวลาไต่สวนโดยยึดหลักการสำคัญในเรื่องระยะเวลาและอายุความและนำหลักการตีความกฎหมายมาใช้เพื่อให้สามารถค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างถูกต้องและสามารถบังคับใช้กฎหมายได้ตรงตามเจตนารมณ์และความมุ่งหมายของกฎหมายดังกล่าว

2) ควรกำหนดมาตรการในการควบคุมกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยอาศัยกลไกของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ 2562 โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 49 วรรคสาม ให้มีข้อความดังต่อไปนี้

“คำกล่าวหาใดที่ไม่มีเหตุที่ไม่รับไว้พิจารณาตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการไต่สวนต่อไป โดยกรณีที่เสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการไต่สวน ให้เสนอแนวทางและขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานและกำหนดระยะเวลาที่จะดำเนินการให้แล้วเสร็จในแต่ละขั้นตอนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา และให้รายงานผลการดำเนินการต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือกรรมการหรือผู้บังคับบัญชาในระดับที่ไม่ต่ำกว่าผู้ช่วยเลขาธิการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายทุกหกสิบวัน เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือกรรมการหรือผู้บังคับบัญชาในระดับที่ไม่ต่ำกว่าผู้ช่วยเลขาธิการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายควบคุมการไต่สวนให้เป็นไปตามแนวทางและแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด”

2. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีทุจริตในชั้นก่อนฟ้องที่มิได้เป็นไปตามหลักอำนาจสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน

สำหรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้น เห็นว่าควรนำหลักการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันหรือเป็นอำนาจเดียวกันมาใช้ในคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดโดยให้พนักงานอัยการเข้ามาร่วมไต่สวนในคดีดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรอัยการเข้ามาตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และช่วยกำหนดทิศทางและวางแนวทางในการไต่สวนคดี และช่วยทำการไต่สวน เพื่อให้คดีที่ล่วงพ้นกำหนดระยะเวลามาแล้วนั้นสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถแล้วเสร็จได้โดยเร็ว โดยไม่กระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการไต่สวนและอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการอันเป็นปัญหาสำคัญที่นำมาสู่การศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยอาศัยกลไกของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ 2562 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 48 โดยปรับบทบัญญัติในวรรคสี่เป็นวรรคหก แก้ไขบทบัญญัติในวรรคห้าแล้วปรับเป็นวรรคเจ็ด และแก้ไขเพิ่มเติมข้อความต่อไปนี้เป็นวรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า

วรรคสาม “เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองแล้วยังดำเนินการไต่สวนไม่แล้วเสร็จให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องจัดให้มีพนักงานอัยการเข้าร่วมในการไต่สวน โดยให้ประธานกรรมการมีหนังสือแจ้งไปยังอัยการสูงสุดภายในสิบห้าวันนับแต่วันครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวเพื่อขอให้อัยการสูงสุดมอบหมายพนักงานอัยการเข้าร่วมในการไต่สวน แล้วให้อัยการสูงสุดมอบหมายพนักงานอัยการให้เข้าร่วมในการไต่สวนแล้วแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานกรรมการ”

วรรคสี่ “การมอบหมายพนักงานอัยการให้เข้าร่วมในการไต่สวนตามวรรคสามให้อัยการสูงสุดมอบหมายพนักงานอัยการจำนวนหนึ่งในสามของผู้ทำหน้าที่ไต่สวนฝ่าย ป.ป.ช. โดยให้คำนึงถึงความเหมาะสมของผู้ที่จะมอบหมายให้เข้าร่วมในการไต่สวนโดยคำนึงถึงความยากง่ายของคดีและระดับตำแหน่งของผู้ทำหน้าที่ไต่สวนฝ่าย ป.ป.ช. ด้วย”

วรรคห้า “เมื่ออัยการสูงสุดมอบหมายพนักงานอัยการให้เข้าร่วมในการไต่สวนและแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบตามวรรคสามและวรรคสี่แล้ว ให้ผู้ทำหน้าที่ไต่สวนฝ่าย ป.ป.ช. และพนักงานอัยการที่อัยการสูงสุดมอบหมายให้เข้าร่วมในการไต่สวนจัดให้มีการประชุมนัดแรกภายใน

สามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับแจ้งจากอัยการสูงสุด เพื่อกำหนดแนวทางและระยะเวลาในการไต่สวนให้แล้วเสร็จโดยเร็วตามที่เห็นสมควร แต่ระยะเวลาดังกล่าวต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่มีการประชุมนัดแรก แล้วหากดำเนินการไต่สวนไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ให้แจ้งอุปสรรคและปัญหาในการดำเนินการพร้อมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาและระยะเวลาดำเนินการ เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสั่งขยายระยะเวลา โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งขยายระยะเวลาไต่สวนได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน เว้นแต่เป็นเรื่องที่จำเป็นต้องเดินทางไปไต่สวนในต่างประเทศ หรือขอให้หน่วยงานของต่างประเทศดำเนินการไต่สวนให้หรือขอรับเอกสารหลักฐานจากต่างประเทศ จะขยายระยะเวลาออกเท่าที่จำเป็นก็ได้”

