

การโต้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติ : ศึกษาเฉพาะกรณีการนำหลักเกณฑ์การควบคุมตัว
ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ

วรพล ปลั่งดี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2552

**The National Anti-Corruption Commission's Inquiry: A Case Study
Of the Application of Custody Criteria under
The Criminal Procedure Code**



WORAPHON PLANGDEE

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws
Department of Law
Graduate School, Dhurakij Pundit University**

2009

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ : ศึกษาเฉพาะกรณีการนำหลักเกณฑ์การควบคุมตัวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ
ชื่อผู้เขียน	วรพล ปลั่งดี
อาจารย์ที่ปรึกษา	อาจารย์ ดร. พิศนรินทร์ พาลุสุข
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2551

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาถึงกรณีการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าการนำหลักเกณฑ์และระยะเวลาการควบคุมตัวผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาใช้บังคับกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น มีความเหมาะสมและสามารถทำการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพียงไร

ผลจากการศึกษาพบว่า ในคดีอาญาทั่วไปนั้น การควบคุมตัวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นมาตรการที่สำคัญ อันทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่สำหรับ การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ในปัจจุบันกลับมิได้นำขั้นตอนการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาใช้แต่อย่างใด แม้จะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดว่าหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีความจำเป็นต้องควบคุมตัวผู้ถูกจับแล้ว ให้นำหลักเกณฑ์และระยะเวลาการควบคุมตัวผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาใช้บังคับก็ตาม

กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นกระบวนการที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิดก็ดี ลักษณะของการกระทำความผิดก็ดี ความยุ่งยากของการรวบรวมพยานหลักฐานก็ดี และความเสียหายจากการกระทำความผิดก็ดี ทั้งยังเป็นกระบวนการมุ่งเน้นที่ประโยชน์ส่วนรวมหรือความสงบเรียบร้อย

ของประชาชนเป็นสำคัญ ทำให้ไม่สามารถนำหลักเกณฑ์การควบคุมตัวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงเห็นควรแก้ไขกฎหมายให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาโดยมีหลักเกณฑ์และระยะเวลาโดยเฉพาะแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเกิดมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

Thesis Title	The National Anti-Corruption Commission's Inquiry : A Case Study of the Application of Custody Criteria under The Criminal Procedure Code
Author	Woraphon Plangdee
Thesis Advisor	Dr. Phiraphan Phalusuk
Department	Law
Academic Year	2008

ABSTRACT

The objective of this thesis is to study cases involving the application of custody criteria and duration to the accused during the inquiry process of the National Anti-Corruption Commission (NACC) in order to determine the extent of the suitability and effectiveness of such measures in the prevention and suppression of corruption.

The study found that the custody measures specified in the Criminal Procedure Code are vital to the effectiveness of law enforcement for general criminal cases. However, at present, the NACC does not apply these custody criteria to any of its inquiry, even though similar provisions are also decreed in the Anti-Corruption Act of B.E. 2542. Under this legislation, the NACC may apply the custody criteria and duration in the Criminal Procedure Code to the accused if it deems necessary.

The NACC's inquiry process is unique and different from the routine proceedings implemented by inquiry officials. It is unlikely that the existing custody criteria in the Criminal Procedure Code can be applied or enforced with any effectiveness to corruption inquiries. Therefore, relevant laws should be amended in such a way that the NACC is empowered with the power to bring an accused into custody under a different and separate set of custody criteria and duration from the existing criteria in the Criminal Procedure code. Such amendment should be appropriately in line with the inquiry process of the NACC in order to improve its operational effectiveness.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความรู้และความกรุณาและอนุเคราะห์ จากท่านอาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข ที่รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ซึ่งท่านได้สละเวลาอันมีค่ายิ่งช่วยชี้แนะให้ความรู้ คำแนะนำ และวิเคราะห์ประเด็นปัญหา ตลอดจนแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ จนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี จึงขอกราบขอบพระคุณท่านอย่างสูงที่ให้ความเมตตากรุณาและให้โอกาสแก่ผู้เขียน

ในโอกาสนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านอาจารย์ ดร.อุทัย อาทิวะ และท่านรองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ ที่ได้สละเวลาอันมีค่ายิ่งรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และกรุณาให้คำแนะนำในส่วนของการจัดระบบความคิดและแนวทางในการปรับปรุงทั้งด้านรูปแบบและเนื้อหา ตลอดจนชี้แนะประเด็นต่างๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ท้ายนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดามารดา ผู้เป็นครูคนแรกที่ได้อบรมสั่งสอนให้ความรู้ตลอดมา ตลอดจนญาติพี่น้องและเพื่อนๆ ทุกท่านที่ได้ให้กำลังใจและความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนด้วยดีเสมอมา และหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีคุณค่าและเป็นประโยชน์ทางการศึกษา ผู้เขียนขอมอบเป็นกตเวทิตาแด่บิดามารดา คณาจารย์ทุกท่านที่ประสาทวิชาความรู้ให้ รวมทั้งมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ที่ให้โอกาสในการศึกษาและทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แต่หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว และขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

วรพล ปลั่งดี

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๖
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	4
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
2. กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกัน	
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา.....	6
2.1 ความหมายของ “การไต่สวนข้อเท็จจริง”.....	7
2.2 กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา.....	8
2.2.1 ผู้เสียหายยื่นคำร้องเพื่อให้ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา.....	9
2.2.2 คณะอนุกรรมการไต่สวน.....	11
2.2.2.1 องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการไต่สวน.....	12
2.2.2.2 ข้อห้ามการเป็นอนุกรรมการไต่สวน.....	13
2.2.3 การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง.....	15
2.2.3.1 การไต่สวนโดยคณะอนุกรรมการไต่สวน.....	15
2.2.3.2 การชี้แจงข้อกล่าวหาและการให้ปากคำ.....	18
2.2.3.3 การมีมติวินิจฉัยข้อกล่าวหา.....	23
2.3 การใช้อำนาจในการคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาของคณะกรรมการป้องกันและ	
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	29
2.3.1 หลักการของการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาของคณะกรรมการ	
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	29

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.3.2 หลักการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา.....	31
2.3.2.1 จุดมุ่งหมายและความสำคัญของการควบคุมตัวระหว่างคดี.....	31
(1) การควบคุมระหว่างคดีเพื่อให้การสอบสวน ดำเนินคดีไปได้โดยเรียบร้อย.....	33
(2) การควบคุมระหว่างคดีเพื่อป้องกันการมีตัว ของผู้ต้องหาหรือจำเลย.....	34
(3) การควบคุมระหว่างคดีเพื่อป้องกันการบังคับโทษ....	35
2.3.2.2 จุดมุ่งหมายหลักของการควบคุมระหว่างคดี.....	35
2.3.2.3 การควบคุม.....	35
2.3.2.4 การขัง.....	39
2.3.2.5 ระยะเวลาของการควบคุมตัวระหว่างคดี.....	40
2.3.2.6 ความหมายของการขังและผู้มีอำนาจออกหมายขัง.....	42
2.3.2.7 เหตุที่จะออกหมายขัง.....	43
2.3.2.8 การออกหมายขังระหว่างสอบสวน.....	44
3. การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติเปรียบเทียบกับหน่วยงานป้องกันและปราบปราม การทุจริตของต่างประเทศ.....	45
3.1 การใช้อำนาจควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	45
3.1.1 อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542.....	46
3.1.2 อำนาจตามกฎหมายอื่น.....	48
3.2 การใช้อำนาจควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาของหน่วยงานป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศ.....	49
3.2.1 ประเทศสิงคโปร์.....	49
3.2.2 ประเทศมาเลเซีย.....	55
3.2.3 เขตการปกครองพิเศษฮ่องกง.....	62

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.2.4 รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย.....	71
3.2.5 สรุปประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานป้องกัน และปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศ.....	74
4. การนำหลักเกณฑ์การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	80
4.1 สภาพปัญหาการนำหลักเกณฑ์การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ ในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	81
4.1.1 ปัญหาเรื่องหลักเกณฑ์การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา.....	81
4.1.2 ปัญหาเรื่องระยะเวลาการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา.....	84
4.2 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างลักษณะความผิดและ กระบวนการพิจารณาคดีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและของพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.....	93
4.2.1 ลักษณะความผิด.....	94
4.2.2 กระบวนการดำเนินคดี.....	108
4.3 การนำหลักเกณฑ์การควบคุมตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาใช้ในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	141
4.4 วิเคราะห์ปัญหาการนำหลักเกณฑ์การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ ในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	146
4.4.1 หลักเกณฑ์การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา.....	146

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.4.2 ข้ออุปสรรคอันเนื่องมาจากกฎหมายให้อำนาจ แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา.....	149
4.4.3 สรุปข้อคิดและหลักการของกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติเกี่ยวกับหลักการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	153
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	163
5.1 บทสรุป.....	163
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	170
บรรณานุกรม.....	173
ประวัติผู้เขียน.....	177

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
4.1 ลักษณะความผิด.....	104
4.2 ความซับซ้อนในการกระทำความผิด.....	105
4.3 ผู้กระทำความผิด.....	106
4.4 ผู้ได้รับความเสียหาย.....	107
4.5 ผลของการกระทำความผิด.....	108
4.6 เปรียบเทียบระหว่างขั้นตอนการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กับขั้นตอนการสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.....	136

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือการฉ้อราษฎร์บังหลวง (Corruption) ในระบบการเมืองและวงราชการเป็นปัญหาสำคัญของทุกประเทศที่ก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งส่งผลให้หลายประเทศได้พยายาม ออกกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะประเทศไทยได้มีการพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวตลอดมา แต่ก็อาจกล่าวได้ว่ายังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากว่าแต่เดิมการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงนั้น ได้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นเครื่องมือในการดำเนินคดี แต่ก็ปรากฏว่าไม่อาจทำให้การทุจริต และประพฤติมิชอบลดลงได้ เพราะเหตุว่ากระบวนการที่นำมาใช้ในการตรวจสอบการทุจริต และประพฤติมิชอบในระบบการเมืองและวงราชการ เป็นกระบวนการพิจารณาคดีอาญาปกติ หรือเป็นระบบกล่าวหา ซึ่งพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการมีหน้าที่ในการพิสูจน์ความผิดของจำเลยจนปราศจากข้อสงสัยและศาลเองก็ต้องวางตัวเป็นกลางมักจะไม่ใช่อำนาจ ในการสืบพยานเพิ่มเติมเพื่อค้นหาความจริงว่าจำเลยเป็นผู้ผิดหรือบริสุทธิ์ โดยไม่คำนึงว่า การกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือการฉ้อราษฎร์บังหลวงดังกล่าว นั้น มีความแตกต่างไปจากการกระทำความผิดอาญาทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของความผิดที่เกิดจากการที่ผู้กระทำความผิดอาศัยโอกาสและตำแหน่งหน้าที่ราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออิทธิพลทางการเมือง ซึ่งมีวิธีการปกปิดการกระทำ ความผิดหรือทำลายพยานหลักฐานเพื่อไม่ให้มีหลักฐานผูกมัดตนเอง และการกระทำความผิดในลักษณะนี้ยังมีลักษณะที่ ซ่อนเร้น แอบแฝง ไม่อาจพบและสังเกตเห็นได้ง่าย หรือกว่าจะรู้ถึงกระทำความผิดก็ต้องใช้เวลาานาน ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้องเหมาะสมแต่อย่างใด จึงส่งผลให้การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาไม่ประสบความสำเร็จ ทำให้ศาลไม่อาจลงโทษได้ เพราะไม่สามารถแสวงหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดของจำเลยได้ อันเป็นการสะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการพิจารณาคดีอาญาปกติที่ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาเป็นเครื่องมือในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่ทุจริตและประพฤติมิชอบ ในระบบการเมืองและวงราชการ ไม่อาจแก้ไขปัญหาทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ และต่อมาก็ได้มีการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยได้มีการสร้างกระบวนการพิจารณา

คดีอาญาระบบพิเศษขึ้นมา กล่าวคือ เป็นกระบวนการพิจารณาคดีที่เป็นระบบไต่สวนข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐาน โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นมาเป็นองค์กรอิสระให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงแทนที่พนักงานสอบสวน โดยมีกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่มีไว้เพียงมุ่งพิสูจน์ความผิดเอาแก่ตัวผู้ถูกกล่าวหาเท่านั้น โดยกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะอยู่ในรูปของการตรวจสอบค้นหาความจริงของคดีเป็นสำคัญ กล่าวคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถที่จะริเริ่มดำเนินกระบวนการพิจารณาต่างๆ ได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันต่อคำให้การ หรือข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของคู่กรณีแต่ละฝ่าย ที่ได้นำเสนอต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเท่านั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ในการที่จะดำเนินการค้นหาความจริงด้วยตนเองเพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณามีความถูกต้องเป็นจริงที่สุด และนอกจากนี้ กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีขั้นตอนการดำเนินการหลายประการที่ซับซ้อนมากกว่าการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นการมุ่งเน้นที่ประโยชน์ส่วนรวม หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นสำคัญ มิใช่มุ่งเน้นแต่เฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น ดังนั้น จึงเป็นการไม่เหมาะสมอย่างยิ่งที่จะนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในเรื่องเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ และระยะเวลาของการควบคุมตัวผู้ต้องหา มาอนุโลมใช้กับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพราะเหตุว่าลักษณะความผิดและกระบวนการดำเนินคดีของทั้งสองระบบดังกล่าวเป็นคนละอย่างกัน แต่อย่างไรก็ตามเมื่อมาพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 73 วรรคสอง แล้วปรากฏว่ากลับบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีการควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยื่นคำร้องต่อศาลอาญาเพื่อขอให้ศาลออกหมายจับผู้ถูกจับไว้ได้ ตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสำหรับความผิดที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษนั้น” อันเป็นการนำหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับกับ

กระบวนการพิจารณาความแบบไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อยู่เช่นเดิม จึงถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายประการหนึ่งในการดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนมุ่งศึกษาถึงกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวม พยานหลักฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 อันเป็นกระบวนการ ไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากการดำเนินคดี ของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ กระบวนการ ไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาตินั้นเป็นกระบวนการของการตรวจสอบที่เป็นการค้นหาความจริงของคดี เป็นสำคัญ ทั้งยังมุ่งเน้นที่ประโยชน์ส่วนรวมหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นสำคัญ โดยมีใช้มุ่งเน้นแต่เฉพาะประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ เหมือนเช่นการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น ประกอบกับลักษณะ ของความผิดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และของพนักงานสอบสวนที่จะดำเนินการก็ต่างกันด้วย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับผู้กระทำความผิด กี่ดี ลักษณะของการกระทำความผิดก็ดี ความยุ่งยากของการรวบรวมพยานหลักฐานก็ดี และความ เสี่ยงหายจากการกระทำความผิดก็ดี ดังนั้น การที่นำหลักเกณฑ์การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาที่กำหนด ไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไปใช้กับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น จะเป็นการดำเนินคดีที่ถูกต้อง เหมาะสมแล้วใช่หรือไม่

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึง ความแตกต่างระหว่างลักษณะความผิดและกระบวนการดำเนินคดีที่อยู่ใน อำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงข้อบกพร่องในกรณีนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญาไปใช้กับกระบวนการพิจารณาความแบบไต่สวนของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ

1.2.3 เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อให้การดำเนินกระบวนการ

วิธีพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีความถูกต้องเหมาะสม มีประสิทธิภาพเป็นจริงมากที่สุด

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

กระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เนื่องจากเป็นกระบวนการที่มุ่งเน้นที่ประโยชน์ส่วนรวมหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นสำคัญ มิใช่มุ่งเน้นแต่เฉพาะการดำเนินคดีกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เหมือนเช่นการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น ประกอบกับลักษณะของความผิดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนนั้นก็เป็นคนละอย่างกัน อีกทั้งกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีขั้นตอนการดำเนินการหลายประการที่แตกต่างกันและซับซ้อนมากกว่าการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย อันแสดงให้เห็นว่า เป็นการไม่เหมาะสมอย่างยิ่งที่จะนำหลักเกณฑ์และระยะเวลาของการควบคุมตัวผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาอนุโลมใช้กับกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้โดยตรง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยให้มีหลักเกณฑ์และระยะเวลาการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาเป็นไปตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดขึ้นตามความเหมาะสมของกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้กระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

1.4.1 ศึกษากระบวนการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

1.4.2 ศึกษาโดยเน้นกระบวนการได้ส่วนที่มีประสิทธิภาพ และสามารถทำให้ส่วนการได้ส่วนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีความน่าเชื่อถือ และมีมาตรฐานในการที่ศาลจะยึดเป็นหลักในการพิจารณาคดีได้

1.4.3 ศึกษาเปรียบเทียบลักษณะความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับ ลักษณะความผิดของบุคคลธรรมดาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนอย่างเป็นรูปธรรม

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยจะศึกษา ค้นคว้า จากตำรา หนังสืออ้างอิง วารสาร และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการได้ส่วนข้อเท็จจริง ในการดำเนินคดีอาญาตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงความรู้ความเข้าใจถึงความแตกต่างระหว่างลักษณะความผิด และกระบวนการดำเนินคดีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

1.6.2 ทำให้ทราบถึงความรู้ถึงข้อบกพร่องในกรณีนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไปใช้กับกระบวนการพิจารณาความแบบได้ส่วนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

1.6.3 เป็นแนวทางการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อให้กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีความถูกต้องเหมาะสมที่สุด

บทที่ 2

กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติกับการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา

การไต่สวนข้อเท็จจริง ถือว่าเป็นการดำเนินกระบวนการหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เนื่องจากการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นการแสวงหาพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงทั้งหลายเพื่อพิสูจน์ว่า ผู้ถูกกล่าวหา นั้นเป็นผู้กระทำความผิด จริงหรือไม่ ซึ่งการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินี้ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 “บัญญัติว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้”

1. ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภามาตรา 272 และมาตรา 279 วรรคสาม
2. ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275
3. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

จากบทบัญญัติอันดังกล่าวเป็นหลักที่สำคัญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติขยายความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ ดังนี้

“มาตรา 19 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้”

1. “ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเข้าใจเห็นเสนอต่อวุฒิสภาตามหมวด 5 การถอดถอนออกจากตำแหน่ง
2. “ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเข้าใจเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 308
3. “ได้สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม...”

