

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะผู้ไต่สวนเบื้องต้น
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561¹

ณัฐพล หาดูพัฒนชัยกุล²

การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะผู้ไต่สวนเบื้องต้น เป็นกระบวนการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในคดีความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมถึงความผิดอื่น ๆ ที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดในความผิดในฐานดังกล่าวข้างต้น มาขึ้นสู่ศาลเพื่อนำไปสู่การที่ศาลพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิด เพื่อเป็นการป้องปรามและลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย

การไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม การรวบรวมพยานหลักฐานจะดำเนินการด้วยวิธีการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยคณะผู้ไต่สวนเบื้องต้น ต้องดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งแตกต่างกับการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีอาญาด้านอื่น ๆ เช่น ความผิดฐานลักทรัพย์ ความผิดฐานหมิ่นประมาท ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย เป็นต้น ซึ่งการรวบรวมพยานหลักฐานจะใช้ระบบกล่าวหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จากการศึกษาปัญหาที่เกิดจากการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะผู้ไต่สวนเบื้องต้นดังกล่าว ประกอบกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทยยังเกิดขึ้นอยู่เป็นจำนวนมาก และผู้กระทำความผิดมีการปกปิดการกระทำความผิดอย่างแนบเนียน และมีการกระทำทุจริตที่มีความซับซ้อน โดยนำเทคโนโลยีมาใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำความผิด ทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานของคณะผู้ไต่สวนเบื้องต้นเกิดความยุ่งยาก ทำให้การทุจริตส่งผลกระทบต่อสภาพสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ หรือวิถีชีวิตของสังคมอย่างรุนแรง ทำให้ผู้ศึกษาพบว่า การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะผู้ไต่สวนเบื้องต้นไม่มีประสิทธิภาพ และไม่เป็นธรรมกับผู้ถูกกล่าวหา หลายประการดังนี้ คือ

1. ปัญหาการกำหนดระยะเวลาไต่สวนของคณะผู้ไต่สวนเบื้องต้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 50

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะผู้ไต่สวนเบื้องต้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ และ รองศาสตราจารย์กัทร กำประเสริฐ

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดขอนแก่น) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

หลังจากศึกษาปัญหาการกำหนดระยะเวลาไต่สวนของคณะผู้ไต่สวนเบื้องต้น พบว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่า กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม อาจมอบหมายให้คณะผู้ไต่สวนเบื้องต้นดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐาน แทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในรูปแบบองค์กรคณะ ซึ่งคล้ายคลึงกับองค์กรคณะผู้พิพากษาในศาลชั้นต้น

บทบัญญัติมาตรา 50 ที่กำหนดให้คณะผู้ไต่สวนเบื้องต้นต้องดำเนินการให้เสร็จ และจัดทำรายงานการไต่สวนเบื้องต้น เสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติงานของคณะผู้ไต่สวนเบื้องต้น เพราะการกำหนดกรอบระยะเวลาในการรวบรวมพยานหลักฐาน เป็นการบีบบังคับให้คณะผู้ไต่สวนเบื้องต้นรีบเร่งดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐาน ทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ประกอบกับในคดีความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ผู้ถูกกล่าวหา มักจะเป็นข้าราชการระดับสูง สามารถปกปิดการกระทำความผิดของตนได้ อย่างแนบเนียน และใช้อิทธิพลของตนบีบบังคับให้พยานบุคคลให้การไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ตน ซึ่งเรียกผู้ถูกกล่าวหาว่า “อาชญากรรมปกเสื้อขาว” ซึ่งมีลักษณะการกระทำผิดเป็นการกระทำผิดกฎหมายโดยอาศัยอิทธิพลของตนที่มีอยู่ในกิจการต่าง ๆ เช่น การทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นต้น

การรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อเอาผิดกับผู้ถูกกล่าวหาในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม จึงเป็นไปได้โดยยากลำบาก และมีความซับซ้อน ที่จะต้องใช้พยานหลักฐานมาวิเคราะห์ เพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ซึ่งแตกต่างจากความผิดอาญาทั่วไปซึ่งเป็นความผิดโดยสภาพ เช่น ความผิดฐานลักทรัพย์ ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย เป็นต้น

การที่บทบัญญัติมาตรา 50 กำหนดระยะเวลารวบรวมพยานหลักฐานให้คณะผู้ไต่สวนเบื้องต้นดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 180 นับแต่วันที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มอบหมาย และอาจมีบทกำหนดโทษทางวินัย หากคณะผู้ไต่สวนเบื้องต้นดำเนินการไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เป็นบทบัญญัติที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานของคณะผู้ไต่สวนเบื้องต้น เป็นไปโดยเร่งรีบ ทำให้ขาดความรอบคอบ เนื่องจากเกรงว่าตนจะถูกลงโทษทางวินัย จนทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่เกรงกลัวและทำให้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญที่ขัดขวางการพัฒนาประเทศไทยให้มีความเจริญก้าวหน้าเทียบเท่าอารยประเทศ

ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขกำหนดระยะเวลาไต่สวนของคณะผู้ไต่สวนเบื้องต้น ตามมาตรา 50 วรรคสาม

เดิมบัญญัติว่า “การไต่สวนเบื้องต้นตามวรรคหนึ่งต้องดำเนินการให้เสร็จและจัดทำรายงานการไต่สวนเบื้องต้นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย”

ให้แก้ไขเป็น “การไต่สวนเบื้องต้นตามวรรคหนึ่งต้องดำเนินการให้เสร็จและจัดทำรายงานการไต่สวนเบื้องต้นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย”

2. ปัญหาเกี่ยวกับการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะผู้ไต่สวนเบื้องต้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 91

หลังจากศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะผู้ไต่สวนเบื้องต้น พบว่า เมื่อคณะผู้ไต่สวนเบื้องต้นเสนอรายงานและความเห็นให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติวินิจฉัยแล้ว หากกระทำของผู้ถูกกล่าวหาที่มีความผิดทางอาญา ก็จะส่งสำนวนคดีให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อศาล หากมีมูลความผิดทางวินัย ก็ให้ส่งสำนวนคดีให้แก่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนพิจารณาโทษทางวินัย

ผู้ศึกษาเห็นว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 91 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอย่างไม่เป็นธรรม กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดทางวินัย กฎหมายได้บัญญัติให้ถือสำนวนคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานนั้น ๆ ทำให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนประกอบกับกำหนดระยะเวลาให้ผู้บังคับบัญชาและผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องลงโทษทางวินัยภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นบทบังคับที่ไม่ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม จึงทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้รับความเป็นธรรม ต้องถูกไล่่ออกหรือปลดออกจากราชการ ไม่ได้รับเงินเดือน หรือสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่ข้าราชการพึงจะได้รับ อันเป็นจุดจบของชีวิตการเป็นข้าราชการของผู้ถูกกล่าวหา

นอกจากนี้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เกี่ยวกับชี้มูลความผิดทางวินัยมีสถานใดเพียงใด ก็เป็นปัญหาซึ่งเกิดข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุด ศาลฎีกา รวมถึงศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเป็นอย่างมาก เป็นเหตุให้เกิดความลักลั่นในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลปกครอง หรือหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และไม่เป็นไปในทางเดียวกัน จนทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้รับความเป็นธรรม

ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะผู้ไต่สวนเบื้องต้นตามมาตรา 91

เดิมที่บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานการได้สวน เอกสาร หลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุด ยื่นฟ้องคดีต่อไป

(2) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานการได้สวน เอกสาร หลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อให้ ดำเนินการทางวินัยต่อไป”

ให้แก้ไขเป็น “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานการได้สวน เอกสาร หลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุด ยื่นฟ้องคดีต่อไป

