

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหาทางวิจัย

หัวข้อการค้นคว้าอิสระในเรื่องการดำเนินคดีป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ช.) เป็นหัวข้อหนึ่งที่จัดอยู่ในแผนแม่บทของระบบจัดการความรู้ของสำนักงานอัยการสูงสุด เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554) ได้บัญญัติให้อัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาของ ป.ป.ช. ในศาล ซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี อำนาจหน้าที่ในการสอบสวน ฟ้องร้องดำเนินคดี ป.ป.ช. ได้แก่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด (Organization) ในทางปฏิบัติสำนักงาน ป.ป.ช.จะส่งสำนวนการสอบสวนคดีพร้อมรายงานความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีมูลคดีความผิดทางอาญา ไปให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาในศาล อัยการสูงสุดจะมีคำสั่งมอบหมายหน้าที่ให้สำนักงานคดีพิเศษ โดยมีอธิบดีอัยการ สำนักงานคดีพิเศษในฐานะผู้บังคับบัญชาของหน่วยปฏิบัติงาน (Managers) จะส่งสำนวนให้ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 2, 5 โดยอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 2, 5 เป็นหัวหน้าจะทำการจ่ายสำนวนให้พนักงานอัยการสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 2, 5 (Knowledge Worker) เป็นผู้พิจารณาตรวจสอบสำนวนคดี ป.ป.ช.

ในกรณีที่พนักงานอัยการผู้ตรวจสอบสำนวนพิจารณาแล้วมีความเห็นควร สั่งฟ้อง ก็จะเสนอสำนวนพร้อมความเห็นและร่างฟ้องไปให้อัยการสูงสุดพิจารณามีคำสั่งฟ้องคดี เมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งให้ฟ้องคดีแล้ว ถ้าคดีอยู่ในกรุงเทพมหานครพนักงานอัยการสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 2, 5 จะทำการแจ้ง ป.ป.ช. ส่งตัวผู้ต้องหาฟ้องศาลอาญา แต่หากกรณีคดีอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลในภูมิภาค ก็จะส่งสำนวนคดีพร้อมความเห็นและร่างฟ้องไปให้พนักงานอัยการในภูมิภาค ฟ้องคดี และดำเนินคดีอาญาต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาต่อไป

ในกรณีที่พนักงานอัยการผู้ตรวจสอบสำนวนพิจารณาแล้วมีความเห็นว่าไม่มีข้อไม่สมบูรณ์ในคดี ก็จะมีการรายงานต่ออัยการสูงสุด หากเห็นชอบอัยการสูงสุดก็จะแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ โดยระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์ต่างๆ ในการดำเนินการเกี่ยวกับข้อไม่สมบูรณ์ในสำนวนคดี ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช.และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานร่วมกันขึ้น

โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดพิจารณาฟ้องคดีต่อไป

ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินคดีได้ อัยการสูงสุดจะส่งคืนสำนวนเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาอีกครั้ง หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยืนยันที่จะฟ้องคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะดำเนินการฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งให้ทนายความฟ้องคดีแทนก็ได้

ผลพึงประสงค์ในคดี (Productivity) ได้แก่ ความถูกต้องสมบูรณ์ชอบด้วยกฎหมายของสำนวนไต่สวนคดี ป.ป.ช. หากมีข้อผิดพลาดหรือข้อไม่สมบูรณ์ ในการทำสำนวนการไต่สวนคดี ย่อมมีผลกระทบต่อกระบวนการฟ้องร้องคดี ในการพิสูจน์การกระทำผิดของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบคดี ทำให้สำนวนการไต่สวนเสียไป และส่งผลให้พนักงานอัยการ ไม่มีอำนาจฟ้อง หรือไม่อาจใช้กระบวนการทางกฎหมายดำเนินการลงโทษผู้กระทำความผิดได้

ปัญหาข้อไม่สมบูรณ์ในสำนวนการไต่สวนคดี จึงเป็นสิ่งที่พนักงานอัยการจะต้องรับผิดชอบเคร่งครัดในการตรวจพิจารณาสำนวนการไต่สวนคดีและสั่งการให้ทำการสอบสวนเพิ่มเติมในข้อไม่สมบูรณ์ ให้ถูกต้องเสียแต่ต้น แล้วจึงค่อยส่งฟ้องต่อไป เพราะการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องคดีโดยมีข้อไม่สมบูรณ์ที่เป็นสาระสำคัญปรากฏอยู่แล้ว ไม่ดำเนินการให้ถูกต้อง ย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่บกพร่อง และมีผลทำให้คดีถูกยกฟ้องในชั้นศาล และหากข้อไม่สมบูรณ์ดังกล่าวเป็นเงื่อนไขของรับคดี เช่น คดีขาดอายุความ หรือดำเนินคดีโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย พนักงานอัยการอาจถูกดำเนินคดีได้ทั้งในทางอาญา ทางละเมิด และทางวินัยได้เช่นกัน

ประเด็นที่เป็นปัญหาคือ ปัญหาข้อไม่สมบูรณ์ของสำนวนการไต่สวนคดี ป.ป.ช. ที่คณะทำงานร่วมหาข้อยุติไม่ได้ ปัญหาเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อระหว่างหน่วยงานและผู้มีส่วนได้เสียในทางคดีทั้งหมด รวมทั้งหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเพราะการที่พนักงานอัยการคืนสำนวนคดีอาญาเหล่านี้ โดยให้ ป.ป.ช. ดำเนินการเองโดยตั้งทนายความซึ่งเป็นภาคเอกชนเข้าดำเนินคดีฟ้องร้องแทน ย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่น ไว้วางใจในหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐซึ่งอาจก่อความเสียหายในทางคดีของรัฐ เพราะการให้ทนายความซึ่งเป็นภาคเอกชนเข้าฟ้องคดีแทนต้องใช้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี รวมทั้งในกรณีที่ศาลลงโทษหรือยกฟ้องก็ตามความรับผิดชอบในทางคดีของรัฐก็ตกอยู่ที่ ป.ป.ช. อันเป็นองค์กรของรัฐ และผู้เกี่ยวข้องในทางคดีทุกฝ่าย รวมทั้งอัยการในฐานะองค์กรผู้ฟ้องร้องคดีอาญาของรัฐด้วย