2.1 ความหมายของ “การได้สวนข้อเท็จจริง

การแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อที่จะดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงได้กระทำโดยใช้กระบวนการได้สวนข้อเท็จจริง ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 5 มาตรา 45 วรรคสาม และมาตรา 46 วรรคสี่ ได้ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการได้สวน พ.ศ. 2547 โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดคำนิยาม “การได้สวนข้อเท็จจริง” ไว้ในข้อ 4 ดังนี้

“การได้สวนข้อเท็จจริง” หมายความว่า การแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิดหรือเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความร้ายวผิดปกติ

เมื่อพิจารณาคำนิยามการได้สวนข้อเท็จจริงและคำนิยามคำว่า “การสืบสวน” และ “การสอบสวน” ซึ่งได้ให้คำนิยามไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 1(10) และ (11) ดังนี้

“การสืบสวน” หมายความว่า ถึง การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด

“การสอบสวน” หมายความว่า ถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้กระทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

จากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าคำว่า “การสืบสวน” และคำว่า “การสอบสวน” มีความหมายใกล้เคียงกันมาก แต่มีข้อแตกต่างกันคือการสืบสวนเป็นการกระทำเบื้องต้นเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแห่งความผิดที่จะเกิดขึ้นหรือได้เกิดขึ้นแล้ว แต่การสอบสวนเป็นการกระทำในภายหลังที่เป็นขั้นตอนต่อมาจากการสืบสวนและเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาว่าผู้ต้องหาหรือผู้ถูกจับกุมได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ นอกจากนี้ การสืบสวนอาจจะดำเนินการ โดยวิธีการอย่างไรก็ได้ขึ้นอยู่กับสภาพของเรื่องที่จะทำการสืบสวน เนื่องจากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำไปฝ่ายเดียว และอาจกระทำได้ทั้งทางลับและโดยเปิดเผย¹

การไต่สวนข้อเท็จจริงคืออาญาโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อจะทราบข้อเท็จจริง และมูลความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเป็นกระบวนการที่รวมทั้งการสืบสวนและสอบสวนเข้าด้วยกัน ซึ่งเป็นการดำเนินการในรูปแบบการประชุมของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

2.2 กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงคืออาญากับผู้ถูกกล่าวหา

การไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการกระทำความผิดคืออาญาของผู้ถูกกล่าวหาในข้อกล่าวหา ดังนี้

1. การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาในภาค 2 ลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครองในหมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตั้งแต่มาตรา 147 ถึงมาตรา 166 เป็นความผิดเฉพาะตัวของผู้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานกระทำความผิดในหน้าที่ราชการ ผู้อื่นที่ไม่ใช่เจ้าพนักงานย่อมขาดคุณสมบัติ อันเป็นองค์ประกอบเฉพาะตัวของบุคคลจึงกระทำความผิดในหมวดนี้ไม่ได้ หากร่วมมือกับเจ้าพนักงานหรือใช้ให้เจ้าพนักงานกระทำย่อมมีความผิดฐานเป็นผู้สนับสนุนความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

2. การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

กรณีที่กฎหมายอื่นระบุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดทางอาญา เช่น ความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐหรือความผิดตามพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนของรัฐมนตรี เป็นต้น

¹ สมใจ เกษรศิริเจริญ. (2531). การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ. หน้า 20.

2.2.1 ผู้เสียหายยื่นคำร้องเพื่อให้ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา

โดยสามารถแยกประเด็นที่เกี่ยวข้องที่จะต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

1) ผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง มีดังต่อไปนี้

(1) ผู้เสียหาย

ก. ผู้เสียหายจากการกระทำอันเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติ

ข. ผู้เสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา

ค. ผู้เสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(2) ผู้มีอำนาจยื่นคำร้องแทนผู้เสียหายในกรณีที่ผู้เสียหายไม่อาจยื่นคำร้องได้

ก. ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจเป็นหนังสือจากผู้เสียหายให้ยื่นคำร้องแทน

ข. ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาล เฉพาะกรณีที่ผู้เสียหายเป็นผู้เยาว์หรือผู้ไร้ความสามารถซึ่งอยู่ในความดูแลและไม่สามารถร้องเองได้

ค. ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน สามีหรือภริยา ในกรณีที่ผู้เสียหายตาย หรือมีเหตุจำเป็นไม่สามารถยื่นคำร้องเองได้ หรือไม่สามารถมอบอำนาจได้

ง. ผู้จัดการหรือผู้แทนอื่นๆ ของนิติบุคคล ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นนิติบุคคล

จ. ญาติของผู้เสียหายในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นผู้เยาว์ไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรม หรือเป็นผู้วิกลจริต หรือคนไร้ความสามารถไม่มีผู้อนุบาล หรือผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้อนุบาลไม่สามารถทำหน้าที่ได้ด้วยเหตุหนึ่งเหตุใด รวมทั้งมีผลประโยชน์ขัดกันกับผู้เยาว์ หรือผู้ไร้ความสามารถ

2) คำร้องของผู้เสียหายต้องเป็นหนังสือ และอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดดังนี้

(1) ชื่อและที่อยู่ของผู้เสียหาย

(2) ชื่อและที่อยู่ของผู้ยื่นคำร้องแทน ความเกี่ยวข้องกับผู้เสียหาย (ถ้ามี)

(3) ชื่อหรือตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา

(4) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ความเสียหาย ที่ได้รับพร้อมพยานหลักฐานชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

(5) ลายมือชื่อของผู้เสียหายหรือผู้ยื่นคำร้องแทน แล้วแต่กรณี

3) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้เสียหายต้องยื่นคำร้องเพื่อให้ได้สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้พิจารณาคดีมีดังนี้

- (1) นายกรัฐมนตรี
 - (2) รัฐมนตรี
 - (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 - (4) สมาชิกวุฒิสภา
 - (5) ข้าราชการการเมืองอื่น
- 4) ข้อกล่าวหาที่อาจกล่าวหาต่อบุคคลดังกล่าวได้ ประกอบด้วยข้อกล่าวหาดังนี้
- (1) ร่ำรวยผิดปกติ
 - (2) กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา
 - (3) กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น
- 5) การดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อมีคำร้องในเรื่องดังกล่าว ได้แก่การดำเนินการดังต่อไปนี้
- (1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและพิจารณาว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลหรือไม่
 - (2) ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีที่มีมติว่าข้อกล่าวหาเป็นมูล
- 6) ผลของมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการไต่สวนข้อเท็จจริงกับเรื่องดังกล่าว
- (1) กรณีมีมติว่าข้อกล่าวหาเป็นมูล ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะพิพากษา
 - (2) กรณีมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป
 - (3) สำหรับกรณีมีการกล่าวหาเพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน อันได้แก่ เรื่องที่มีกรณีกล่าวหาว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่จะไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติจริงหรือไม่ หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องดำเนินการ ดังนี้
- ก. กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ข. กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด กรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ให้ประธานกรรมการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ค. กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ง. กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ใช่บุคคลตาม ก. ถึง ค. ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเรื่องให้อัยการสูงสุด ยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแจ้งให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เว้นแต่กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแจ้งไปยังประธานกรรมการตุลาการ ประธานกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการต่อไป

2.2.2 คณะอนุกรรมการไต่สวน

เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรับเรื่องไต่สวนแล้ว จะต้องดำเนินการไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาวินิจฉัย และมีมติว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลหรือไม่ แต่เนื่องจากมีเรื่องเข้าสู่การดำเนินการไต่สวนเป็นจำนวนมาก เพื่อแบ่งเบาภาระของการดำเนินการไต่สวนดังกล่าวกฎหมายจึงกำหนดให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิดได้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 45 บัญญัติว่า “ในการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 43² คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนก็ได้...”

การที่กฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนได้ ก็เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการ เนื่องจากปรากฏว่ามีเรื่องที่กำลังเข้ามาสู่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวนมาก ในขณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีจำนวนทั้งสิ้นเพียง 9 คน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่คณะกรรมการ จะต้องตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นทำการไต่สวนเรื่องราวที่กำลังเข้ามานั้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระในการรวบรวมพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงต่างๆ ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเพื่อมีองค์กรรับผิดชอบช่วยทำหน้าที่ ไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อพิสูจน์การกระทำความผิดต่อไป

2.2.2.1 องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการไต่สวน

คณะอนุกรรมการไต่สวนประกอบด้วย กรรมการหนึ่งคน พนักงานเจ้าหน้าที่ และหรือผู้ทรงคุณวุฒิตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด ทั้งนี้ การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนแต่ละคณะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะและระดับของตำแหน่ง และการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร

² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 43 “ภายใต้บังคับมาตรา 44 ให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามบทบัญญัติในหมวดนี้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เนื่องจากได้มีการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งตามมาตรา 59

(2) ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 66

(3) มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 75

(4) มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติดังตามมาตรา 77 หรือกระทำความผิดตามมาตรา 88

(5) มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 84”

2.2.2.2 ข้อห้ามการเป็นอนุกรรมการไต่สวน

1) เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในเรื่องการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงห้ามแต่งตั้งบุคคลผู้มีเหตุต้องห้ามมิให้แต่งตั้งหรือให้สามารถคัดค้านการแต่งตั้งได้ตามเหตุ ดังนี้

- (1) รู้เห็นเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหามาก่อน
- (2) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา
- (3) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดา หรือมารดากับผู้กล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหา มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วน หรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหา

2) การยื่นและการพิจารณาคำคัดค้าน

(1) การแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เมื่อมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนในเรื่องใดแล้ว คณะอนุกรรมการไต่สวนต้องดำเนินการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยให้ผู้กล่าวหาลงลายมือชื่อและวันที่รับทราบไว้เป็นหลักฐาน ในการนี้ให้มอบสำเนาคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับด้วย ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมรับทราบคำสั่งหรือไม่สะดวกในการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบด้วยวิธีอื่นให้ส่งสำเนาคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ ในกรณีเช่นนี้ เมื่อล่วงพ้น 15 วัน นับแต่วันที่ส่งสำเนาคำสั่งดังกล่าว ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบคำสั่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนแล้ว

(2) การยื่นคำคัดค้าน

ก. วิธีการยื่นคำคัดค้านของผู้ถูกกล่าวหา

- คำคัดค้านของผู้กล่าวหาต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- คำคัดค้านต้องยื่นต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายใน 7 วันนับแต่รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน หรือวันทราบเหตุแห่งการคัดค้าน
- ต้องแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ในคำคัดค้านด้วยว่าจะทำให้การไต่สวนข้อเท็จจริงไม่ได้รับความจริง และความยุติธรรมแต่อย่างไร

(3) ผลของการถูกคัดค้าน

อนุกรรมการไต่สวนผู้ยื่นต้องห้ามมิให้ยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะอนุกรรมการไต่สวนจนกว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีมติยกคำคัดค้าน แต่อาจทำคำชี้แจงประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้

(4) การพิจารณาคำคัดค้านจะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

ก. เมื่อได้รับคำคัดค้านให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งสำเนาคำคัดค้านให้ประธานอนุกรรมการทราบ และรวบรวมไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง แล้วเสนอคำคัดค้านให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณา

ข. การพิจารณาคำคัดค้านให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาวินิจฉัยว่าเหตุแห่งการคัดค้านเป็นไปตามที่ผู้คัดค้านได้กล่าวอ้างหรือไม่ กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าคำคัดค้านฟังขึ้น หรือมีเหตุผลเพียงพอที่จะฟังได้ว่าหากให้อนุกรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไป อาจทำให้การไต่สวนข้อเท็จจริงไม่ได้ความจริงและความยุติธรรม ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีคำสั่งให้อนุกรรมการผู้นั้นพ้นจากการเป็นอนุกรรมการในเรื่องนั้น แล้วแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบ การพ้นจากการเป็นอนุกรรมการไม่กระทบถึงการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

(5) อนุกรรมการผู้ใดเห็นว่าตนมีเหตุอันอาจถูกคัดค้าน หรือเห็นว่ามิเหตุอื่นที่อาจจะมีการกล่าวอ้างในภายหลังได้ว่าตนไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเที่ยงธรรม ให้แจ้งให้ประธานทราบโดยเร็ว ระหว่างนั้นห้ามมิให้อนุกรรมการผู้นั้นยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะอนุกรรมการไต่สวนและให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาตามข้อ (4) โดยอนุโลม

3) การแต่งตั้งบุคคลเป็นอนุกรรมการไต่สวนแทน

กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีคำสั่งให้บุคคลใดพ้นจากการเป็นอนุกรรมการ หรืออนุกรรมการคนใดขอถอนตัว หรือลาออกจากการเป็นอนุกรรมการ หรือตายระหว่างเป็นอนุกรรมการในเรื่องใด

กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าการพ้นจากการเป็นอนุกรรมการนั้นไม่กระทบต่อองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการไต่สวนและความเหมาะสมกับฐานะ และระดับของตำแหน่งและการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 45 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะไม่แต่งตั้งบุคคลเป็นอนุกรรมการแทน

ก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้คณะกรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ และให้ถือว่าคณะอนุกรรมการได้สวนประกอบด้วยอนุกรรมการเท่าที่มีอยู่

กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่า มีเหตุอันสมควร หรือจำเป็นที่จะต้องแต่งตั้งบุคคลเป็นอนุกรรมการแทน หรือเปลี่ยนอนุกรรมการ หรือแต่งตั้งบุคคลเป็นอนุกรรมการเพิ่ม เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีคำสั่งเช่นนั้นโดยแสดงเหตุแห่งการมีคำสั่งแล้ว ให้นำข้อ 9 มาใช้บังคับโดยอนุโลม และการเปลี่ยนแปลงอนุกรรมการไม่กระทบถึงการได้สวนข้อเท็จจริงที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

2.2.3 การดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริง

คณะอนุกรรมการได้สวนมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด โดยจะต้องรวบรวมและรับฟังพยานหลักฐานทั้งที่เป็น ประโยชน์และเป็นโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหา เพื่อค้นหาความจริง มิใช่เพื่อพิสูจน์ความผิด ผู้ถูกกล่าวหา แต่อย่างเดียว และการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการได้สวนห้ามมิให้บุคคลที่ไม่มี ส่วนเกี่ยวข้องเข้าร่วมในการได้สวนข้อเท็จจริง อีกทั้งการถอนคำร้องหรือคำร้องขอ หรือคำกล่าวหา ไม่ตัดอำนาจของคณะอนุกรรมการได้สวนที่จะดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงต่อไป

2.2.3.1 การได้สวนโดยคณะอนุกรรมการได้สวน

การปฏิบัติหน้าที่ได้สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการได้สวนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติภารกิจทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง จากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการได้สวน ข้อเท็จจริง ผู้ใดปฏิบัติตามคำสั่งของคณะอนุกรรมการได้สวนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ³

(2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้น และพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการ เพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ได้สวนข้อเท็จจริง และหาก ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าว ให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา

(3) มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชน ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริง และการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(4) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

(5) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อมีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการต่อไป

(6) พิจารณาควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา และการปล่อยตัวชั่วคราว

กรณีต้องห้ามดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง⁴

- เรื่องที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้วและไม่มีพยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่การไต่สวน

- ผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลคนเดียวกับผู้ถูกกล่าวหาในเรื่องที่อยู่ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง และมูลกรณีแห่งการกล่าวหาเป็นเรื่องเดียวกัน

การไต่สวนข้อเท็จจริงคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา เพราะการจับกุมและการควบคุมตัวย่อมกระทบต่อเสรีภาพในร่างกายของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 32 ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย โดยรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาไม่ให้ถูกละเมิดหรือรบกวนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ การจับกุมจึงต้องอาศัยคำสั่งหรือหมายของศาล เพื่อให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นกลางได้ตรวจสอบเหตุในการจับกุมผู้ถูกกล่าวหา โดยพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่จับผู้ถูกกล่าวหาต้องส่งตัวผู้ถูกจับ พร้อมทั้งบันทึกการจับกุมมายังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายใน 48 ชั่วโมงนับแต่ถูกจับกุม⁵ เพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 44.