วรรคเจ็ด “ภายใต้กำหนดอายุความ เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งหรือวรรคห้า หรือตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้ทำหน้าที่ไต่สวนและพนักงานอัยการที่อัยการสูงสุดมอบหมายให้เข้าร่วมในการไต่สวนยังคงมีหน้าที่และอำนาจที่จะดำเนินการไต่สวน และมีความเห็น หรือวินิจฉัย หรือดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปแต่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสอบสวนและดำเนินการลงโทษพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องตามควรแก่กรณีโดยเร็ว”

แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 50 โดยแก้ไขบทบัญญัติในวรรคสี่ และวรรคห้า ให้มีข้อความดังต่อไปนี้

วรรคสี่ “ภายใต้ระยะเวลาตามมาตรา 48 เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามวรรคสามแล้วยังดำเนินการไต่สวนไม่แล้วเสร็จ ให้นำความในมาตรา 48 วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่การสั่งขยายระยะเวลาไต่สวนให้ขยายได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหกสิบวัน ในการนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช.จะมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้มีอำนาจขยายระยะเวลาแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้”

วรรคห้า “ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องใดไว้พิจารณาแล้ว หากไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้เพราะเหตุขาดอายุความ อันเนื่องมาแต่การมิได้ปฏิบัติตามระยะเวลาตามมาตรา 48 วรรคหนึ่งหรือวรรคสาม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สั่งยุติการดำเนินคดีอาญา และหากการขาดอายุความดังกล่าวเกิดจากความผิดหรือจงใจปล่อยปละละเลย หรือประมาทเลินเล่อของพนักงานเจ้าหน้าที่คนใด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการเพื่อลงโทษผู้นั้นโดยเร็ว”

แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 51 โดยแก้ไขบทบัญญัติในวรรคหกให้มีข้อความดังต่อไปนี้

วรรคหก “คณะกรรมการไต่สวนตามวรรคหนึ่งต้องดำเนินการให้เสร็จและจัดทำสำนวนการไต่สวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย และให้นำความในมาตรา 50 วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหกมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม แต่การสั่งขยายระยะเวลาไต่สวนให้ขยายได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินเก้าสิบวัน”

เอกสารอ้างอิง

กำชัย จงจักรพันธ์. (2563). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ* (พิมพ์ครั้งที่ 11). คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2569). หลักทั่วไปเกี่ยวกับการใช้การตีความกฎหมาย. ใน กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์ (บรรณาธิการ). *การใช้การตีความกฎหมาย* (น. 62-63). สำนักพิมพ์วิญญูชน.

กุณฑสูติ อรุณสุดา. (2563). *แนววินิจฉัยของศาลฎีกาเกี่ยวกับการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิตไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กุลพล พลวัน. (2568). กระบวนการยุติธรรมทางอาญาชั้นอัยการในประเทศต่าง ๆ เปรียบเทียบ. ใน ณัฐฐ์วัฒน์ สุทธิโยธิน (บรรณาธิการ). *ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง* (หน่วยที่ 11-15) (12-56). สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2567). *คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่าด้วยการดำเนินคดีในชั้นตอนก่อนการยื่นฟ้อง* (พิมพ์ครั้งที่ 8). บริษัท กรุงสยาม พับลิชชิ่ง จำกัด.

เข็มชัย ชุติวงศ์. (2551). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน* (พิมพ์ครั้งที่ 8). สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ.

คณิต ณ นคร. (2563). *กฎหมายอาญา ภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 7). สำนักพิมพ์วิญญูชน.

คณิต ณ นคร. (2564). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 10). สำนักพิมพ์วิญญูชน.

จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์. (2566). แนวโน้มของคอรัปชั่นในประเทศไทย. *รายงานการศึกษา*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ณรงค์ ใจหาญ, ปกป้อง ศรีสนิท, สุรสิทธิ์ แสงวิโรจนพัฒน์, ณภัทร สรอัฑฒ์, ทัศมัญช์ ใจหาญ. (2560). โครงการพัฒนาระบบการสอบสวนในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และคดีค้ามนุษย์ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกับระบบไต่สวนตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบพ.ศ. 2559 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559. *รายงานการวิจัย*. สำนักงานกิจการยุติธรรม, สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ณรงค์ ใจหาญ. (2568). *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1* (พิมพ์ครั้งที่ 16). สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ธนา ภัทรภาษิต. (2558). *ศาลและวิธีพิจารณาคดีทุจริต* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิตไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์.

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2553). *นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). สำนักพิมพ์สายธาร.

นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ, บรรเจิด สิงคะเนติ, ฤษราณ์ ไทยวัฒน์, รัฐปกรณ์ นิภานันท์, วัชรพงษ์ ซื่อตรง. (2555). การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย. *รายงานการวิจัย*. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

บุศรา เข็มทอง. (2558). แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานในรัฐธรรมนูญ. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ประธาน วัฒนวาณิชย์. (2568). กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศอังกฤษ. ใน ณัฐฐ์วัฒน์ สุทธิโยธิน (บรรณาธิการ). *ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง* (หน่วยที่ 6-10)(8-24, 8-29, 8-33 – 8-35, 8-44, 8-50 – 8-53). สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, ธีระ สุธีวรางกูร, ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2555). บทบาทของฝ่ายตุลาการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต : การศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศกรณีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. *รายงานการวิจัย*. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

ปิยวรรณ ดีนาน. (2545). *การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาในคดีอาญามิให้ต้องรับสารภาพโดยไม่สมัครใจ* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิตไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์หาวิทยาลัย.

พรภิมล วิชัยพันธ์. (2562). *ปัญหาการฟ้องคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบโดยผู้เสียหาย* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิตไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภูมิภัช รัตนะวัน. (2560). *ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของคดีทุจริตและกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิตไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ยิ่งพรัณณฐ์ คำภูเวียง. (2555). *เขตอำนาจสอบสวนคดีอาญา* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิตไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วราเทพ รัตนากร. (2556). หลักนิติธรรมกับการตรวจสอบการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 1). สำนักพิมพ์นิติราษฎร์.

ศนันท์กรณ์ โสตถิพันธุ์. (2568). *คำอธิบายนิติกรรม - สัญญา* (พิมพ์ครั้งที่ 28). สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ศริยา ห่านศรีสุข. (2558). *การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ*(วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิตไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์หาวิทยาลัย.

ศิระ บุญภินนท์. (2568). กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศญี่ปุ่น. ใน ณัฐฐ์วัฒน์ สุทธิโยธิน (บรรณาธิการ). *ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง* (หน่วยที่ 6-10) (7-14 – 7-16, 7-32 – 7-36). สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ. (2568). เปรียบเทียบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นตำรวจของประเทศต่าง ๆ.ใน ณัฐฐ์วัฒน์ สุทธิโยธิน (บรรณาธิการ). *ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง* (หน่วยที่ 11-15) (11-93 – 11-98). สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ศุภวัฒน์ สิงหสุวงษ์. (2557). *ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง* (เอกสารประกอบการบรรยาย วิชา น.569 สัมมนากฎหมายมหาชน หลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมคิด เลิศไพฑูรย์, ศิรินทร์รัตน์ กาญจนกุญชร, วิไลลักษณ์ อยู่สำราญ, นิรมัย พิศแข, อัจจิมา ฉัตรแก้ว. (2555). การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *รายงานการวิจัย*. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

สมพร พรหมหิตาธร, และศรีนิดา พรมหิตาธร. (2559). *อายุความ แพ่ง - อาญา คดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 8). สำนักพิมพ์นิติธรรม.

สมยศ เชื้อไทย. (2565). *ความรู้กฎหมายทั่วไป คำอธิบายกฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 29). สำนักพิมพ์วิญญูชน.

สรารักษ์ สุวรรณเสรี, และอาคม ศรียาภัย. (2567). *อายุความครบวงจร* (พิมพ์ครั้งที่ 3). ห้างหุ้นส่วนจำกัดแสงจันทร์การพิมพ์.

สำนักกฎหมาย. (2561). *คำอธิบายสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 คู่มือประชาชน*. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (2545). *ระบบค้นหาคำศัพท์ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554.* https:// dictionary.orst.go.th/

โสภณ รัตนากร. (2551). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน* (พิมพ์ครั้งที่ 9). สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ.

อิงครัต ดลเจิม. (2564). การสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาที่เป็นเอกภาพ. *วารสารกฎหมายและสังคมรังสิต*, 3(3), 34. https://so07.tci-thaijo.org/index.php/RJL/article/view/100.

อิศราวุธ อ่อนน้อม. (2541). *หลักการไม่รับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาโดยมิชอบ* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิตไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

อุดม รัฐอมฤต. (2546). การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย. *รายงานการวิจัย*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

อุดม รัฐอมฤต, วีรวัฒน์ จันทโชติ, ปกป้อง ศรีสนิท, วีระศักดิ์ แสงสารพันธ์, ชาลินี ถนัดงาน, นัทธี ฤทธิ์ดี. (2555). โครงการศึกษาความเหมาะสมในการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157. *รายงานการวิจัย*. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

อุดม รัฐอมฤต. (2568). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน* (พิมพ์ครั้งที่ 10). สำนักพิมพ์วิญญูชน.

อุทัย อาทิเวช. (2568). กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส. ใน ณัฐฐ์วัฒน์ สุทธิโยธิน (บรรณาธิการ). *ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง* (หน่วยที่ 1-5) (5-9 – 5-13, 5-22 – 5-32, 5-37, 5-44 – 5-47, 5-65). สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.