

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)¹

พัฒน์นรี วงศ์จิตต์เกษม²

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ป.ป.ช.” เป็นส่วนราชการและมีฐานะเป็นนิติบุคคล รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมาตรา 28 กำหนดหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ใต้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(2) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

(4) ใต้สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(5) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายอื่นในการดำเนินการตาม (4) ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

ตามแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ซึ่งได้รับการยอมรับมานานแล้ว โดยแทนสิ่งเดิมที่เรียกว่า สิทธิตามธรรมชาติ (Natural Rights) ซึ่งปรัชญาเมธีสโตอิก (stoics) ในสมัยกรีก เป็นผู้คิดค้น

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ พิมฟ้า รื่นเรือง และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริดา ไชยธรรมณ์และ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีตร เลิศธรรมเทวี

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดนครราชสีมา

ขึ้นจากรากฐานของกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) โดยอธิบายว่า “สิทธิตามธรรมชาตินั้น มีอยู่กับตัวมนุษย์ทุกคนตลอดเวลา สิทธิเหล่านี้มีใช่อภิสิทธิ์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ หากแต่เป็นความชอบธรรมที่มนุษย์ทุกคนจะพึงมี โดยเหตุที่เขาเกิดมาเป็นมนุษย์และเป็นผู้มีเหตุผล โดยแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนนี้มีที่ใช้อยู่ในแนวคิดเรื่องอื่น ๆ อาทิเช่น หลักนิติธรรม (The rule of Law) ดังกล่าวมาข้างต้นด้วยแนวคิดของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเริ่มมีมาพร้อมๆ กับการเกิดขึ้นของสังคมหรือรัฐ เนื่องจากมนุษย์นั้นเป็นสัตว์สังคม จำเป็นต้องอยู่ร่วมกันเพื่อพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ดังนั้นมนุษย์จึงไม่อาจแยกออกจากสังคมหรือรัฐได้ การพัฒนาของสังคมหรือรัฐจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นพร้อมๆ กับการพัฒนาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล “สิทธิมนุษยชน” มีคำที่มีความหมายใกล้เคียง ได้แก่ สิทธิธรรมชาติ (Natural Right) สิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) และสิทธิของความเป็นมนุษย์ (Rights of Man) เป็นต้น มีตั้งแต่อารยธรรมกรีกและโรมันที่เห็นว่าพฤติกรรมของมนุษย์ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎธรรมชาติ อิทธิพลของศาสนา

ประเทศที่ปกครองระบบประชาธิปไตยตามทฤษฎีแบ่งแยกการใช้อำนาจธิปไตย มงเตสกีเออได้เขียนหนังสือ เรื่อง “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” (de l'esprit des lois 1748) กล่าวถึงอำนาจในการปกครองว่าในแต่ละรัฐมีอำนาจอยู่ 3 ประเภท คือ อำนาจนิติบัญญัติ (puissance legislative) อำนาจบริหารซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน และตุลาการขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่งรัฐบาลที่ดีจะต้องเป็นรัฐบาลที่อำนาจแต่ละอำนาจใช้โดยองค์กรแต่ละองค์กรแตกต่างกัน” เมื่อบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวมีการรวมอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ด้วยกัน เสรีภาพจะเกิดขึ้นไม่ได้ และไม่มีเสรีภาพอีกเช่นกัน หากอำนาจตัดสินใจไม่ได้แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติหรือบริหาร”

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักนิติรัฐไม่สามารถสถาปนาขึ้นมาได้ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบยับยั้งซึ่งกันและกันได้ เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกัน (check and balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมด และดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้นหลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ

ตามทฤษฎีนิติรัฐ (Etat de Droit) รัฐและหน่วยงานของรัฐทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะและอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน มีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่แก่เอกชนฝ่ายเดียวโดยปัจเจกชนไม่สมควรใจได้ กฎหมายมหาชนให้อำนาจรัฐและหน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน แต่กฎหมายนั้นเองก็จำกัดอำนาจหรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายให้ไว้ ผลคือจะต้องมีการควบคุมการกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กรให้ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องควบคุมการกระทำและนิติกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครองให้ชอบด้วย