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคสอง.

เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับตัวบุคคล ผู้ถูกจับจากพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจแล้ว หากไม่มีความจำเป็นที่ต้องควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจปล่อยตัวผู้ถูกจับไปโดยมีประกัน หรือไม่ประกันก็ได้ การที่จะปล่อยตัวชั่วคราวผู้ถูกกล่าวหาหลักสำคัญที่ต้องพิจารณา คือ ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีพฤติการณ์ที่จะหลบหนี จะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานหรือจะก่อเหตุอันตรายประการอื่นหรือไม่ ทุกกรณีต้องมีหลักฐานตามสมควรว่า ผู้ต้องหาจะได้กระทำความผิด ถ้าไม่มีพฤติกรรมการดังกล่าวต้องให้มีการปล่อยชั่วคราว⁶ แต่กรณีที่มีความจำเป็นต้องมีการควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องยื่นคำร้องต่อศาลอาญา เพื่อขอให้ศาลออกหมายจับ ผู้ถูกจับไว้ตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สำหรับความผิดที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษนั้น โดยการควบคุมตัวผู้ถูกจับ ได้มีกำหนดระยะเวลาในการควบคุมตัวไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87

เดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 237 ก็ได้กำหนดว่า “...ผู้ถูกจับซึ่งยังถูกควบคุมอยู่ต้องถูกนำตัวไปศาลภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับไปถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวน เพื่อให้ศาลพิจารณาว่ามีเหตุที่จะขังผู้ถูกจับไว้ตามกฎหมายหรือไม่ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ...”

กรณีมีความจำเป็นต้องมีการควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องนำตัวผู้ถูกจับไปศาลภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ส่งตัวผู้ถูกจับพร้อมบันทึกการจับมายังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่มิให้นับเวลาเดินทางตามปกติ ที่นำตัวผู้ถูกจับมาศาลรวมเข้าไปในกำหนดเวลาสี่สิบแปดชั่วโมงนั้นด้วย หากคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีจำเป็นที่จะต้องควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาเกินกว่าสี่สิบแปดชั่วโมง เพื่อทำการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลอาญา เพื่อขอให้ศาลอาญาออกหมายจับผู้ถูกจับได้ตามหลักเกณฑ์ และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 สำหรับความผิดที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษนั้น⁷

⁶ ณรงค์ ใจหาญ. (2540, มิถุนายน). “หลักประกันสิทธิของประชาชนในคดีอาญาใหม่ : ปัจจุบันและทศวรรษหน้า (2540-2550).” *บทบัญญัติ*, 53, 2. หน้า 79.

⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 73 วรรคสอง.

การปล่อยตัวชั่วคราวนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือบุคคลที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมอบหมาย หรืออัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาโดยนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณี มาใช้บังคับโดยอนุโลม⁸ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่จะได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวตามมาตรา 40 (7) ที่บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้องรวดเร็ว และเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ... และและการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว”

กรณีการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่ออัยการสูงสุดยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน เอกสารและพยานหลักฐาน พร้อมทั้งความเห็นจากประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องมีหนังสือแจ้งผู้ถูกกล่าวหาให้ไปรายงานตัวต่อบุคคลที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมอบหมายตามวันเวลาที่กำหนด หากผู้ถูกกล่าวหาไม่ไปรายงานตัวตามกำหนด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องแจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจัดการให้ได้ตัวผู้ถูกกล่าวหาเพื่อส่งอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินคดีต่อไป⁹

2.2.3.2 การชี้แจงข้อกล่าวหาและการให้ปากคำ

(1) การสอบปากคำพยาน

เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนเรียกพยานบุคคลใดมาเป็นพยาน บุคคลนั้นต้องมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำตามวัน เวลา และสถานที่ที่คณะอนุกรรมการไต่สวนกำหนด และกรณีที่พยานมาแต่ไม่ให้ถ้อยคำหรือไม่มาให้ถ้อยคำหรือคณะอนุกรรมการไต่สวนเรียกพยานไม่ได้ภายในเวลาอันสมควร คณะอนุกรรมการไต่สวนจะไม่สอบปากคำพยานนั้นก็ได้ แต่ต้องบันทึกเหตุอันไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 74 วรรคท้าย.

⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 74 วรรคแรกและวรรคสอง.

การสอบปากคำพยานห้ามมิให้บุคคลอื่นอยู่ในที่นั้นด้วย เว้นแต่บุคคลซึ่ง อนุกรรมการอนุญาตเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยก่อนเริ่มสอบปากคำพยาน อนุกรรมการไต่สวนต้องแจ้งให้พยานทราบว่าอนุกรรมการไต่สวนมีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา การให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จต่ออนุกรรมการไต่สวนอาจเป็นความผิด ตามกฎหมาย และการสอบปากคำพยานต้องบันทึกถ้อยคำสาระสำคัญตามแบบที่คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด เมื่อได้บันทึกถ้อยคำเสร็จแล้ว อนุกรรมการ ต้องอ่านให้ผู้ให้ถ้อยคำฟังหรือจะให้ผู้ให้ถ้อยคำอ่านเองก็ได้ แล้วให้ผู้ให้ถ้อยคำและผู้บันทึกถ้อยคำ ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน และอนุกรรมการซึ่งร่วมในการสอบปากคำลงลายมือชื่อรับรองไว้ใน บันทึกถ้อยคำนั้นด้วย หากบันทึกถ้อยคำมีหลายหน้าอนุกรรมการอย่างน้อยหนึ่งคนกับผู้ให้ ถ้อยคำลงลายมือชื่อกำกับไว้ทุกหน้า ถ้าจะต้องแก้ไขข้อความที่บันทึกไว้ให้ใช้วิธีขีดฆ่าหรือตอกเติม หากผู้ให้ถ้อยคำไม่ยอมลงลายมือชื่อ ต้องบันทึกเหตุอันไว้ในบันทึกถ้อยคำนั้น และถ้าผู้ให้ถ้อยคำ ไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ให้นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

กรณีที่คณะอนุกรรมการไต่สวนเห็นว่าการแสวงหาข้อเท็จจริง หรือรวบรวม พยานหลักฐานใดจะทำให้การไต่สวนข้อเท็จจริงล่าช้าโดยไม่จำเป็น หรือมิใช่พยานหลักฐานใน ประเด็นสำคัญ คณะอนุกรรมการไต่สวนจะงดการสอบปากคำพยานนั้นได้ แต่ต้องบันทึกเหตุไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงด้วย

(2) การแจ้งข้อกล่าวหาและการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวม พยานหลักฐานเสร็จสิ้นแล้วจะต้องมีการประชุมเพื่อพิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ ที่ได้ทำการรวบรวมมาทั้งหมดว่ามีมูลเพียงพอที่จะทำการแจ้งข้อกล่าวหาต่อไปหรือไม่ หากเห็นว่า ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานยังไม่สมบูรณ์ และเห็นว่าจำเป็นต้องไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวม พยานหลักฐานเพิ่มเติม คณะอนุกรรมการไต่สวนจะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวม พยานหลักฐานต่อไป แต่ในกรณีที่พิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนว่า ข้อกล่าวหามีมูล คณะอนุกรรมการไต่สวนจะต้องเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบและแจ้งข้อกล่าวหา ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา แสดงพยานหลักฐาน หรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาโดยมีขั้นตอนดังนี้

ก. คณะอนุกรรมการไต่สวนประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่า มีพยานหลักฐาน เพียงพอที่จะสนับสนุนว่าข้อกล่าวหามีมูล

ข. คณะอนุกรรมการไต่สวนต้องเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบและแจ้งข้อกล่าวหา ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยสิทธิที่จะได้รับการแจ้งข้อกล่าวหาเป็นการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาเพื่อที่จะ

ทราบว่าคุณกล่าวหาว่ากระทำความผิดในเรื่องใด เพื่อให้ได้ให้การต่อสู้คดีได้ตรงตามที่กล่าวหา และจะได้เตรียมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของคุณ

ค. การแจ้งข้อกล่าวหาต้องจัดทำเป็นบันทึกตามแบบที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด โดยระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ในการกระทำความผิดเท่าที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจข้อกล่าวหาได้ดี โดยทำบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาเป็นสองฉบับเพื่อมอบให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับ เก็บไว้ในสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริงหนึ่งฉบับ และให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อรับทราบไว้เป็นหลักฐานด้วย ถ้าผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบ ข้อกล่าวหา คณะอนุกรรมการไต่สวนต้องจดแจ้งเหตุที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมลงลายมือชื่อไว้ในบันทึกแจ้ง ข้อกล่าวหาและให้รวมไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

กรณีผู้ถูกกล่าวหาไม่มารับทราบข้อกล่าวหา คณะอนุกรรมการไต่สวนต้องส่งบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ หรือสถานที่ติดต่อที่ผู้ถูกกล่าวหาแจ้งให้ทราบ โดยทำบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาเป็นสามฉบับ เพื่อเก็บไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง หนึ่งฉบับส่งไปให้ผู้ถูกกล่าวหาสองฉบับ โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาเก็บไว้หนึ่งฉบับและให้ผู้ถูกกล่าวหา ลงลายมือชื่อและวัน เดือน ปีที่รับทราบแล้วส่งกลับคืนมารวมไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง หนึ่งฉบับ

ง. เมื่อล่วงพ้นสิบห้าวันนับแต่ได้ดำเนินการส่งบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับแล้ว แม้จะไม่ได้รับบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาคืนหรือไม่ได้รับคำชี้แจงจากผู้ถูกกล่าวหา ก็ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาและไม่ประสงค์ที่จะแก้ข้อกล่าวหา

จ. ก่อนที่คณะอนุกรรมการไต่สวนจะเสนอสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาขอให้อัยการหรือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือขอให้นำสืบพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหา และคณะอนุกรรมการไต่สวนเห็นว่ามิใช่เหตุผลอันสมควรอาจพิจารณาให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามที่ร้องขอก็ได้

การแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำเพื่อชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ดังนี้

(1) ผู้ถูกกล่าวหาอาจแก้ข้อกล่าวหาโดยทำเป็นหนังสือหรือชี้แจงด้วยวาจาก็ได้

(2) กรณีผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาด้วยวาจา ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธินำทนายความหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้ ทั้งนี้ ทนายความหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจต้องมีไต่สวนในเรื่องที่กล่าวหา

(3) การชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาด้วยวาจาให้บันทึกสาระสำคัญของการชี้แจงตามแบบที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด เมื่อบันทึกถ้อยคำเสร็จแล้วให้อ่านให้ผู้ถูกกล่าวหาฟังหรือจะให้ผู้ถูกกล่าวหาอ่านเองก็ได้ แล้วให้ผู้ถูกกล่าวหาและผู้บันทึกถ้อยคำลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานและอนุกรรมการซึ่งร่วมในการรับฟังคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาลงลายมือชื่อกำกับไว้ทุกหน้า

บันทึกถ้อยคำ ห้ามขูดลบหรือบันทึกข้อความทับ ถ้าจะต้องแก้ไขข้อความ ที่ได้บันทึกไว้แล้วให้ใช้วิธีขีดฆ่าหรือตอกเติมและอนุกรรมการอย่างน้อยหนึ่งคนกับผู้ถูกกล่าวหา ลงลายมือชื่อกำกับไว้ทุกแห่งที่ขีดฆ่าหรือตอกเติม

กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมลงลายมือชื่อ ให้บันทึกเหตุแห่งการไม่ลงลายมือชื่อไว้ในบันทึกถ้อยคำนั้น

(4) การนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจะนำพยานหลักฐานมาเองหรือจะอ้างพยานหลักฐานแล้วขอให้คณะอนุกรรมการไต่สวนเรียกพยานหลักฐานนั้นมาก็ได้

(5) การไต่สวนข้อเท็จจริงหากคณะอนุกรรมการไต่สวนเห็นว่า เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรมจะขยายระยะเวลาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหาออกไปตามที่เห็นสมควรก็ได้

(6) กรณีที่คณะอนุกรรมการไต่สวนเห็นว่า พยานหลักฐานใดที่ผู้ถูกกล่าวหาอ้างไม่เกี่ยวกับประเด็นที่กล่าวหาหรือเป็นการประวิงให้ชักช้า คณะอนุกรรมการไต่สวนจะไม่ทำการไต่สวนพยานหลักฐานนั้นก็¹⁰

(7) กรณีที่มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน การรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาหรือการถามปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานต้องมีอนุกรรมการไต่สวนอย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการ ในจำนวนนี้จะต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน และการรับฟังคำชี้แจงหรือการถามปากคำผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงจะต้องมีอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นกรรมการเข้าร่วมดำเนินการด้วย

(8) เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงตามที่มีการกล่าวหาและที่ผู้ถูกกล่าวหามาใช้อ้างหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแล้วเพียงพอแล้ว ต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาชี้แจงให้นักพยานหลักฐานทั้งปวง แล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันเป็นมูลความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่แล้วจัดทำ

¹⁰ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 ข้อ 16 วรรคสี่.

สำนวน การไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ โดยสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงต้องประกอบด้วยสาระสำคัญดังนี้¹¹

- ก. ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา
- ข. เรื่องที่ถูกกล่าวหา
- ค. ข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง
- ง. เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริง

และข้อกฎหมาย

- จ. บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- ฉ. สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา
- ช. สิทธิในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหาในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจงต่อคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตั้งแต่นั้นไต่สวนข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะนำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ผู้ถูกกล่าวหาได้ให้ไว้นำมาประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เพื่อพิจารณาว่าข้อกล่าวหาอันนั้นมีมูลความผิดหรือไม่

(9) ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใดๆ นอกจากถึงแก่ความตาย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีอาญา ดำเนินการทางวินัย หรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน แล้วแต่กรณี

ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและการให้ปากคำ ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำทนายความหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจง หรือให้ปากคำของตนได้ แต่ทนายความหรือบุคคลดังกล่าวต้องมีชื่อพยานในเรื่องที่ถูกกล่าวหา¹² สิทธิการมีทนายความหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหลักประกันในการตรวจสอบ

¹¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 50 ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 ข้อ 16 วรรคสี่.

¹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 50 ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 ข้อ 16 วรรคแรก.

ความโปร่งใสในการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการไต่สวน หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา โดยการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ห้ามมิให้ทำหรือจัดทำกรใดๆ ซึ่งเป็นการล่อลวง ขู่เข็ญ หรือให้สัญญากับผู้ถูกกล่าวหาเพื่อจูงใจให้เขาให้ถ้อยคำอย่างใดในเรื่องที่กล่าวหา¹³ มิฉะนั้นถ้อยคำดังกล่าวไม่อาจรับฟังเป็นพยานหลักฐานในชั้นพิจารณาคดีของศาล สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะไม่ถูกล่อลวง ขู่เข็ญ ให้สัญญาหรือใช้กำลังบังคับหรือกระทำโดยวิธีอื่นใดอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะกฎหมายมีเจตนารมณ์ต้องการให้ผู้ถูกกล่าวหาให้การด้วยความสมัครใจ¹⁴ เนื่องจากคำรับสารภาพของผู้ถูกกล่าวหาที่เกิดจากการล่อลวง ขู่เข็ญ หลอกลวง ถูกทรมาน ใช้กำลังบังคับหรือกระทำโดยมิชอบประการใดๆ แม้อต่อมาผู้ถูกกล่าวหาจะมีทนายความให้ความช่วยเหลือในชั้นศาลก็ย่อมเป็นการยากที่ทนายความจะหาพยานหลักฐานมานำสืบแสดงต่อศาลว่าจำเลยรับสารภาพ เนื่องจากจากการถูกล่อลวง ขู่เข็ญ หรือให้สัญญา การที่กฎหมายคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาไม่ให้ถูกล่อลวง ขู่เข็ญ หรือให้สัญญา เพื่อจูงใจให้ถ้อยคำในการไต่สวน ข้อเท็จจริงคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงโดยคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมีมาตรการ คือ การไม่ยอมรับฟังถ้อยคำหรือคำให้การของผู้ถูกกล่าวหาที่เกิดจากการล่อลวง ขู่เข็ญนั้น มาปรักปรำผู้ถูกกล่าวหาอย่างเด็ดขาด เพื่อเป็นการตรวจสอบการดำเนินคดีของคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมิให้ใช้วิธีการที่ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเสียเปรียบในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริง¹⁵

2.2.3.3 การมีมติวินิจฉัยข้อกล่าวหา

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงจากคณะกรรมการไต่สวน โดยในการประชุมเพื่อพิจารณาสำนวนการไต่สวนต้องมีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ

¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 48 วรรคสอง.