(2) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนทราบภายในสามสิบวันเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป”และเพิ่มบทบัญญัติในวรรคสอง มีข้อความดังนี้ “เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับแจ้งจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า การที่จะให้ผู้ถูกกล่าวหาอยู่ในตำแหน่งต่อไป จะเป็นผลเสียแก่ทางราชการ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนอาจสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหา หยุดปฏิบัติหน้าที่ราชการก็ได้”

ให้เพิ่มข้อความในวรรคสองว่า “ในระหว่างหยุดปฏิบัติหน้าที่ให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิได้รับ บรรดาเงินเดือน เสมือนหนึ่งว่าตนมิได้ถูกพักราชการ”

และให้เพิ่มข้อความในวรรคสามว่า “คำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง เป็นอันสิ้นสุดไป หากศาลชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้องผู้ถูกกล่าวหา”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดหาทนายความให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาในการได้สวนข้อเท็จจริงตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 73

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการจัดหาทนายความให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาในการได้สวนข้อเท็จจริง พบว่า ทนายความมีส่วนสำคัญในกระบวนการยุติธรรมเป็นอันมาก เพราะทนายความเป็นผู้มีความรู้ด้าน กฎหมาย ที่จะคอยคุ้มครองสิทธิของลูกความ หรือบุคคลที่ต้องตกเป็นผู้ถูกกล่าวหา ทนายความจะคอยให้

คำปรึกษาผู้ถูกกล่าวหาเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่มีตามกฎหมาย ไม่ให้ผู้ถูกเอาผิดเอาเปรียบจากฝ่ายรัฐ และได้มีเครื่องมือในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มภาคภูมิ

ในบทบัญญัติของมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นั้น กำหนดให้ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาอาจนำทนายความเข้าร่วมรับฟังด้วย ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้ในคดีความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม บุคคลที่ตกเป็นผู้ถูกกล่าวหาจะเป็นบุคคลที่มีความรู้ มีอำนาจ แต่ในอีกทางหนึ่งจากการปฏิบัติงานของผู้ศึกษา ก็พบว่า ผู้ถูกกล่าวหาบางราย เช่น ผู้บริหารท้องถิ่นเล็ก ๆ หรือข้าราชการชั้นผู้น้อย กลับไม่มีรายได้เพียงพอที่จะไปว่าจ้างทนายความ เพื่อคอยช่วยเหลือในทางกฎหมาย เป็นเหตุให้การชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาไม่ตรงประเด็น หรือไม่ทำให้ผลแห่งคดีเปลี่ยนแปลงไป ด้วยเหตุที่ไม่มีทนายความคอยช่วยเหลือในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เหมือนเช่นในคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของพนักงานสอบสวน ซึ่งทนายความจะมีบทบาทคอยช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ต้องหาให้ผู้ต้องให้การเป็นผลร้ายแก่ตน

ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมการจัดหาทนายความให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาในการไต่สวนข้อเท็จจริงในมาตรา 73

เดิมที่บัญญัติว่า “ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและการให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหา ให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธินำทนายความหรือบุคคล ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจไม่เกินสามคนเข้าฟังในการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้”

ให้แก้ไขเป็น “ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและการให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหา ให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธินำทนายความหรือบุคคล ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจไม่เกินสามคนเข้าฟังในการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้”

“ก่อนที่จะเริ่มชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ให้พนักงานไต่สวนสอบถามผู้ถูกกล่าวหา ว่ามีทนายความหรือไม่ หากไม่มีและผู้ถูกกล่าวหาต้องการ ก็ให้รัฐจัดหาทนายความให้”

เอกสารอ้างอิง

สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่. **คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2563.

สำนักอำนวยการประจำศาลฎีกา. **รวมคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา**. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิชาการ สำนักอำนวยการประจำศาลฎีกา, 2563.

อรรถณพ สักดิ์ศิริฤดากุล. **หนังสือการไต่สวนและชี้มูลโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พิมพ์อักษร, 2563.