ในทางปฏิบัติแม้จะมีคณะทำงานร่วมที่พิจารณาปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ของผู้ปฏิบัติงานทั้งสองฝ่าย (Knowledge Worker) โดยเฉพาะเมื่อมีความเห็นทางคดีแตกต่างกัน

สอดคล้องกัน องค์กรแต่ละฝ่ายต่างยืนหยัดในความเห็นทางคดีของตนเองเป็นสำคัญ ทั้งที่องค์กรสอบสวน (ป.ป.ช.) และองค์กรฟ้องร้องดำเนินคดีอาญา (สำนักงานอัยการสูงสุด) ต่างเป็นองค์กรของรัฐด้วยกัน แต่กลับมีความเห็นทางคดีไม่สอดคล้องกันย่อมส่งผลกระทบต่อระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ เพราะความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเป็นความผิดอาญาแผ่นดินที่เสียหายต่อรัฐโดยตรง จึงเป็นความรับผิดชอบร่วมกันที่จะดำเนินคดีโดยรัฐเพื่อให้เกิดผลพึงประสงค์ (Productivity) ในมาตรฐานในการดำเนินคดีทุจริตให้เกิดประสิทธิผลแท้จริง

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าในการแก้ปัญหาดังกล่าว หากมีระบบจัดการความรู้ (KMS) เข้ามาสร้างความรู้ในการทำสำนวนไต่สวนคดี ป.ป.ช. เกี่ยวกับการกำหนดประเด็นแห่งคดี การวางรูปคดีและการนำพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิดในแต่ละองค์ประกอบความผิด การปรับข้อกฎหมาย จะทำให้เกิดการสร้างมาตรฐานงานคดีทุจริต และลดปัญหาข้อไม่สมบูรณ์ในคดี ป.ป.ช. ลงได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการค้นคว้า

1.2.1 ศึกษาสภาพปัญหาข้อไม่สมบูรณ์ในสำนวนการไต่สวนคดีป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ช.) โดยนำระบบจัดการความรู้เข้ามาแก้ไขปัญหาข้อไม่สมบูรณ์ในสำนวนคดี ป.ป.ช.

1.2.2 เพื่อสร้างระบบจัดการความรู้ ด้านการจัดทำสำนวนการไต่สวนคดีทุจริต ในการปฏิบัติงานจริงของผู้บริหาร (Manager) และผู้ปฏิบัติงานคดีทุจริต (Knowledge Worker) เพื่อแก้ปัญหาข้อไม่สมบูรณ์ในสำนวนการไต่สวนคดี ป.ป.ช.ให้ลดน้อยลง

1.3 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษาเชิงทฤษฎีและ/หรือเชิงประยุกต์

1.3.1 มีระบบการจัดการความรู้ในงานไต่สวนคดี ป.ป.ช.

1.3.2 ลดปัญหาข้อไม่สมบูรณ์ในสำนวนคดี ป.ป.ช. และเกิดมาตรฐานสำนวนการไต่สวน คดี ป.ป.ช.

1.3.3 เพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานจริงในการดำเนินคดีทุจริต ระหว่างผู้ปฏิบัติงาน (Knowledge Worker) อันได้แก่ พนักงานไต่สวนของ ป.ป.ช. และอัยการผู้ปฏิบัติงานคดี

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

1.4.1 ศึกษาปัญหาและความต้องการด้านการจัดการความรู้งานไตสวนฟองร้องคดี ป.ป.ช. ของพนักงานอัยการและพนักงานไตสวน ป.ป.ช. เฉพาะหัวข้อความรู้ ปัญหาข้อไม่สมบูรณ์ ในสำนวนการไตสวน คดี ป.ป.ช. โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานคดีพิเศษ และ สำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งมีบุคลากรที่เกี่ยวข้อง (Knowledge Worker) คือ อัยการผู้ปฏิบัติงานคดีใน สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 2 และ 5 และพนักงานไตสวน สำนักงาน ป.ป.ช.

1.4.2 ศึกษาการออกแบบระบบ KMS ในภารกิจงานอัยการในสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 2 และ 5 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ในการตรวจพิจารณาสำนวนคดี ป.ป.ช. ที่ได้ทำการไตสวนเสร็จสิ้นแล้ว ส่งมาให้อัยการสูงสุดพิจารณายื่นฟ้องผู้ถูกล่าวหาต่อศาล ซึ่งหากปรากฏว่ามีพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิดได้ อัยการสูงสุดจะสั่งฟ้องดำเนินคดีในศาล แต่กรณีพบปัญหาข้อไม่สมบูรณ์จะมีการตั้งคณะทำงานร่วมพิจารณาข้อไม่สมบูรณ์ดังกล่าว กรณีหาข้อยุติได้อัยการสูงสุดก็จะสั่งฟ้อง กรณีหาข้อยุติไม่ได้อัยการสูงสุดจะคืนสำนวนให้สำนักงาน ป.ป.ช.ดำเนินการฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดมาตรฐานในสำนวนการไตสวนคดี ป.ป.ช. และแก้ปัญหาคือข้อไม่สมบูรณ์ในสำนวนคดี