¹⁴ อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ. (2529). สิทธิมนุษยชนและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย. หน้า 75.

¹⁵ Murphy V. Waterfront Com. (1964). *Of New York Harbour*, 52. p. 378.

จำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม¹⁶ โดยในการประชุมของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการไต่สวนแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจมีมติให้คณะอนุกรรมการไต่สวนชุดเดิมไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนชุดใหม่ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้¹⁷ โดยมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดังกล่าวไม่ใช่มติ ในการวินิจฉัย หรือให้ความเห็นชอบตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มติดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องเป็นมติพิเศษ (มติที่ประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่) แต่เป็นเพียงมติเสียงข้างมาก¹⁸ คือเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่วนใหญ่ในที่ประชุมเห็นว่ากรณีดังกล่าวต้องไต่สวนข้อเท็จจริง เพิ่มเติมหรือต้องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนชุดใหม่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติย่อมต้องดำเนินการตามความเห็นเสียงข้างมากไม่จำเป็นที่จะต้องมิตติ ด้วยคะแนนเสียงสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่¹⁹

กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่า ไม่จำเป็นต้องให้คณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนชุดใหม่ หรือหลังจากที่มีการให้คณะอนุกรรมการไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยคณะอนุกรรมการไต่สวนต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แล้วสรุปข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่ได้มาเสนอต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยไม่ต้องทำความเห็น²⁰ โดย

¹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 20.

¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 51 วรรคสอง ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 ข้อ 30 วรรคสอง.

¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 23 วรรคแรก.

¹⁹ สุรพล นิตไกรพจน์ และคณะ. (2547). คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ. หน้า 211.

²⁰ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 ข้อ 30 วรรคสาม.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะพิจารณาข้อกล่าวหาจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดหรือไม่ โดยการประชุมของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องมีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร่วมประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม และองค์ประชุมในการพิจารณาและวินิจฉัยต้องมีมติของที่ประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(1) กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลย่อมมีผลให้ข้อกล่าวหาอันนั้นเป็นอันตกไป²¹ โดยประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องแจ้งไปยังผู้เสียหายโดยเร็ว²²

การพิจารณาวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลความผิดหรือไม่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่มีทั้งพยานหลักฐานที่เป็นคุณและเป็นโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหา ก่อนที่จะมีมติของที่ประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีที่พยานหลักฐานในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงไม่มีความชัดเจนว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกลกล่าวหา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาอันนั้นไม่มีมูลความผิดข้อกล่าวหาอันนั้นเป็นอันตกไป แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 มิได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการไต่สวนในการมีมติวินิจฉัยว่า ข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลความผิดอันเป็นหลักประกันของผู้ถูกกล่าวหาว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในข้อกล่าวหาอันนั้นมิได้ เว้นแต่จะได้มีพยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่การไต่สวน²³

²¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 53.

²² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 54.

²³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 44(1).

(2) กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิด นับแต่วันที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติดังกล่าวผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำพิพากษา²⁴

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดที่รู้เห็นเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา ก่อน หรือมีส่วนได้เสียในเรื่องที่ถูกกล่าวหา หรือมีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้องร่วมบิดามารดา พี่น้องร่วมบิดา หรือมารดา กับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา หรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วนหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ต้องห้ามมิให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้นั้นเข้าร่วมประชุมพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่พิจารณาลงมติวินิจฉัยชี้ขาดมีความเป็นกลาง เว้นแต่เป็นกรรมการผู้นั้นจะเป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา เนื่องจากได้รับแต่งตั้งให้เป็นอนุกรรมการไต่สวน

เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องส่งรายงานที่มีลายมือชื่อของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เข้าร่วมการพิจารณาและระบุความเป็นมาหรือข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัย และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง และเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ไปยังอัยการสูงสุดมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องส่งรายงานที่มีลายมือชื่อของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เข้าร่วมการพิจารณาและระบุความเป็นมาหรือข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัย และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง และเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ไปยังอัยการสูงสุดภายในสิบสี่วัน เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในบทนี้ได้กล่าวถึงหลักการค้นหาความจริงในคดีอาญา โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องคำนึงถึงหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาและสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหา โดยเฉพาะหลักการเปิดเผยข้อเท็จจริงในคดีอาญาก่อนการพิจารณาของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ เพื่อนำมา

²⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา

ปรับใช้ในการไต่สวนข้อเท็จจริงคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาโดยคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อส่งเสริมสิทธิการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหาในการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าถูกต้องหรือไม่ และผู้ถูกกล่าวหาสามารถที่จะนำข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานที่ได้มาจากการเปิดเผยข้อเท็จจริงคดีอาญาก่อนการพิจารณาคดีไปใช้ในการเตรียมคดีเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเองได้ตั้งแต่ชั้นไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งหากผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงหรือนำพยานหลักฐานมาประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้แล้วว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ย่อมทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่ต้องถูกนำตัวมาดำเนินคดีในชั้นศาล ซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาให้ได้รับการไต่สวนข้อเท็จจริงด้วยความเป็นธรรม (Fair Inquisitorial) ในด้านหลักประกันสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหาคดีอาญาในชั้นก่อนการพิจารณาคดีของประเทศในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ตลอดจนปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 ได้มีการกำหนดคุ้มครองสิทธิในเรื่องการค้น การจับ การยึด การแจ้งข้อกล่าวหา การแจ้งสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา การแจ้งสิทธิที่จะไม่ให้การ สิทธิการมีทนายความในชั้นสอบสวนสิทธิในการแจ้งให้ญาติทราบ ว่าถูกจับ สิทธิที่จะได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว เป็นต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาสอดคล้องกับหลักเกณฑ์สากลของนานาอารยประเทศ

การไต่สวนข้อเท็จจริงคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาโดยคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิดตามข้อกล่าวหา ได้ดำเนินการอยู่ในรูปของการประชุมของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือคณะอนุกรรมการไต่สวน โดยกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาเริ่มตั้งแต่คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับคำร้องจากผู้เสียหายหรือผู้มีอำนาจยื่นคำร้องแทนผู้เสียหาย หรือจากผู้อื่นที่กล่าวหาแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเองหรืออาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อให้ดำเนินการแทนก็ได้ โดยประธานอนุกรรมการไต่สวนต้องแจ้งคำสั่งคณะอนุกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้ให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิคัดค้านการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนได้ จากนั้น คณะอนุกรรมการไต่สวนจะเรียกพยานมาให้ปากคำเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนว่าข้อกล่าวหา มีมูลความผิด คณะอนุกรรมการไต่สวนจะต้องเรียกผู้ถูกกล่าวหา มาพบ และแจ้ง

ขอกกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา แสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา นั้น ผู้ถูกกล่าวหาอาจแก้ข้อกล่าวหา โดยทำเป็นหนังสือหรือชี้แจงด้วยวาจาก็ได้ และผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธินำพยานหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจง หรือให้ปากคำได้ โดยในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนจะมีลักษณะเป็นการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยลับ ห้ามมิให้บุคคลที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริง เมื่อคณะกรรมการไต่สวนได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวง ตามที่มีการกล่าวหา และที่ผู้ถูกกล่าวหา นำมาใช้อ้างหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเพียงพอแล้ว จะมีการประชุมพิจารณาซึ่งหน้า นักพยานหลักฐานทั้งปวงแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการ อันเป็นมูลความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่อย่างไร แล้วจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง เสนอต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว จะต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยในการประชุมของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะพิจารณาข้อกล่าวหาจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง และมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหา มีมูลความผิดหรือไม่ หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดแล้ว ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องส่งสำนวนหรือรายงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดียังศาลต่อไป

การไต่สวนข้อเท็จจริงคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นกระบวนการไต่สวนที่สำคัญ เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิด โดยต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาและสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อให้สำนวนหรือรายงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีพยานหลักฐานทั้งส่วนที่เป็นคุณและโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหา และข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานในสำนวนหรือรายงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีความสมบูรณ์ถูกต้องและมีมาตรฐานเพียงพอที่ศาลจะได้ยึดเป็นหลักในการพิจารณาคดีได้โดยมิต้องไต่สวนข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติมอีก อันจะทำให้กระบวนการพิจารณาคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาดำเนินไปด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม

2.3 การใช้อำนาจในการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2.3.1 หลักการของการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

แต่เดิมการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กระทำ ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบนั้น ได้ใช้กระบวนการพิจารณาคดีอาญาปกติ ทำได้ยาก เพราะเจ้าพนักงานตำรวจซึ่งทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน อาจถูก อิทธิพลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งผลให้การรวบรวมพยานหลักฐาน ของเจ้าพนักงานตำรวจไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและการพิจารณาคดีอาญากับผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยใช้กระบวนการพิจารณาคดีอาญาปกติค่อนข้างจะมีความ ล่าช้าและระบบพิจารณาคดีอาญาเป็นระบบกล่าวหาซึ่งพนักงานอัยการมีหน้าที่ ในการพิสูจน์ ความผิดของจำเลยจนปราศจากข้อสงสัยอันควรและศาลวางตัวเป็นกลางมักจะไม่ใช่อำนาจในการ สืบพยานเพิ่มเติมเพื่อค้นหาความจริงว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิดหรือผู้บริสุทธิ์ ส่งผลให้ผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้กระทำความผิดมักจะ ไม่ถูกลงโทษ เพราะ ไม่สามารถแสวงหาพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิดของจำเลยได้ ต่อมาปัญหาดังกล่าวได้มีการแก้ไข ขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีการจัดตั้งแผนกคดีอาญาของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกากำหนดขั้นตอนวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองที่รวดเร็วแตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีอาญาปกติ โดยในชั้นพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนก คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ใช้ระบบไต่สวนค้นหาความจริง เพื่อพิสูจน์ความผิด หรือบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา และในชั้นก่อนฟ้องคดีได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ไต่สวน ข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิด และสรุปสำนวน พร้อมทั้งความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง

อย่างไรก็ตามแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะกำหนดให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและ รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อค้นหาความจริงแทนเจ้าพนักงานตำรวจ แต่ในเรื่องการควบคุมตัวผู้ถูก กล่าวหาแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ก็ยังกำหนดให้นำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับอยู่ เช่นเดิม กล่าวคือ ในกรณีที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุนการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วต้องดำเนินการส่งตัวผู้ถูกจับ พร้อมบันทึกการจับมายังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายในสี่สิบแปดชั่วโมง เพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อค้นหาความจริงว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาจริงหรือไม่ และคดีมีมูลความผิดหรือไม่ โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจปล่อยตัวผู้ถูกจับโดยมีประกัน หรือไม่มีประกันก็ได้ ในกรณีที่ไม่ต้องมีการควบคุมตัวผู้ถูกจับในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้โอกาสผู้ถูกจับหรือผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสแสดงพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเอง แต่กรณีที่มีความจำเป็นต้องควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องยื่นคำร้องต่อศาลอาญาเพื่อขอให้ศาลออกหมายจับผู้ถูกจับตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 สำหรับความผิดที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษนั้น เพื่อให้ศาลได้พิจารณาพยานหลักฐานและเหตุจำเป็นในการควบคุมตัวผู้ถูกจับ ในระยะเวลาที่เหมาะสมในการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 73 วรรคสอง ได้บัญญัติคุ้มครองเสรีภาพของผู้ถูกจับหรือผู้ถูกกล่าวหาในการให้ศาลตรวจสอบการควบคุมตัวหรือคุมขังผู้ถูกจับหรือผู้ถูกกล่าวหาเพียงเท่าที่จำเป็นในการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งบัญญัติสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 32 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “การจับและคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

2.3.2 หลักการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

การควบคุมตัวระหว่างคดีในที่นี่หมายถึง การควบคุม²⁵ และการขัง²⁶ ในการดำเนินคดีอาญาอาจต้องมีการสอบปากคำผู้ต้องหา²⁷ ในการฟ้องคดีต้องมีตัวผู้ต้องหามาส่งศาล²⁸ ในการดำเนินคดีในศาลต้องกระทำต่อหน้าจำเลย²⁹ เหล่านี้เกี่ยวข้องกับการควบคุมตัวระหว่างคดีโดยตรงกรณีจึงมีความจำเป็นต้องเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ ซึ่งการเอาตัวไว้ในอำนาจรัฐ มิใช่เอาตัวไว้เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เป็นการเอาตัวไว้เพราะมีเหตุจำเป็น

2.3.2.1 จุดมุ่งหมายและความสำคัญของการควบคุมตัวระหว่างคดี

ในการดำเนินคดีอาญาในปัจจุบัน แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะเป็นประธานในคดีแต่การใช้มาตรการบังคับของรัฐกับผู้ถูกกล่าวหาที่ยังมีความจำเป็น เพราะหากรัฐไม่อาจใช้มาตรการบังคับกับผู้ถูกกล่าวหาได้แล้ว ก็จะทำให้การดำเนินคดีอาญาของรัฐย่อมไม่อาจกระทำได้ หรือยากต่อการที่รัฐจะดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา นั่น การควบคุมตัวระหว่างคดีจึงอาจมีความจำเป็นที่ต้องกระทำ

การควบคุมตัวระหว่างคดีกับการเรียกและการจับเป็นเรื่องเดียวกัน กล่าวคือ การที่ต้องเรียกตัวผู้ถูกกล่าวหาที่เพราะกรณีมีความจำเป็นต้องได้ตัวผู้ถูกกล่าวหาเพื่อการใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น เพื่อสอบสวนปากคำผู้ต้องหา และเมื่อได้ทำการสอบสวนปากคำผู้ต้องหาที่ได้เรียกมานั้นแล้ว ตามปกติก็ต้องปล่อยตัวผู้ต้องหานั้นไป และการที่ต้องจับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพราะกรณีอาจมีความจำเป็นต้องเอาตัวบุคคลนั้นมาไว้ในอำนาจรัฐ และเมื่อความจำเป็นต้องเอาตัวบุคคลผู้นั้นไว้ในอำนาจรัฐไม่มีหรือหมดไปในภายหลัง ก็ต้องปล่อยตัวผู้ถูกจับนั้นไปเช่นเดียวกัน

การเรียกและการจับไม่ใช่เหตุที่ทำให้เกิดอำนาจควบคุมตัวระหว่างคดีแก่เจ้าพนักงานหรือศาล แล้วแต่กรณี โดยอัตโนมัติแต่อย่างใด แต่การควบคุมตัวระหว่างคดีจะต้องเกิดจากความจำเป็นในแง่ที่ว่า หากไม่ควบคุมหรือขังผู้ต้องหาไว้ในระหว่างการดำเนินคดีของ

²⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (21) “การควบคุม” หมายความว่า การคุมหรือกักขัง ผู้ถูกจับโดยพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในระหว่างสืบสวนและสอบสวน.

²⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (22) “ขัง” หมายความว่า การกักขังจำเลยหรือผู้ต้องหาโดยศาล

²⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 “ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยมิได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน”

²⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 165 “ในคดีซึ่งพนักงานอัยการเป็นโจทก์ ในวันไต่สวนมูลฟ้อง ให้จำเลยมาหรือคุมตัวมาศาล...”

²⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 “การพิจารณาและสืบพยานในศาล ให้ทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย...”