กฎหมาย และจะต้องมีการควบคุมการกระทำขององค์กรตุลาการ ซึ่งได้แก่คำพิพากษาและคำสั่งศาลให้ชอบด้วยกฎหมายโดยจะมียุติธรรมและกระบวนการควบคุมที่แตกต่างกันไปในแต่ละระบบกฎหมาย

ในการสอบสวนเพื่อลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการฝรั่งเศสจะใช้หลักในการดำเนินการสอบสวนที่หลักปราศจากความลำเอียงองค์กรผู้ทำหน้าที่พิจารณาวินัยจะต้องทำหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม ไม่เข้าข้างฝ่ายใดและจะต้องไม่เข้าไปมีส่วนได้เสีย หรือมีอคติในเรื่องที่ตนพิจารณา หลักสิทธิในอันที่จะปกป้องสิทธิ เสรีภาพหรือประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของตนโดยในกรณีที่มีการพิจารณาวินัยแล้วได้กระทบสิทธิ เสรีภาพและประโยชน์อันพึงคาดหมายได้โดยชอบธรรมแก่บุคคลแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาวินัยต้องเปิดโอกาสให้ผู้นั้นทำการปกป้องสิทธิ เสรีภาพ และประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของตนได้อย่างเต็มที่ หากมีการลงโทษที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็จะต้องมีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เจ้าหน้าที่ผู้ถูกลงโทษ และมีการเยียวยาให้แก่ผู้ถูกลงโทษโดยคำสั่งที่ไม่ชอบ

ในประเทศอังกฤษการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการที่ถูกลงโทษโดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาศัยมูลเหตุพื้นฐานมาจากกฎหมายธรรมชาติ ในการนำหลักความยุติธรรมทางธรรมชาติ โดยบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิ เสรีภาพและประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ขึ้นพื้นฐานที่ผู้ใดจะพรากไปมิได้ เว้นแต่จะมีบทกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง และบุคคลย่อมได้รับสิทธิในกรณีที่มีการพิจารณาโดยชอบจากองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาวินัย โดยจะต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกันกับเรื่องนั้น ซึ่งตามหลักความยุติธรรมทางธรรมชาติแล้วจะไม่ยอมให้มีการผิดโดยไม่มีการชดเชยเยียวยา และต้องเป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งปกป้องสิทธิ เสรีภาพและประโยชน์อื่นใด แก่ผู้ขึ้นได้้อย่างเต็มที่

ซึ่งการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อให้เกิดปัญหาความรับผิดชอบของผู้ที่ไม่ได้มีส่วนร่วมหรือรู้เห็นเกี่ยวกับการกระทำความผิดซึ่งมีปัญหาดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจการไต่สวนของคณะกรรมการไต่สวน เนื่องจากตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ.2561 ตามข้อ 19 ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงได้ทันทีแม้ว่าจะไม่มีพยานหลักฐานก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ถูกกล่าวหา ญาติหรือสามีหรือบุตรของผู้ถูกกล่าวหาได้ในทันที ซึ่งเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำร้องเรียนจากผู้ร้องเรียนแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติกรรมที่ถูกร้องเรียน จากนั้นคณะกรรมการจะมอบหมายให้คณะผู้ไต่สวนเบื้องต้นเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อมาสนับสนุนข้อกล่าวหาที่ว่าผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติกรรมร้ายหรือทุจริตหรือประพฤติดื้อหนำที่หรือบทร้ายของกฎหมาย ในการดำเนินการสอบสวนหรือการแสวงหาข้อเท็จจริง คณะผู้ไต่สวนเบื้องต้นจะมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้อมูลพฤติกรรมเกี่ยวกับการกระทำความผิดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด หนี้สินของผู้กระทำความผิด ซึ่งทรัพย์สินก็จะตรวจสอบในรูปของการหาข้อมูลจากสำนักงานที่ดินเพื่อตรวจสอบว่าผู้ถูกกล่าวหา มีทรัพย์สินซึ่งเป็นที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อะไรบ้าง หรือแม้กระทั่งการเรียกตรวจสอบบัญชี

เงินฝากของผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือการตรวจสอบข้อมูลจากสถานที่ทำงานของผู้กระทำความผิด หรือในบางกรณีจะตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาหรือสามีหรือภรรยาหรือบุตรของผู้กระทำความผิดทุกคนไม่ว่าจะบรรลุนิติภาวะแล้วหรือไม่ก็ตาม ซึ่งการตรวจสอบนี้ก็เป็นผลเนื่องมาจากการร้องเรียนของผู้กล่าวหาหรือผู้ร้องเรียนว่าบุคคลดังกล่าวมีพฤติกรรมร้ายแรงผิดปกติหรือทุจริตต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ผิดต่อกฎหมาย ซึ่งในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าไม่มีมูลและสั่งให้ยุติการสอบสวนเรื่องก็เป็นอันจบไป แต่จะไม่มีการเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ถูกกล่าวหา และของบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ไม่มีใครรับผิดชอบ และผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้รับผลจากการสอบสวนทั้งที่เรื่องดังกล่าวไม่เป็นความจริง ทำให้เกิดการทุจริตกลั่นแกล้งกันได้ง่าย เมื่อร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการก็จะเข้าไปดำเนินการสอบสวนได้ในทันที

ซึ่งควรจะมีบทบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาในการสอบสวนหรือสืบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นขัดแย้งกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ซึ่งบัญญัติว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขใช้อำนาจทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ตามมาตรา 3 วรรคสอง ก็กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ องค์การอิสระต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายและหลักนิติธรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระที่ดี ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนเป็นสำคัญ และตามมาตรา 29 ก็ได้กำหนดไว้ว่าในวรรคสองในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดไม่ได้ แต่การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นได้กระทำไปโดยถือเสมือนว่าจำเลย เป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมายมีการสอบสวนและเรียกข้อมูลสอบสวนข้อเท็จจริงต่างๆ และศาลมีคำพิพากษาแล้ว ซึ่งบทบัญญัติตามมาตรา 29 นั้น เป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาก็ให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือแม้แต่ประเทศอังกฤษได้มีการบัญญัติขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันเกี่ยวกับการจับ การค้น คุมขังหรือการกระทำที่ปราศจากเหตุอันสมควร ดังนั้น การใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นบุคคลย่อมที่จะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญการใช้สิทธิเสรีภาพต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงและละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ดังนั้น คำกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีรายละเอียด เกี่ยวกับชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา ตำแหน่งของผู้ถูกร้อง ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา พร้อมพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐานอันน่าเชื่อว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิด

2) ปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งข้อกล่าวหา เนื่องจาก มาตรา 72 กำหนดว่าในการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน หรือกรรมการที่ได้รับมอบหมายเห็นว่า มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่ามีมูลความผิด ให้กรรมการหรือพนักงานไต่สวนแจ้งให้

ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจง และมาตรา 73 ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและการให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหา ให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธินำพยานความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจไม่เกินสามคนเข้าฟังในการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ทำการไต่สวนในปัญหาที่เกี่ยวกับข้อร้องเรียนแล้วคณะกรรมการไต่สวนจะเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกร้องเรียนชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์ซึ่งถูกกล่าวหา และตามมาตรา 70 กำหนดว่าในการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน หรือกรรมการที่ได้รับมอบหมาย เห็นว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่ามีมูลความผิด ให้กรรมการหรือพนักงานไต่สวนแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาจะต้องว่าจ้างทนายความมาเพื่อดำเนินการแก้ข้อกล่าวหาให้อันเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา ในประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องชี้แจงข้อเท็จจริงต่อหน่วยงานที่ตรวจสอบ ซึ่งแตกต่างกับกฎหมายของไทยที่ให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน หรือกรรมการที่ได้รับมอบหมาย แล้วแต่กรณีซึ่งการกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงนั้นก็เป็นการเพิ่มภาระและค่าใช้จ่ายให้กับผู้ถูกกล่าวหา และในขณะเดียวกันก็เป็นการเปิดเผยเอกสารของตนว่าตนเองมีหลักฐานอะไรบ้าง ซึ่งทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน หรือกรรมการที่ได้รับมอบหมายสามารถตรวจสอบเรื่องดังกล่าวต่อไปและหาข้อเท็จจริงมาปิดข้อบกพร่องของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ควรเพิ่มเติม มาตรา 73/1 “ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตามมาตรา 73 และภายหลังศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้อง และก่อให้เกิดความเสียหายหรือค่าเสียหายแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เยียวยาความเสียหายใดๆ ที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา”

ซึ่งการไม่ให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหา นั้นจะเป็นลดขั้นตอนในการดำเนินคดีของผู้ถูกกล่าวหา และลดภาระค่าใช้จ่ายและค่าเสียหายในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหา และหากผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงไปต้องมีการนำพยานความเข้าชี้แจง และเกิดความเสียหายขึ้น และในขณะเดียวกันเป็นการกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้ความระมัดระวังในการตรวจสอบและการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา

3) ปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษผู้ถูกกล่าวหา เนื่องจาก เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาได้ถูกร้องเรียนว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่หรือร้ายแรงผิดปกติหรือกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งบุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สอบข้อเท็จจริงแล้วและมีความ เห็นว่าบุคคลดังกล่าวมีความผิดหน่วยงานต้นสังกัดก็จะฟังความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักและอาจจะมีการลงโทษทางปกครอง ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ นัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปรียบเสมือนคำพิพากษา

ของศาล เพราะหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติอย่างไรแล้ว หน่วยงานที่บุคคลผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสามารถลงโทษทางวินัยได้ ซึ่งการลงโทษทางวินัยนั้นก็แล้วแต่กรณีว่าจะเป็น ความผิดร้ายแรงหรือไม่ ซึ่งหากเป็นความผิดร้ายแรงก็จะมีคำสั่งให้ปลดออกหรือไล่ออก

ในระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจะทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและเจรจา ประนีประนอมให้ผู้ที่ถูกกล่าวหายินยอมและรับผิดชอบเกี่ยวกับค่าปรับทางแพ่ง (civil penalty) ตามที่กฎหมาย กำหนดเท่านั้น หากการเจรจาไม่เป็นผลหรือผู้ที่เกี่ยวข้องไม่เห็นด้วยก็ต้องไปเริ่มคดีที่ศาลต่อไป หรือในกรณี ที่มีการกระทำความผิดทางอาญา ดังได้กล่าวมาแล้วไม่มีประเทศใดที่ให้หมัดของคณะกรรมการปราบปราม ทุจริตมีผลเปรียบเสมือนคำพิพากษาของศาล แต่ประเทศต่างๆ ก็ให้อำนาจของคณะกรรมการในการสืบสวน สอบสวนและฟ้องร้องเพื่อดำเนินคดีต่อไปหน่วยงานของรัฐควรจะมีการลงโทษผู้กระทำความผิดที่ต่อเมื่อ ศาลอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้วว่าบุคคลดังกล่าวได้กระทำ ความผิดตามที่ถูกกล่าวหาจริงจึงค่อยมีคำสั่งให้ปลดออกหรือไล่ออกแล้วแต่กรณี

ซึ่งในประเทศไทยนั้น บทลงโทษขั้นร้ายแรงเช่น การปลดออกหรือไล่ออก ควรให้มีคำสั่ง เด็ดขาดของศาลที่มีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริงแล้ว สมควรได้รับการลงโทษจากหน่วยงาน ถึงขั้นปลดออกหรือไล่ออกแล้วแต่กรณี