เจ้าพนักงานหรือหากไม่ขัดผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยไว้ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลแล้ว การดำเนินคดีของเจ้าพนักงานหรือการพิจารณาคดีของศาล แล้วแต่กรณี ก็จะไม่อาจกระทำได้อีกเท่า นั้น ซึ่งตามปกติกรณีย่อมมีความเป็นโดยนัยดังกล่าวเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้นั้นจะหลบหนี หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้นั้นจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้นั้นจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น³⁰ เกี่ยวกับความจำเป็นในการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐนี้ เมื่อเริ่มใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาใหม่ๆ กรมอัยการเคยมีความเห็นที่น่าคิดว่า “ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 130 การสอบสวนย่อมกระทำได้โดยผู้ต้องหาไม่จำเป็นต้องอยู่ด้วย และมาตรา 134 บัญญัติว่าผู้ต้องหาที่นั้นอาจจะมาให้การที่พนักงานสอบสวน โดยเรียกมาหรือส่งตัวมาหรือเข้าหาเจ้าพนักงานเองก็ได้. มีข้อควรระแวงก็คือว่า ที่กฎหมายให้อำนาจ เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจควบคุมผู้ต้องหาไว้ได้นั้นก็ด้วยความประสงค์ที่จะให้ตัวมาพิจารณาลงโทษเท่านั้น หากผู้ใดทำผิดแล้วก็จำเป็นต้องคุมขังไว้ก่อนทุกเรื่องทุกรายไป และมาตรา 87 ก็บัญญัติไว้ชัดเจนว่า “ห้ามมิให้ควบคุมผู้ถูกจับไว้เกินกว่าจำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดี การคุมขัง ผู้ต้องหาจึงจะต้องวินิจฉัยพฤติการณ์ว่ามีความจำเป็นหรือไม่เป็นเรื่องๆ ไป และในข้อนี้พอที่จะใช้หลักในมาตรา 108 ที่บัญญัติเกี่ยวกับในการวินิจฉัยคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวมาประกอบการวินิจฉัยได้โดยอนุโลม”

แต่เป็นที่น่าสังเกตในทางปฏิบัติของกรมอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุดในเวลาต่อมาตั้งอยู่บนพื้นฐานของอำนาจควบคุมและขังที่เกิดขึ้น โดยอัตโนมัติที่ไม่ต่างกับทางปฏิบัติของพนักงานสอบสวนและศาล แต่อย่างไรก็ตาม ความเข้าใจกฎหมายของสำนักงานอัยการสูงสุดเกี่ยวกับเรื่องนี้ในเวลาต่อมาได้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ถูกต้องขึ้นบ้างแล้ว แม้จะยังไม่สมบูรณ์ก็ตาม กล่าวคือ ในการที่พนักงานอัยการจะยื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งขังผู้ต้องหาต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 113 วรรคสองนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดได้สั่งการให้พนักงานอัยการกระทำเฉพาะแต่กรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมตามนัยมาตรา 66 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น³¹ และต่อมาสำนักงานอัยการสูงสุด ได้ทำความเข้าใจกับพนักงานอัยการถึงหลักการในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลว่า “กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานอกจากจะเป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐ ในการรักษาความสงบเรียบร้อย

³⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 66 (2) เหตุที่จะออกหมายจับได้มีดังต่อไปนี้...เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่า จะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น”

³¹ คณิต ฌ นคร. (2532, กันยายน-ตุลาคม). “การกำหนดระยะเวลาปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาของเจ้าพนักงาน.” วารสารนิติศาสตร์, 4, 19. หน้า 36.

แล้ว ยังเป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลด้วย” ดังนั้น การกระทำของรัฐที่เป็น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจ รัฐ จะกระทำได้อต่อเมื่อกรณีมีความจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น เหตุนี้การออกหมายจับหรือ จับผู้ต้องหาหรือจำเลยก็ดี การควบคุมหรือขังผู้ต้องหาหรือจำเลยก็ดี ตามปกติจะต้องพิจารณาว่า เป็นกรณีที่นำเชื่อว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนีหรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานหรือไม่ด้วย หากกรณีคดีมีมูลว่าการกระทำของผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นความผิด และเป็นที่น่าเชื่อว่าผู้ต้องหา หรือจำเลยจะหลบหนีหรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือกรณีคดีมีมูลว่าการกระทำของ ผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นความผิดและมีเหตุอื่นที่จำเป็นและสมควร เช่น ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะก่อ อันตรายโดยไปกระทำความชั่วแล้ว กรณีจึงจะมีความจำเป็นจะต้องออกหมายจับหรือจับ ควบคุม หรือขังผู้ต้องหาหรือจำเลยเพื่อดำเนินคดีต่อไป³² ในระเบียบดังกล่าวนี้ สำนักอัยการสูงสุดได้ ชักซ้อมความเข้าใจกับพนักงานอัยการว่า “โดยที่เป็นการสมควรปรับบทบาทของพนักงานอัยการ ในการอำนวยความยุติธรรมและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเสียใหม่ให้สอดคล้อง กับหลักการในรัฐธรรมนูญและเพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น”³³

การควบคุมตัวระหว่างคดี คือ การจำกัดเสรีภาพในร่างกายหรือเสรีภาพใน การเคลื่อนไหวเปลี่ยนที่ทางของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับรัฐใน “การดำเนินคดี ชั้นกำหนดคดี” (Erkenntnisverfahren) หรือเป็นหลักประกันสำหรับรัฐใน “การดำเนินคดี ชั้นบังคับคดี” (Vollstreckungsverfahren) หรือเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับรัฐทั้งสองประการ ที่กล่าวมาแล้ว ดังนี้ การควบคุมตัวระหว่างคดีจึงมีจุดมุ่งหมาย 3 ประการ คือ

- 1) เพื่อให้การสอบสวนดำเนินไปได้โดยเรียบร้อย
- 2) เพื่อประกันการมีตัวของผู้ต้องหาหรือจำเลย และ
- 3) เพื่อประกันการบังคับโทษ

(1) การควบคุมระหว่างคดีเพื่อให้การสอบสวนดำเนินไปได้โดยเรียบร้อย

ในการสอบสวนดำเนินคดีอาญากับผู้ต้องหาคนใดคนหนึ่งนั้น รัฐอาจมี ความจำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อการสอบสวน ปากคำผู้ต้องหา เพราะหากไม่มีการสอบสวนปากคำผู้ต้องหาแล้ว การฟ้องผู้ต้องหาต่อไป (หาก จำเป็นต้องกระทำ) ก็ย่อมไม่อาจกระทำได้ เพราะมาตรา 120 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้พนักงานอัยการ

³² คณิต ฒ นคร. (2538, มกราคม-กุมภาพันธ์). “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดี อาญา พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2538 ข้อ 22 วรรคหนึ่ง.” อัยการนิเทศน์, 57, 3. หน้า 165.

³³ แหล่งเดิม.

ยื่นฟ้องคดีใด ต่อศาลโดยมิได้มีการสอบสวนในความคิดนั้นก่อน” ซึ่งเนื้อหาสำคัญของมาตรานี้ อยู่ที่ การสอบสวนปากคำผู้ต้องหา ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักฟังความทุกฝ่ายและเมื่อได้มีการสอบสวน ปากคำผู้ต้องหาแล้ว กรณีก็อาจมีความจำเป็นต้องควบคุมตัวผู้ต้องหานั้นไว้ต่อไปอีก เพราะหากไม่มีการควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ต่อไปแล้วผู้ต้องหาอาจจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือไปก่อเหตุ อันตรายประการอื่น ทำให้เสียหายแก่การสอบสวนคดีนั้นได้³⁴

(2) การควบคุมระหว่างคดีเพื่อประกันการมีตัวของผู้ต้องหาหรือจำเลย

ในเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมตัวระหว่างคดี เพื่อประกันการมีตัวของ ผู้ต้องหาหรือจำเลยนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 165 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในคดีซึ่งพนักงานอัยการเป็นโจทก์ ในวันไต่สวนมูลฟ้อง ให้จำเลยมาหรือคุมตัวมาศาล ให้ศาล ส่งสำเนาฟ้องแก่จำเลยรายตัวไป เมื่อศาลเชื่อว่าเป็นจำเลยจริงแล้ว ให้อ่านและอธิบายฟ้องให้ฟัง และถามว่าได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ จะให้การต่อสู้อย่างไรบ้าง คำให้การของจำเลยให้จดไว้ ถ้า จำเลยไม่ยอมให้การ ก็ให้ศาลจกรายงานไว้และดำเนินการต่อไป” กรณีเช่นนี้ ในการที่พนักงานอัยการ จะฟ้องร้องผู้ต้องหาคนใดต่อไปนั้น ถ้าผู้ต้องหานั้นไม่อยู่ในอำนาจศาลพนักงานอัยการต้องส่งตัว ผู้ต้องหานั้นพร้อมฟ้อง และมาตรา 172 วรรคหนึ่ง ยังบัญญัติว่า “การพิจารณาและสืบพยานใน ศาลให้กระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย เว้นแต่บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น” ซึ่งคำว่า “การพิจารณาและ สืบพยานในศาลให้กระทำต่อหน้าจำเลย” นอกจากเป็นการวางหลักประกัน “สิทธิที่จะอยู่ร่วมด้วยใน การดำเนินคดีอาญา” ของจำเลยแล้ว ยังเป็นหลักประกันการมีตัวจำเลยในการดำเนินคดีอาญาของ รัฐอีกด้วย ดังนั้น ในการส่งตัวผู้ต้องหาพร้อมฟ้องก็ดี การที่การพิจารณาและสืบพยานต้องกระทำ ต่อหน้าจำเลยก็ดี เหล่านี้คือหลักประกันการมีตัวของผู้ต้องหาหรือจำเลยในการดำเนินคดีอาญาของ รัฐนั่นเอง ดังนั้น กรณีอาจมีความจำเป็นต้องควบคุมผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ในระหว่างดำเนินคดีกับ ผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้น เพราะหากผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนีก็ย่อมจะทำให้ไม่สามารถดำเนินคดี กับผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นได้³⁵

³⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 66 (2) “เหตุที่จะออกหมายจับได้มีดังต่อไปนี้...เมื่อ มีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี หรือจะไป ยุ่งเหยิง กับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น” และมาตรา 108 (6) “ในการวินิจฉัยคำร้องขอให้ ปลดปล่อยชั่วคราว ต้องพิจารณาข้อเหล่านี้ประกอบกับอันตรายหรือความเสียหายที่จะเกิดจากการปล่อยชั่วคราวมี เพียงใดหรือไม่”

³⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 66 (2).

(3) การควบคุมระหว่างคดีเพื่อประกันการบังคับโทษ

การควบคุมตัวระหว่างคดีเพื่อประกันการบังคับโทษเป็นเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 185 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ถ้าศาลเห็นว่าจำเลยมิได้กระทำผิดก็ดี การกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิดก็ดี คดีขาดอายุความก็ดี มีเหตุตามกฎหมายที่จำเลยไม่ควรถูกจับโทษก็ดี ให้ศาลยกฟ้องโจทก์ปล่อยจำเลยไป แต่ศาลจะสั่งขังจำเลยไว้หรือปล่อยชั่วคราวระหว่างคดียังไม่ถึงที่สุดก็ได้” ในกรณีที่ศาลพิพากษายกฟ้องนั้น ศาลอาจสั่งขังจำเลยไว้ระหว่างที่คดียังไม่ถึงที่สุดได้ และโดยที่ในการดำเนินการต่อไปของศาลไม่มีความจำเป็นต้องกระทำต่อหน้าจำเลย การควบคุมตัวจำเลยไว้ในกรณีที่ศาลพิพากษายกฟ้องนี้จึงเป็นกรณีของการควบคุมตัวเพื่อประกันการบังคับโทษนั่นเอง เพราะหากปล่อยตัวจำเลยไป จำเลยหลบหนีไปเสีย และหากในที่สุดศาลสูงพิพากษาลงโทษ ก็อาจไม่ได้ตัวจำเลยมาลงโทษตามคำพิพากษา หรือได้ตัวจำเลยมาโดยยาก กฎหมายจึงให้อำนาจศาลที่จะสั่งขังจำเลยไว้ในระหว่างคดียังไม่ถึงที่สุดได้ด้วยเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

2.3.2.2 จุดมุ่งหมายหลักของการควบคุมตัวระหว่างคดี

แม้ว่าจุดมุ่งหมายของการควบคุมตัวระหว่างคดีจะมี 3 ประการดังกล่าวมาแล้ว แต่จุดมุ่งหมายหลักก็คือ เพื่อให้การสอบสวนเป็นไปได้อย่างเรียบร้อย และเพื่อประกันการมีตัวของผู้ต้องหาหรือจำเลย ส่วนจุดมุ่งหมายเพื่อการบังคับโทษนั้นเป็นเพียงจุดมุ่งหมายรอง เพราะกรณีอาจไม่มีการบังคับโทษในคดีนั้นเลยก็เป็นได้แม้ศาลจะพิพากษาว่าจำเลยได้กระทำความผิด ดังเช่นกรณีศาลพิพากษาให้รอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษจำเลยไว้³⁶

การควบคุมตัวระหว่างคดีเป็นเรื่องของข้อยกเว้น กล่าวคือ โดยหลักแล้วเจ้าพนักงานและศาลต้องปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยไป จะควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ได้ก็แต่เฉพาะกรณีจำเป็นเท่านั้น เพราะกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานอกจากจะเป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยแล้ว ยังเป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลด้วย

2.3.2.3 การควบคุม

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (21) ได้บัญญัติคำนิยามของคำว่า “ควบคุม” หมายถึงการคุมหรือกักขังผู้ถูกจับโดยพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ในระหว่างสืบสวนและสอบสวน ตามกฎหมายการควบคุมเริ่มเมื่อผู้ถูกจับมาถึงที่ทำการของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ³⁷ ซึ่งหมายถึงที่ทำการปกติของพนักงานฝ่ายปกครองหรือ

³⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 56.

³⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87.

ตำรวจ ช่วงเวลาก่อนหน้านั้น ยังไม่ถือเป็นการควบคุมตามกฎหมาย การควบคุมตัวก่อนเริ่มการควบคุมตามกฎหมายเรียกในทางวิชาการว่า “การควบคุมตัวชั่วคราว” (vorläufige Festnahme)

แม้กฎหมายจะแยก “การควบคุม” กับ “การควบคุมตัวชั่วคราว” ออกจากกัน แต่การควบคุมและการควบคุมตัวชั่วคราวก็มีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือ เพื่อให้การสอบสวนดำเนินไปได้โดยเรียบร้อย เพื่อประกันการมีตัวของผู้ต้องหา และเพื่อประกัน การบังคับโทษ ฉะนั้น เหตุที่จะออกหมายจับกับเหตุที่จะควบคุมได้จึงเป็นเหตุเดียวกันนั่นเอง

แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติมีการแยกการควบคุมและการขังกับการจับ ออกต่างหากจากกัน กล่าวคือ กรณีใดจับได้หรือไม่จะพิจารณาแต่เฉพาะเรื่องการจับ และหลังจากที่จับได้แล้วการควบคุมและขังก็จะตามมาโดยอัตโนมัติ โดยเกือบจะไม่พิจารณากันอีกต่อไปว่า การควบคุมหรือขังต่อไปหลังจากการจับนั้นกระทำเพื่ออะไร ถ้อยคำในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 ก็ขาดความชัดเจนในเรื่องนี้ กล่าวคือ กฎหมายใช้ถ้อยคำว่า “มีเหตุจำเป็นเพื่อทำการสอบสวน หรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่น” ประกอบกับการศึกษากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ขาดทฤษฎี กรณีจึงทำให้การตีความกฎหมายขาดการพิจารณากฎหมายอย่างเป็นระบบ ทำให้ทางปฏิบัตินี้ดังกล่าวเป็นเสมือนว่า การควบคุมหรือขังได้กระทำไปเพื่อความสะดวกของเจ้าพนักงาน ซึ่งทางปฏิบัตินี้ไม่ถูกต้องเป็นอย่างยิ่ง ทั้งมาตรการคุ้มครองสิทธิที่พอมืออยู่ คือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการยื่นคำร้องขอต่อศาลกรณีถูกคุมขังในคดีอาญาหรือในกรณีอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ไม่ได้ถูกนำมาใช้อีกด้วย

การแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ในอดีตย่อมกระทำได้โดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย แต่ประการใด เพียงแต่องค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมต้องทำความเข้าใจว่าในการที่พนักงานสอบสวนจะควบคุมหรือจัดให้ควบคุมผู้ต้องหา ซึ่งในระหว่างสอบสวนปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดก็ดี³⁸ หรือการที่พนักงานอัยการจะจัดให้มีการควบคุมผู้ต้องหาที่ดี³⁹ พนักงานสอบสวนที่ดีหรือพนักงานอัยการที่ดี จะต้องพิจารณาถึงจุดมุ่งหมายของการควบคุมตัวระหว่างคดีดังกล่าวมาแล้วเสมอเท่านั้น

³⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 136 ปัจจุบันได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2547.

³⁹ กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 ลงวันที่ 14 กันยายน 2477 ราชกิจจานุเบกษา พ.ศ. 2478 ตอนที่ 40 หน้า 1249.

อย่างไรก็ตาม โดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 32 วรรคสอง การตีความคำว่า “มีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” ในมาตรา 87 ต้องตีความให้สอดคล้องกับแนวความคิดในการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงจะชอบ กล่าวคือ ต้องตีความโดยมีความคิดในพื้นฐานว่า การออกหมายจับกับเหตุที่จะควบคุมได้เป็นเหตุเดียวกัน ดังกล่าวมาแล้ว โดยที่การควบคุมมีวัตถุประสงค์ดังกล่าว การควบคุมจึงเป็นเรื่องของรัฐ ราษฎร ไม่มีอำนาจควบคุมผู้ถูกจับ คงมีแต่เพียง “อำนาจนำตัว” (Vorfugungsrecht) เท่านั้น การควบคุมของ ราษฎร จึงเป็น “การควบคุมตัวชั่วคราว” (vorlaufige Festnahme)

แม้อำนาจในการควบคุมจะมีอยู่ดังกล่าวมาแล้ว แต่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา มาตรา 86 ก็ได้วางขอบเขตการใช้อำนาจรัฐว่า “ห้ามมิให้ใช้วิธีควบคุมผู้ถูกจับเกินกว่า ที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เขาหนีเท่านั้น” ในการควบคุมผู้ถูกจับไม่ว่าจะเป็นการควบคุมตาม กฎหมาย หรือการควบคุมตัวชั่วคราว กฎหมายห้ามมิให้ใช้วิธีควบคุมเกินกว่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิ ให้เขาหลบหนี บทบัญญัติมาตรานี้ประกอบกับบทบัญญัติแห่งมาตรา 83⁴⁰ นอกจากแสดงให้เห็น ถึงความเป็นเสรีนิยมของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงความ เป็นประธานในคดีของผู้ถูกกล่าวหาด้วย ฉะนั้น การใช้วิธีการจับและควบคุมที่เป็นการใช้อำนาจใส่กุญแจ มือโดยเจตนาให้เขาได้รับความอับอาย หรือเอาโซ่ล่ามมือผู้ถูกจับหลายคนโงงคิดกันโดยไม่มีเหตุว่า เขาจะหลบหนีหรือพยายามจะหลบหนี ถือว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ในส่วนที่เกี่ยวกับระยะเวลาที่จะควบคุมผู้ถูกจับได้นั้น ประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา มาตรา 87 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ควบคุมผู้ถูกจับไว้เกินกว่าจำเป็น ตามพฤติการณ์แห่งคดี” บทบัญญัตินี้ก็เป็นบทบัญญัติที่แสดงถึงความเป็นเสรีนิยมของกฎหมาย เช่นเดียวกัน และกรณีจะจำเป็นเพียงใดก็ตามจะควบคุมเกินกว่ากำหนดเวลาดังบัญญัติไว้ใน กฎหมายไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานมักถือว่าบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับ เรื่องควบคุม เป็นเรื่องกฎหมายให้อำนาจ การควบคุมจึงกลายเป็นหลักไป ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง ดังที่กล่าวมาแล้ว

คำว่า “จำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดี” นั้น กฎหมายขยายความในมาตรา 87 ต่อไปอีกว่า

⁴⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 83 “ในการจับนั้น เจ้าพนักงานหรือราษฎรซึ่งทำ การจับต้องแจ้งแก่ผู้ที่จะถูกจับนั้นว่าเขาต้องถูกจับ แล้วสั่งให้ผู้ถูกจับ ไปยังที่ทำการของพนักงานสอบสวนแห่ง ท้องที่ที่ถูกจับพร้อมด้วยผู้จับ เว้นแต่สามารถนำไปที่ทำการของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบได้ในขณะนั้น ให้นำไปที่ทำการของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบดังกล่าวแต่ถ้าจำเป็นก็ให้จับตัวไป...”

(1) ในกรณีซึ่งเป็นความผิดลหุโทษ หรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ จะควบคุมผู้ถูกจับไว้ได้เท่าเวลาที่จะถามคำให้การและที่จะรู้ว่าตัวว่าเป็นใครและที่อยู่ของเขาอยู่ที่ไหนเท่านั้น

(2) ในความผิดที่มีอัตราโทษสูงกว่านี้จะควบคุมผู้ถูกจับไว้เกินกว่าสี่สิบแปด ชั่วโมงไม่ได้ ในกรณีมีเหตุสุควิสัยหรือเหตุจำเป็นอย่างอื่นอันมิอาจกล่าวล่วงเสียได้ ให้พนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลขอหมายจับผู้ต้องหาคนนั้นไว้...

คำว่า “เหตุจำเป็นเพื่อทำการสอบสวนหรือเหตุจำเป็นอย่างอื่น” ตามที่กล่าวมา ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 วรรคสามนั้น คือ เหตุอันเกี่ยวเนื่องกับจุดมุ่งหมายของการควบคุมตัวระหว่างคดี 3 ประการดังกล่าวมาแล้วนั่นเอง หรือเหตุในการออกหมายจับหมายขังตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 32 วรรคสองนั่นเอง กล่าวคือ หากจุดมุ่งหมายของการควบคุมตัวระหว่างคดีหมดไปก็จะต้องปล่อยตัวผู้ต้องหาไป⁴¹

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติของเจ้าพนักงานนั้นถือปฏิบัติกันว่า ระยะเวลาควบคุมดังกล่าวเป็นอำนาจควบคุมของเจ้าพนักงานที่จะควบคุมผู้ต้องหาไว้จนกว่าการสอบสวนจะเสร็จสิ้น โดยไม่คำนึงถึงว่า จุดมุ่งหมายของการควบคุมตัวระหว่างคดีจะมีอยู่หรือไม่⁴² ซึ่งเห็นว่าเป็นการไม่ถูกต้องเป็นอย่างยิ่งดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เพราะเป็นการตีความกฎหมายเพื่อสนองความสะดวกของเจ้าพนักงานเพียงอย่างเดียวและทำให้ผู้ต้องหาตกเป็น “กรรมในคดี” (Prozessobjekt) ไปโดยสิ้นเชิง

⁴¹ กรมอัยการเคยมีความเห็นเกี่ยวกับการควบคุมที่น่าคิดว่า. (2480). “ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 บัญญัติกำหนดเวลาให้ควบคุมผู้ถูกจับไว้ได้เพียง 15 วันนั้น (เดิมที่กฎหมายกำหนดให้ควบคุมได้ 15 วัน แล้วแก้ไขเป็น 7 วัน แต่ปัจจุบันได้แก้ไขเหลือ 3 วัน) หากใช้มุ่งหมายให้ควบคุมไว้ได้เสมอไปไม่ ความจริงหลักแห่งมาตรานี้ห้ามมิให้ควบคุมผู้ถูกจับไว้เกินกว่าจำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดี และได้วางหลักไว้ว่า ห้ามมิให้ควบคุมเกินกว่า 48 ชั่วโมง การควบคุมต่อไปจนถึง 15 วันนั้นเป็นข้อยกเว้น เฉพาะเมื่อมีความจำเป็นพิเศษเท่านั้น” อัยการนิเทศ. เล่ม 3 หน้า 17.

⁴² คณิง ฤาไชย. (2547). **ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1** หน้า 239.

2.3.2.4 การขัง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (22) ให้คำนิยามของคำว่า “ขัง” หมายถึงการกักขังจำเลยหรือผู้ต้องหาโดยศาล การขังในระหว่างการสอบสวนอาจเกิดขึ้นจากคำขอของพนักงานอัยการหรือของพนักงานสอบสวนก็ได้⁴³

ในระหว่างไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณาศาลจะออกหมายขังโดยพลการ หรือโดยโจทก์ยื่นคำร้องก็ได้⁴⁴ การขังในระหว่างไต่สวนมูลฟ้องเป็นกรณีพนักงานอัยการฟ้องเท่านั้น และการขังในระหว่างพิจารณาโดยทั่วไปเป็นการขังโดยพลการของศาล เพราะมาตรา 88 บัญญัติว่า “นับแต่เวลาที่ยื่นฟ้องจำเลยที่ต้องขังตามหมายศาล ศาลจะขังจำเลยต่อไปหรือปล่อยชั่วคราวก็ได้”

การที่ศาลจะสั่งขังจำเลยตามมาตรา 88 นี้ศาลต้องคำนึงถึงจุดมุ่งหมายของการควบคุมตัวระหว่างคดีเช่นเดียวกัน เพราะศาลมีหน้าที่ต้องคุ้มครองสิทธิของบุคคล กล่าวคือ ในการที่ศาลจะสั่งขังผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่นั้น ศาลจะต้องพิจารณาถึงความจำเป็นหรือจุดมุ่งหมายในการควบคุมตัวระหว่างคดีดังกล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาจะหลบหนีหรือไม่ หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานหรือไม่เป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่าตามกฎหมายศาลต้องมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ฉะนั้น จึงสอดคล้องด้วยกับทางปฏิบัติในการอนุญาตให้ขังผู้ต้องหาไว้ในระหว่างสอบสวนเกือบจะเป็นไปโดยอัตโนมัติตามคำร้องของเจ้าพนักงาน และจากการขังจำเลยไว้ในระหว่างสอบสวนที่เกือบจะเป็นไปโดยอัตโนมัติตามคำร้องของเจ้าพนักงาน และจากการขังจำเลยไว้ในระหว่างพิจารณาที่ศาลมักสั่งขังเสมอ เว้นแต่จะได้อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราว อันไม่เพียงแต่กระทบถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น ยังเป็นสาเหตุสำคัญสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาแก่รัฐโดยรวมในแง่หนึ่งอีก

⁴³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 71 วรรคหนึ่ง “เมื่อได้ตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาแล้ว ในระยะใดระหว่างสอบสวน ไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณา ศาลจะออกหมายขังผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ตาม มาตรา 87 หรือมาตรา 88 ก็ได้ และให้นำบทบัญญัติในมาตรา 66 มาใช้บังคับโดยอนุโลม” และมาตรา 113 วรรคสอง “เมื่อการปล่อยชั่วคราวสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้ายังมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมผู้ต้องหาไว้ต่อไปให้ส่งผู้ต้องหามาศาล และให้นำบทบัญญัติมาตรา 87 วรรคสี่ ถึงวรรคเก้า มาใช้บังคับ”.

⁴⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 71 วรรคสอง “หมายขังคงใช้ได้อยู่นกว่าศาลจะได้เพิกถอน โดยออกหมายปล่อยหรือออกหมายจำคุกแทน”

ด้วย คือสภาพผู้ต้องหาซึ่งที่ล้นเรือนจำ⁴⁵ หลังจากศาลพิพากษาแล้ว แม้ศาลจะพิพากษายกฟ้อง จำเลยก็อาจถูกขังในระหว่างอุทธรณ์ฎีกาได้ และการที่ศาลจะสั่งขังในระหว่างอุทธรณ์ฎีกาคือไปนี้ ศาลจะต้องคำนึงถึงโดยเฉพาะอย่างยิ่งจุดมุ่งหมายของการควบคุมตัวระหว่างคดีประการที่สามเป็นสำคัญ⁴⁶

2.3.2.5 ระยะเวลาของการควบคุมตัวระหว่างคดี

ระยะเวลาของการควบคุมตัวระหว่างคดีเป็นการเรื่องการควบคุมตัวในระหว่างการสอบสวน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ควบคุมผู้ถูกจับไว้เกินกว่าจำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดี

ในกรณีซึ่งเป็นความผิดลหุโทษ จะควบคุมผู้ถูกจับไว้ได้เท่าเวลาที่จะถามคำให้การ และที่จะรู้ตัวว่าเป็นใครและที่อยู่ของเขายู่ที่ไหนเท่านั้น

ในกรณีที่ผู้ถูกจับไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราว และมีเหตุจำเป็น เพื่อทำการสอบสวนหรือการฟ้องคดี ให้นำตัวผู้ถูกจับไปศาลภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับถูกนำตัวไปถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวนตามมาตรา 83 เว้นแต่จะมีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่น อันมีอาจก้าวล่วงเสียได้ โดยให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลขอหมายขัง ผู้ต้องหานั้นไว้ ให้ศาลสอบถามผู้ต้องหาว่าจะมีข้อคัดค้านประการใดหรือไม่ และศาลอาจเรียกพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมาชี้แจงเหตุจำเป็น หรืออาจเรียกพยานหลักฐานมาเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

ในกรณีความผิดอาญาที่ได้กระทำความผิดโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ศาลมีอำนาจสั่งขังได้ครั้งเดียว มีกำหนดไม่เกินเจ็ดวัน

ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่าหกเดือนแต่ไม่ถึงสิบปี หรือปรับเกินกว่าห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ศาลมีอำนาจสั่งขังหลายครั้งติดๆ กันได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกินสิบสองวัน และรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกินสี่สิบแปดวัน

ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป จะมีโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม ศาลมีอำนาจสั่งขังหลายครั้งติดๆ กันได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกินสิบสองวัน และรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกินแปดสิบสี่วัน

⁴⁵ หนังสือพิมพ์ มติชน ฉบับวันที่ 24 กันยายน 2545 รายงานว่า เรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศ มีจำนวน 137 แห่ง มีพื้นที่นอนรวม 230,910 ตารางเมตร สามารถรองรับผู้ต้องขังได้เพียง 103,672 คน แต่ปัจจุบันมีผู้ต้องหาขังทั้งสิ้น 252,370 คน มีผู้ต้องขังมากกว่าความจุถึง 150,743 คน ผู้ต้องขังแต่ละคนมีพื้นที่นอนเพียงคนละ 0.83 ตารางเมตร ในขณะที่มาตรฐานสากลกำหนดไว้ 7.50 ตารางเมตรต่อคน

⁴⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 185, 215, 225.

ในกรณีตามวรรคหกเมื่อศาลสั่งขังครบสี่สิบแปดวันแล้ว หากพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอขังต่อไปอีกโดยอ้างเหตุจำเป็น ศาลจะสั่งขังต่อไปได้ ก็ต่อเมื่อพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนได้แสดงถึงเหตุจำเป็น และนำพยานหลักฐานมาให้ศาลไต่สวนจนเป็นที่พอใจแก่ศาล

ในการไต่สวนตามวรรคสามและวรรคเจ็ด ผู้ต้องหาไม่มีสิทธิแต่งตั้งทนายความเพื่อแถลงข้อคัดค้านและซักถามพยาน ถ้าผู้ต้องหาไม่มีทนายความเนื่องจากยังไม่ได้มีการปฏิบัติตามมาตรา 134/1 และผู้ต้องหาขอให้ศาลตั้งทนายความให้ โดยทนายความนั้นมีสิทธิได้รับเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 134/1 วรรคสาม โดยอนุโลม

ถ้าพนักงานสอบสวนต้องไปทำการสอบสวนในท้องที่อื่นนอกเขตของศาลซึ่งได้สั่งขังผู้ต้องหาไว้ พนักงานสอบสวนจะยื่นคำร้องขอให้โอนการขังไปยังศาลในท้องที่ที่จะต้องไปทำการสอบสวนนั้นก็ได้ เมื่อศาลที่สั่งขังไว้เห็นเป็นการสมควรก็ให้ส่งโอนไป”

การควบคุมตัวระหว่างคดีในระหว่างสอบสวนตามกฎหมายของไทยมีระยะเวลาที่จำกัด กล่าวคือ อย่างสูงสุดศาลมีอำนาจสั่งขังได้ไม่เกิน 84 วัน เมื่อได้มีการร้องขอให้ศาลสั่งขังระหว่างสอบสวนจนครบกำหนดแล้ว จะขอให้ศาลสั่งขังอีกไม่ได้ นอกจากนั้นศาลจะต้องสั่งขังเป็นครั้งๆ มิใช่สั่งขังได้รวดเดียว ซึ่งหลักการในกฎหมายดังกล่าวนี้ นอกจากจะเป็นไปในทางเร่งรัดคดีแล้วยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงโอกาสของผู้ถูกกล่าวหาที่จะพิสูจน์เหตุแห่งการขังได้เป็นระยะๆ อีกด้วย กล่าวคือ หากการขังไม่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของการควบคุมตัวระหว่างคดีแล้ว กรณีก็คือเป็นการที่บุคคลต้องถูกควบคุมหรือขังโดยผิดกฎหมายตามนัยมาตรา 90 นั้นเอง ซึ่งหากเหตุการณ์ ดังกล่าวเกิดขึ้นก็ตกเป็นภารกิจของพนักงานอัยการช่วยในการที่จะต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน⁴⁷

และการที่กฎหมายบัญญัติให้ศาลสั่งขังเป็นครั้งๆ นั้นก็เพื่อให้วุฒิสภาประสงคฺ์ของกฎหมายอีกส่วนหนึ่งด้วย กล่าวคือ เพื่อให้วุฒิสภาประสงคฺ์ตามที่บัญญัติได้ในมาตรา 87 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ควบคุมผู้ถูกจับไว้เกินกว่าความจำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดี” ในกรณีที่เจ้าพนักงานหมดอำนาจจับมาควบคุมระหว่างสอบสวนนั้น เจ้าพนักงานมีอำนาจจับมาเพื่อส่งฟ้องต่อศาลได้ แต่จะควบคุมได้เท่าที่จำเป็นในการนำตัวส่งศาลเท่านั้น⁴⁸

⁴⁷ คณิต ฒ นคร. (2538, มกราคม-กุมภาพันธ์). “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2538 หมวดที่ 9 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ข้อ 122-128” อัยการนิเทศ, 57, 3. หน้า 165-170.