4) ปัญหาเกี่ยวกับการเยียวยาผู้ถูกกล่าวหาที่ไม่ได้กระทำความผิด จากปัญหาของการได้รับค่า ทดแทนหรือการเยียวยาของข้าราชการผู้ต้องได้รับความเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใดจากการถูกสั่งพักราชการ หรือพักงาน หรือมีคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยอาศัยมูลเหตุมาจากการชี้มูลทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาในการตกเป็นจำเลยที่ถูกลงโทษจากคำสั่ง ที่ชอบด้วยกฎหมายของคณะกรรมการป.ป.ช. แต่ภายหลังนั้นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาซึ่งในปัจจุบันเกิด จากอำนาจของศาลที่มีเขตอำนาจได้พิจารณาพิพากษาแล้วว่า ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา มิได้กระทำความผิด อาญาตามฟ้อง ทำให้ข้าราชการดังกล่าวกลับมารับราชการพร้อมทั้งได้รับประโยชน์ต่าง ๆ ที่ควรจะได้รับ แต่ อย่างไรก็ตามยังไม่มีกฎหมายที่จะทดแทนความเสียหายจึงเห็นควรเสนอให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับค่าทดแทน แก่ผู้ถูกกล่าวหาในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ควรมีการแก้ไขกฎหมายดังนี้ “คำกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีรายละเอียด เกี่ยวกับชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูก ร้อง ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา พร้อมพยานหลักฐานหรืออ้าง พยานหลักฐานอันน่าเชื่อว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิด”

มาตรา 73/1 “ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตามมาตรา 73 และภายหลังศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้อง และก่อให้เกิดความเสียหายหรือค่าเสียหายแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เยียวยาความเสียหายใดๆ ที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา”

มาตรา 98 วรรคหนึ่ง “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติตามมาตรา 91 แล้ว ห้ามมิให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เว้นแต่จะมีคำพิพากษาของศาลว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา”

มาตรา 90 วรรคสอง “ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหา กลับเข้ารับราชการ หรือทำงานในตำแหน่งเดิมตามวรรคหนึ่ง และกรณีที่มีการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาต่อศาลที่มีเขตอำนาจ และศาล ได้มีคำพิพากษาแล้วปรากฏว่าคำพิพากษาถึงที่สุด ในคดีนั้นยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการ กระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด หากเกิดความเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใดแก่ผู้ถูกกล่าวหาอันเป็นผลโดยตรง จากการพิจารณาหรือสั่งการให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับค่าทดแทน...

...วรรคสาม “ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามกฎหมายนี้ต้องเป็นผู้ถูกกล่าวหาที่ถูก ฟ้องโดยพนักงานอัยการหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีหลักฐานชัดเจนว่าผู้ถูกกล่าวหา มิได้เป็นผู้กระทำความผิด หรือมีการถอนฟ้องในระหว่างดำเนินคดี หรือปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุด ในคดีนั้นว่า ข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าผู้ถูกกล่าวหา มิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำผู้ถูกกล่าวหาไม่เป็นความผิด”

วรรคสี่ “การกำหนดค่าทดแทนตาม วรรคสอง ให้กำหนดตามหลักเกณฑ์ ค่าทดแทนของ ข้าราชการในการกลับเข้ารับราชการ โดยไม่เหมาะสม สิทธิประโยชน์ที่สูญเสียไปอันเป็นผลโดยตรงจากการ พิจารณาหรือสั่งการ หรือจากการดำเนินคดีอาญา ค่าใช้จ่ายอันจำเป็นในการต่อสู้คดีอาญา และ ความก้าวหน้าในอาชีพของข้าราชการตามลักษณะของความเสียหายโดยคำนึงถึงความเสียหายตามจริง”

เอกสารอ้างอิง

กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนกับสหประชาชาติ, กรุงเทพมหานคร: กรมอัยการ, 2527.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จักรีราชการพิมพ์, 2540.

บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2543.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545.

อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตาม มาตรา 28, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2544.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561