⁴⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 515/2491 (ประชุมใหญ่) ในกรณีที่เจ้าพนักงานหมดอำนาจจับมาควบคุมระหว่างสอบสวนนั้น เจ้าพนักงานมีอำนาจจับตัวมาเพื่อส่งฟ้องต่อศาลได้ แต่จะควบคุมได้เพียงเท่าที่จำเป็นในการนำตัวส่งศาล จะควบคุมเพื่อเหตุอื่น เช่น สอบสวนต่อไปหรือรออัยการสั่งฟ้องไม่ได้.

2.3.2.6 ความหมายของการขังและผู้มีอำนาจออกหมายขัง

“หมายขัง” เป็นหมายอาญาชนิดหนึ่ง หมายขังเป็นคำสั่งของศาลให้จำกัดเสรีภาพในร่างกายหรือเสรีภาพในการเคลื่อนไหวเปลี่ยนที่ทางอย่างถาวรของผู้ต้องหา จำเลย หรือบุคคลอื่น⁴⁹

บุคคลอื่นที่ศาลอาจออกหมายขังได้ เช่น พยาน⁵⁰ และการออกหมายขังเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ⁵¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 71 บัญญัติว่า “เมื่อได้ตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาแล้ว ในระยะใดระหว่างสอบสวน ใต้สวนมูลฟ้องหรือพิจารณา ศาลจะออกหมายขังผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ตามมาตรา 87 หรือมาตรา 88 ก็ได้ และให้นำบทบัญญัติ ในมาตรา 66 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หมายขังคงใช้ได้อยู่นกว่าศาลจะได้ฟ้องโดยออกหมายปล่อยหรือออกหมายจำคุกแทน

ถ้าความปรากฏแก่ศาลว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นมีอายุไม่ถึงสิบแปดปี หรือเป็นหญิงมีครรภ์หรือเพิ่งคลอดบุตรมาไม่ถึงสามเดือน หรือเจ็บป่วยซึ่งถ้าต้องขังจะถึงอันตรายแก่ชีวิต ศาลจะไม่ออกหมายขังหรือจะออกหมายปล่อยผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งถูกขังอยู่นั้นก็ได้ แต่ทั้งนี้ ไม่ห้ามศาลที่จะมีคำสั่งให้ผู้นั้นอยู่ในความดูแลของเจ้าพนักงานหรือบุคคลที่ยินยอมรับผู้นั้นไว้ หรือกำหนดวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อป้องกันการหลบหนีหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ถ้าศาลมีคำสั่งเช่นนี้ในระหว่างสอบสวน ให้ใช้ได้ไม่เกินหกเดือนนับแต่วันมีคำสั่ง แต่ถ้ามีคำสั่งในระหว่างใต้สวนมูลฟ้องหรือระหว่างพิจารณา ให้ใช้ได้จนกว่าจะเสร็จการพิจารณา หากภายหลังที่ศาลมีคำสั่ง ผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นไม่ปฏิบัติตามวิธีการที่กำหนดหรือพฤติการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป ให้ศาลมีอำนาจเปลี่ยนแปลงคำสั่งหรือพิจารณาออกหมายขังได้ตามที่เห็นสมควร”

⁴⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (9) “หมายอาญา” หมายความถึงหนังสือของการที่ออกตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ สั่งให้เจ้าหน้าที่ทำการจับ ขัง จำคุก หรือปล่อยผู้ต้องหา จำเลย หรือนักโทษ หรือให้ทำการค้น รวมทั้งสำเนาหมายจับหรือหมายค้นอันได้รับรองว่าถูกต้อง และคำบอกกล่าวทางโทรเลขว่าได้ออกหมายจับหรือหมายค้นแล้ว ตลอดจนสำเนาหมายจับหรือหมายค้นที่ได้ส่งทางโทรสาร สื่อบริการโทรคมนาคม หรือสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่น ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 77.

⁵⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 111 (2) “เมื่อศาลเห็นว่าคำเบิกความของพยานที่ไม่มาศาลเป็นข้อสำคัญในการวินิจฉัยชี้ขาดคดี...(2) ศาลเห็นว่าพยานได้รับหมายเรียกโดยชอบแล้ว จงใจไม่ไปยังศาลหรือไม่ไป ณ สถานที่และตามวันเวลาที่กำหนดไว้หรือได้รับคำสั่งศาลให้รอคอยอยู่แล้วจงใจหลบเสีย ศาลจะเลื่อนการนั่งพิจารณาคดีไปและออกหมายจับและเอาตัวพยานกักขังไว้จนกว่าพยานจะได้เบิกความตามวันที่ศาลเห็นสมควรก็ได้ ทั้งนี้ ไม่เป็นการลบล้างโทษตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา”

⁵¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 58 “ศาลมีอำนาจออกคำสั่งหรือหมายอาญาได้ในเขตอำนาจตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของประธานศาลฎีกา”

บทบัญญัติดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของการขัดและการออกหมายจับ กล่าวคือ เหตุที่จะจับบุคคลก็คือเหตุที่จะจับบุคคลนั่นเอง⁵² นอกจากนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาการออกหมายจับอาจทำได้ 3 ระยะ คือระหว่างการสอบสวน การไต่สวนมูลฟ้องและการพิจารณา

2.3.2.7 เหตุที่จะออกหมายจับ

เหตุที่จะออกหมายจับ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 71 ได้บัญญัติให้นำมาตรา 66 เรื่องเหตุที่ออกหมายจับมาใช้บังคับเกี่ยวกับการออกหมายจับโดยอนุโลม โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 66 บัญญัติว่า “เหตุที่จะออกหมายจับได้มีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี หรือ

(2) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น

ถ้าบุคคลนั้นไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง หรือไม่มาตามหมายเรียกหรือตามนัดโดยไม่มีข้อแก้ตัวอันควร ให้สันนิษฐานว่าบุคคลนั้นจะหลบหนี”

ดังนั้นตามกฎหมายปัจจุบันเหตุที่จะออกหมายจับกับเหตุที่จะออกหมายจับเป็นเหตุเดียวกัน กล่าวคือ การจับก็ดี เหตุออกหมายจับก็ดี การขังก็ดี และเหตุออกหมายจับก็ดีเหล่านี้เป็นเรื่องเดียวกัน คือเป็นเรื่องของ “การเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ” และหลักการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐนี้ความจริงมิใช่หลักการใหม่ แต่เนื่องจากการเรียนการสอนกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในประเทศไทยเรายังขาดทฤษฎีอยู่อย่างมาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สร้างความชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องนี้ขึ้น กรณีจึงเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประสงค์จะแก้ไขทางปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องในอดีตให้เป็นไปตามหลักกฎหมาย เพราะในอดีตที่ผ่านมาการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐนั้นได้ถือปฏิบัติกันอย่างแยกส่วน กล่าวคือ การจับเป็นเรื่องหนึ่ง การออกหมายจับเป็นเรื่องหนึ่ง การขังเป็นเรื่องหนึ่ง และการออกหมายจับก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ความเข้าใจเรื่องการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจของรัฐอย่างแยกส่วนดังกล่าวนี้ จึงเป็นเหตุสำคัญ ที่ได้ก่อความเดือนร้อนแก่ประชาชนอย่างมากตลอดมา⁵³

⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 32 วรรคสาม “การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่ มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ.

⁵³ คณิต ฅ นคร. (2531 มิถุนายน). “การปล่อยชั่วคราว: มาตรการคุ้มครองสิทธิที่ก่อปัญหา.” *หมอความยุติธรรม*, 25, 1. หน้า 39-42.

2.3.2.8 การออกหมายขังระหว่างสอบสวน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 71 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในระหว่างสอบสวน พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนมีอำนาจยื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายขังตามความในมาตรา 87...”

การที่กฎหมายบัญญัติดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงการเชื่อมโยงของกระบวนการสอบสวน ฟ้องร้อง กล่าวคือ แสดงให้เห็นว่า อำนาจสอบสวนฟ้องร้องนั้นเป็นอำนาจเดี่ยวที่แบ่งแยกไม่ได้ และผู้รับผิดชอบคือพนักงานอัยการ แต่ในทางปฏิบัติถือกันเป็นหลักว่า ถ้าพนักงานสอบสวน ยังไม่ได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการ ย่อมเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ที่จะยื่นคำร้องขอเอง แต่ถ้าพนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ

บทที่ 3

หลักการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติเปรียบเทียบกับหน่วยงานป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศ

3.1 การใช้อำนาจควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

แม้การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในชั้นก่อนฟ้องคดี ที่ผ่านมาในอดีต จะได้มีการดำเนินคดีโดยพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ โดยมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นเครื่องมือในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีก็ตาม แต่กระบวนการดังกล่าว เป็นกระบวนการพิจารณาคดีอาญาปกติซึ่งทำได้ยาก เพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานอาชญากรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งผลให้การรวบรวมพยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และการใช้ กระบวนการดำเนินคดีอาญาปกติค่อนข้างจะมีความล่าช้าและระบบพิจารณาคดีอาญาเป็นระบบกล่าวหาซึ่งพนักงานอัยการมีหน้าที่ในการพิสูจน์ความผิดของจำเลยจนปราศจากข้อสงสัยอันควร และศาลวางตัว เป็นกลางมักจะไม่ใช่อำนาจในการสืบพยานเพิ่มเติมเพื่อค้นหาความจริงว่าจำเลยเป็นผู้ผิดหรือบริสุทธิ์ ส่งผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะไม่ถูกลงโทษ เพราะไม่สามารถแสวงหาพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิดของจำเลยได้ ในการแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้ให้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ได้สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิดและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อศาลต่อไปแทนเจ้าหน้าที่ตำรวจแต่เดิม และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ยัง ได้กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใช้อำนาจควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาได้ โดยนำหลักเกณฑ์และระยะเวลาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ หากมีกรณีจำเป็นต้องควบคุมตัวเพื่อประโยชน์แก่การได้สวนข้อเท็จจริงด้วย ดังนั้น การควบคุมตัวเป็นกระบวนการที่สำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพแต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ดังกล่าวแล้ว จะพบว่าในส่วนเกี่ยวกับการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา¹ ยังมีข้อบกพร่องอยู่ กล่าวคือ บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้กำหนดแต่เพียงหลักเกณฑ์กว้างๆ แต่ไม่มีการกำหนดรายละเอียดที่ชัดเจนในการดำเนินการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด โดยในเบื้องต้นจะได้พิจารณาจากอำนาจโดยทั่วไปของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก่อน โดยสามารถแยกพิจารณาได้เป็นดังนี้

3.1.1 อำนาจการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

3.1.1.1 อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 26 (2) บัญญัติว่า “ในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจดังต่อไปนี้ ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมาย เพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูลความผิด เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป”

3.1.1.2 อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 72 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้เสียหายหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ร้องทุกข์กล่าวโทษบุคคลตามที่ระบุไว้ในมาตรา 66¹ ว่าได้กระทำความผิดตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 66 ต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจซึ่งมีเขตอำนาจเหนือท้องที่ที่เกิดการกระทำความผิดดังกล่าว ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่ได้รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ เพื่อให้ออกหมายจับบุคคลดังกล่าวได้ หรือในกรณี ที่มีเหตุจำเป็นอย่างอื่นให้จับได้โดยไม่มีหมายตามที่กฎหมายบัญญัติให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจนั้น มีอำนาจจับบุคคลดังกล่าวได้

¹ มาตรา 66 “ในกรณีที่ผู้เสียหายกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร้ายผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ผู้เสียหายยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”

ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่จับบุคคลดังกล่าวไว้ ส่งตัวผู้ถูกจับ พร้อมทั้งบันทึกการจับมายังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายในสี่สิบแปดชั่วโมง”

มาตรา 73 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ไม่จำเป็นต้องมีการควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจปล่อยตัวผู้ถูกจับไป โดยมีประกัน หรือไม่มีประกันก็ได้”

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีการควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยื่นคำร้องต่อศาลอาญาเพื่อขอให้ศาลออกหมายจับผู้ถูกจับไว้ได้ ตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สำหรับความผิด ที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษนั้น”

มาตรา 74 บัญญัติว่า “เมื่อจะมีการฟ้องคดีอาญาตามมาตรา 70² ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหนังสือแจ้งผู้ถูกกล่าวหาให้ไปรายงานตัวต่อบุคคลที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมอบหมายตามวันเวลาที่กำหนด

หากผู้ถูกกล่าวหาไม่ไปรายงานตัวตามกำหนด ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจัดการให้ได้ตัวผู้ถูกกล่าวหา เพื่อส่งอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แล้วแต่กรณีดำเนินคดีต่อไป

การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาและการปล่อยตัวชั่วคราว ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือบุคคลที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมอบหมาย หรืออัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณา ทั้งนี้ ให้นำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณีมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

² มาตรา 70 “ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่า ข้อกล่าวหา มีมูลความผิดตามมาตรา 66 ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

3.1.2 อำนาจควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามกฎหมายอื่น

3.1.2.1 อำนาจควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 22 บัญญัติว่า “เมื่อมีความจำเป็นจะต้องจับกุมหรือคุมขังผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยเนื่องจากมีหลักฐานตามสมควรว่าผู้นั้นน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมิเหตุอันควรเชื่อว่าผู้นั้นจะหลบหนีหรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานหรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการไต่สวน หรืออัยการสูงสุดอาจร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลออกหมายจับหรือหมายขังผู้นั้นได้

ในกรณีที่มีการฟ้องคดีแล้ว ไม่ว่าจะมีการคุมขังจำเลยมาก่อนหรือไม่ ให้องค์คณะ ผู้พิพากษาพิจารณาดังเหตุอันควรคุมขังจำเลยและมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร หรือปล่อยชั่วคราวจำเลยนั้นได้”

3.1.2.2 อำนาจควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ มาตรา 14 บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่าการดำเนินการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทานหรือการได้รับสิทธิใดๆ ของหน่วยงานของรัฐครั้งใด มีการกระทำอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำการสอบสวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว...”

มาตรา 15 (4) บัญญัติว่า “ในการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจดังต่อไปนี้ (4) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ในกรณีเช่นนี้ให้อนุกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา...”

3.2 การใช้อำนาจควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาของหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนมุ่งศึกษาถึงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศ โดยเน้นศึกษาถึงลักษณะขององค์กร การดำเนินงานขององค์กร กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา โดยประโยชน์ที่ได้จากการศึกษานี้ คือ เพื่อปรับปรุงกฎหมายของไทยที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และปรับปรุงการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมากยิ่งขึ้น โดยหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศที่ได้ศึกษาในงานเขียนฉบับนี้ ได้แก่

- 3.2.1 ประเทศสิงคโปร์
- 3.2.2 ประเทศมาเลเซีย
- 3.2.3 เขตการปกครองพิเศษฮ่องกง
- 3.2.4 รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย

3.2.1 ประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์เป็นเพียงไม่กี่ประเทศในโลกที่ควบคุมการทุจริตได้ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการมีระบอบการเมืองที่แข็งแกร่งในการทำลายขบวนการทุจริต ประกอบการมีดำเนินคดีอย่างจริงจังต่อผู้กระทำความผิด โดยไม่คำนึงถึงตำแหน่งและสถานะทางสังคมของผู้นั้น

หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศสิงคโปร์ ได้แก่ Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระ จัดตั้งในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1952 (ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1952 การสืบสวนสอบสวนคดีความผิดเกี่ยวกับการทุจริต

ทั้งหมด อยู่กับแผนกต่อต้านการทุจริต ซึ่งเป็นหน่วยงานในกรมตำรวจสิงคโปร์ ได้แก่ Anti-Corruption Branch-ACB) หน่วยงาน CPIB มีสำนักงานเพียงแห่งเดียวไม่มีสำนักงานท้องถิ่น ตั้งอยู่กลางเมือง ในช่วง ค.ศ. 1960-1999 จำนวนเจ้าหน้าที่ของ CPIB เพิ่มขึ้นถึง 9 เท่า ในช่วงปี ค.ศ. 1960 มีเจ้าหน้าที่เพียง 8 คน จึงถึงปี ค.ศ. 1999 มีเจ้าหน้าที่ 71 ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายสืบสวน 49 คน และเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายธุรการ 22 คน ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ CPIB คือ ผู้อำนวยการ CPIB ซึ่งทำงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีของประเทศสิงคโปร์ อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ CPIB เป็นไปตามกฎหมาย The Prevention Corruption Act³

อำนาจหน้าที่และภารกิจของ CPIB คือ

- 1) สมรรถภาพการปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุง การบันทึกถ้อยคำ การตรวจสอบข้อมูล การตรวจสอบทางการเงิน
- 2) การขยายและส่งเสริมระดับความสัมพันธ์กับหน่วยงานต่าง ๆ
 - (1) ระดับสากล เช่น ในระดับอาเซียน การเป็นสมาชิกของสหประชาชาติ เป็นต้น
 - (2) ระดับประเทศ คือ การสร้างเครือข่ายกับรัฐบาลต่างๆ หรือภาคเอกชนอื่นๆ
 - (3) การบริหารองค์กร CPIB เช่น การส่งเสริมพัฒนาบุคลากร อาทิ การจัดอบรม การคิดค้นแนวคิดใหม่ๆ และการจัดทำวารสารให้ความรู้เกี่ยวกับบุคลากร
 - (4) การให้บริการและการป้องกัน เช่น การให้ความร่วมมือกับองค์กร ก.พ. ของสิงคโปร์ การร่วมมือกับภาคอุตสาหกรรม และการให้ความรู้แก่โรงเรียน ด้วยการจัดหลักสูตร การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน

ด้านการดำเนินการ CPIB มีหน้าที่ปกป้องความเป็นหนึ่งเดียวของภาครัฐและสนับสนุนธุรกรรมที่ปราศจากการทุจริตในภาคเอกชน ซึ่งนอกจาก CPIB จะมีอำนาจสืบสวนการทุจริตในหน่วยงานของรัฐแล้ว CPIB ยังมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนการทุจริตในภาคเอกชนด้วย รวมทั้งยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และรายงานให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวให้ทราบเพื่อลงโทษทางวินัย CPIB ดำเนินการภายใต้ กฎหมาย The Prevention Corruption Act ซึ่งกำหนดให้มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดและเจ้าหน้าที่ CPIB สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดโดยไม่ต้องมีหมายจับในความผิดที่กฎหมายกำหนดให้กระทำได้ แต่อย่างไรก็ดีเจ้าหน้าที่ CPIB ไม่ได้ถูกแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจตามกฎหมายของสิงคโปร์ แต่ทั้งนี้พนักงานอัยการอาจออกเป็นคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ CPIB

³ www.cpib.gov.sg/aboutus.htm.

สามารถใช้อำนาจใดๆ ของเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ในขณะที่ทำการสืบสวนสอบสวนการกระทำ ความผิด⁴

ในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนนั้น กฎหมาย The Prevention Corruption Act ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ CPIB มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ คือ

1) ผู้อำนวยการ CPIB หรือเจ้าหน้าที่ CPIB มีอำนาจจับกุมบุคคลใด ซึ่ง เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามกฎหมาย The Prevention Corruption Act หรือเป็นบุคคลที่ ถูกร้องเรียนที่มีข้อมูลน่าเชื่อถือหรือสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริต⁵

2) ผู้อำนวยการ CPIB หรือเจ้าหน้าที่ CPIB เมื่อจับกุมบุคคลใดแล้ว สามารถ ค้นตัวและยึดสิ่งของที่ค้นได้ ซึ่งมีเหตุให้เชื่อว่าเป็นผลมาจากหรือมีพยานหลักฐานเกี่ยวกับการ กระทำความผิด ถ้าผู้ถูกค้นตัวเป็นหญิงจะต้องค้นตัวโดยเจ้าหน้าที่หญิงของ CPIB

3) ให้ส่งผู้ถูกจับกุมมายังสำนักงาน CPIB หรือสถานีตำรวจ ให้ผู้อำนวยการ CPIB หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ มีอำนาจพิจารณาปล่อยชั่วคราวโดยมีหลักประกันหรือทำทัณฑ์บน⁶

4) ผู้อำนวยการ CPIB หรือเจ้าหน้าที่ CPIB มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ สืบสวนคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดย ไม่ต้องได้รับคำสั่งจากพนักงานอัยการ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ความผิดตามมาตรา 165 มาตรา 213 มาตรา 214 และมาตรา 215 แห่ง ประมวลกฎหมายอาญาของสิงคโปร์ หรือการคบคิดกันที่กระทำหรือพยายามที่จะกระทำหรือยุยง ให้มีการกระทำความผิดดังกล่าว

(2) ความผิดที่สามารถจับกุมได้ภายใต้กฎหมายใดๆ ซึ่งพบกระทำความผิด ดังกล่าวในระหว่างการสืบสวนความผิดภายใต้กฎหมาย The Prevention Corruption Act

5) ผู้อำนวยการ CPIB หรือเจ้าหน้าที่ CPIB ถือว่ามีตำแหน่งเทียบเท่าเจ้าหน้าที่ ในระดับที่ไม่ต่ำกว่านายตำรวจอาวุโสระดับ inspector of police ตามความมุ่งหมายของมาตรา 58 และมาตรา 122 (5) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของสิงคโปร์

6) หากมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามกฎหมาย The Prevention Corruption Act พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งมอบหมายให้ผู้อำนวยการสำนักงาน CPIB หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจอาวุโสที่มียศเทียบเท่าหรือสูงกว่าระดับ assistant superintendent โดยระบุชื่อ ในคำสั่งหรือเจ้าหน้าที่ CPIB ที่ระบุชื่อเพื่อทำการสืบสวนสอบสวนเรื่องดังกล่าวตามวิธีการที่ระบุ

⁴ The Prevention Corruption Act Section 19.

⁵ The Prevention Corruption Act Section 15 (1).

⁶ The Prevention Corruption Act Section 16.

ไว้ในคำสั่ง คำสั่งดังกล่าวอาจให้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนบัญชีธนาคาร บัญชีหุ้น บัญชีการ จัดซื้อจัดจ้าง บัญชีรายจ่าย หรือบัญชีอื่นๆ หรือสิ่งของที่ฝากไว้ในตู้নিরภัยของธนาคาร และมี อำนาจที่จะให้บุคคลเปิดเผย และให้ข้อมูลหรือบัญชีเอกสารหรือสิ่งของต่างๆ ตามที่เจ้าหน้าที่ ผู้ได้รับมอบอำนาจต้องการ

7) พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งมอบหมายให้ผู้อำนวยการ CPIB หรือเจ้าหน้าที่ CPIB ใช้อำนาจหน้าที่เต็มหรือบางส่วนในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน ของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในการสืบสวน สอบสวนความผิดใดๆ ตามกำหนดไว้ในกฎหมายใด ๆ ก็ได้

8) ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานสำหรับการกระทำความผิดตาม กฎหมาย The Prevention Corruption Act หรือตามประมวลกฎหมายอาญาของสิงคโปร์ มาตรา 161 มาตรา 165 มาตรา 213 หรือมาตรา 215 หรือการคบคิดที่จะกระทำหรือพยายามที่จะกระทำ หรือยุยงให้เกิดการกระทำความผิดดังกล่าว โดยบุคคลที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานราชการหรือองค์กรภาครัฐอาจจะตรวจสอบได้จากสมุดบัญชีธนาคารที่เกี่ยวข้องกับบุคคล นั้น ภริยา หรือบุคคลใด ซึ่งพนักงานอัยการมีเหตุให้เชื่อได้ว่าเป็นผู้ดูแลทรัพย์สินหรือตัวแทนของ บุคคลนั้น อาจมีคำสั่งมอบหมายให้ผู้อำนวยการ CPIB เจ้าหน้าที่ CPIB หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ ได้รับมอบหมายเข้าไปในธนาคารและอาจทำสำเนาส่วนที่อยู่ในสมุดบัญชีที่เห็นว่าเกี่ยวข้อง

9) หากผู้อำนวยการ CPIB เห็นว่ามีเหตุอันอันทำให้เชื่อว่าในสถานที่ใดมี เอกสารที่เกี่ยวกับพยานหลักฐาน หรือมีสิ่งของใด หรือทรัพย์สินใดที่เกี่ยวข้องกับความผิดตาม กฎหมาย The Prevention Corruption Act หรือตามมาตรา 161 มาตรา 165 มาตรา 213 หรือ มาตรา 215 หรือการคบคิดที่จะกระทำหรือพยายามที่จะกระทำหรือยุยงให้เกิดการกระทำความผิด ดังกล่าว อาจออกหมายค้นให้เจ้าหน้าที่ CPIB หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ไม่ต่ำกว่านายตำรวจอาวุโส ระดับ inspector of police ให้เข้าไปในสถานที่นั้น หากเห็นว่าจำเป็นอาจใช้กำลัง ตรวจค้นอายัด และควบคุมเอกสารสิ่งของหรือทรัพย์สิน

10) เมื่อปรากฏแก่เจ้าหน้าที่ CPIB หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ไม่ต่ำกว่า นายตำรวจอาวุโสระดับ inspector of police ว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าสถานที่ใดมีการปกปิดหรือ รับฝากเอกสารที่เกี่ยวกับพยานหลักฐานหรือสิ่งของหรือมีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ ความผิดกฎหมาย The Prevention Corruption Act หรือตามมาตรา 161 มาตรา 165 มาตรา 213 หรือมาตรา 215 หรือการคบคิดที่จะกระทำหรือพยายามที่จะกระทำหรือยุยงให้เกิดการกระทำ ความผิดดังกล่าว และเจ้าหน้าที่ CPIB หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าหากได้รับมอบหมายให้ทำการ ค้นเน้นเข้าไปจะทำให้วัตถุที่ค้นถูกทำลาย อาจใช้อำนาจเข้าไปตรวจค้นหรือยึดได้ก่อนโดยไม่ต้องมี หมายค้น

จึงเห็นได้ว่าการสืบสวนการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่หลักของ CPIB สำนักงาน CPIB มีหน้าที่รับและสืบสวนการร้องเรียนต่างๆ ที่มีการกล่าวหาว่าเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต โดยการสืบสวนจะเน้นไปที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในตำแหน่งต่างๆ ที่มีโอกาสสูงที่จะกระทำการทุจริต เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เจ้าหน้าที่ศุลกากร เป็นต้น และนอกจากนี้ ในมาตรา 16 ของกฎหมาย The Prevention Corruption Act ของสิงคโปร์ ได้ให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการ CPIB หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจควบคุมตัวผู้ถูกจับกุมได้และมีอำนาจพิจารณาปล่อยชั่วคราวโดยมีหลักประกันหรือทำทัณฑ์บนก็ได้

นอกจากการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อต่อต้านการทุจริตแล้ว ประเทศสิงคโปร์ยังมีการออกมาตรการทางปกครอง (administrative measures) เพื่อลดโอกาสเข้าไปเกี่ยวข้องกับการทุจริตและกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐและทำให้การทำงานของ CPIB มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มาตรการเหล่านี้ ได้แก่

- 1) การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ CPIB ในการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความเกรงกลัวหรือการเลือกปฏิบัติ โดยเจ้าหน้าที่ CPIB ต้องปฏิบัติกับบุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงสถานะทางสังคม เหตุผลทางการเมือง สีผิว หรือความเชื่อทางศาสนา
- 2) การตัดโอกาสที่จะทำให้เกิดการกระทำทุจริตในการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ
- 3) การทำให้ระบบหรือวิธีการบริหารงานต่างๆ มีความคล่องตัวและกระชับมากขึ้น
- 4) การทำให้ความล่าช้าเกินความจำเป็นในการทำงานของข้าราชการซึ่งเป็นช่องทาง ให้มีการกระทำทุจริตหมดไป
- 5) ทบทวนเงินเดือนเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นประจำ เพื่อให้แน่ใจเจ้าหน้าที่ได้รับเงินเดือนในอัตราที่เหมาะสม โดยมีการคำนึงถึงจำนวนเงินเดือนในภาคเอกชนด้วย
- 6) มีข้อกำหนดเตือนผู้ทำสัญญากับรัฐบาลว่า การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิตามสัญญานั้น อาจทำให้สัญญาถูกระงับได้
- 7) ผู้ทำสัญญาใดที่ให้สินบนจะถูกตัดโอกาสในการทำสัญญากับรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐบาลเป็นเวลา 5 ปี เว้นแต่ผู้นั้นจะให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่กับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

จากการศึกษาพบว่า การประสบความสำเร็จของสำนักงาน CPIB ในการต่อสู้กับกระทำทุจริต คือ การที่ CPIB ได้ทำให้สังคมเกิดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน และให้ความสนับสนุนอย่างเต็มที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยทั่วไปแล้ว CPIB

ถูกมองว่าเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพและมีชื่อเสียงในเรื่องการดำเนินงานที่เป็นอิสระ ส่งผลให้ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่ได้ชื่อว่าปราศจากการคอร์รัปชันมากที่สุดในโลก และนอกจากนั้น Political and Economic Risk Consultancy ที่ประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามทุจริต⁷ ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของ CPIB มีดังนี้

- 1) ผู้นำของประเทศได้ดำเนินการอย่างจริงจังในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- 2) กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพ ครอบคลุมและมีบทลงโทษที่เพียงพอต่อการทำให้เกิดความเกรงกลัว เนื่องจากการทบทวนและแก้ไขกฎหมายอยู่เสมอ
- 3) สำนักงาน CPIB ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีความเป็นอิสระในการดำเนินการ โดยไม่คำนึงถึงสถานะ ตำแหน่งของบุคคล พรรคการเมือง สืฟิว หรือเชื้อชาติแต่อย่างใด
- 4) เจ้าหน้าที่ CPIB ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความมุ่งมั่น อุทิศตนต่อการทำงาน มีความเป็นกลาง โดยยึดแนวปฏิบัติขององค์กรนั้น คือ
 - (1) เจ้าหน้าที่ CPIB ต้องซื่อสัตย์สุจริตต่อหน่วยงานและรักษาชื่อเสียงอันดีงาม
 - (2) เจ้าหน้าที่ CPIB ต้องปฏิบัติงานเพื่อความเป็นหนึ่งเดียวกันและความเป็นกลาง
 - (3) เจ้าหน้าที่ CPIB ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการเกรงกลัวและความลำเอียง
 - (4) เจ้าหน้าที่ CPIB ต้องไม่เข้าไปสืบสวนกรณีใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นกลาง
 - (5) เจ้าหน้าที่ CPIB ต้องไม่พูดคุยเรื่องทางราชการกับผู้อื่นโดยไม่จำเป็น
 - (6) เจ้าหน้าที่ CPIB ต้องไม่เปิดเผยลักษณะและรายละเอียดของผู้ให้ข้อมูล
 - (7) เจ้าหน้าที่ CPIB ต้องไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่หาประโยชน์ส่วนตัว

⁷ Ali Muhammed. (February 17, 2000). Eradication Corruption - **The Singapore Experience**, The Seminar on International Experiences on Good Governance and Fighting Corruption, The Grand Hotel Bangkok, p. 8.

5) สำนักงาน CPIB มีมาตรฐานการบริการที่ดี มีความเอาใจใส่ต่อผู้ที่โทรเข้ามาเพื่อให้ข้อมูล โดยคำร้องและข้อมูลที่ได้รับจะได้รับความสนใจในทันที และมีการพิจารณาดำเนินการต่อกรทุจริตตามที่ได้รับคำร้องภายในหนึ่งสัปดาห์ สำหรับคำร้องที่ได้รับทางไปรษณีย์ และในทันทีสำหรับคำร้องที่ผู้ร้องเรียนนำมาให้ที่หน่วยงาน และเมื่อเจ้าหน้าที่สืบสวนได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตามคำร้อง จะต้องดำเนินการภายใน 48 ชั่วโมง หรือในทันทีหากปรากฏว่าการกระทำความผิดนั้นยังดำเนินอยู่ ทั้งนี้การสอบสวนความผิดดังกล่าวจะต้องดำเนินการให้เสร็จภายใน 3 เดือน เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นตามลักษณะคดี

6) การให้บริการในภาครัฐมีเรียกเก็บค่าบริการ เป็นการลดโอกาสการเข้าไปเกี่ยวข้องกับกรกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

7) ประชาชนมีความเชื่อมั่นในการทำงานของสำนักงาน CPIB และให้ความร่วมมือในการดำเนินนโยบายเชิงรุก และให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ในการดำเนินงานของ CPIB

3.2.2 ประเทศมาเลเซีย

หลังจากได้รับอิสรภาพจากอังกฤษในปี พ.ศ. 2500 นายกรัฐมนตรี Tengku Abdul Rahaman ให้ความสำคัญกับการปราบปรามการทุจริตเป็นอันดับต้นๆ โดยให้จัดหาผู้เชี่ยวชาญทำการศึกษาปัญหาการคอร์รัปชัน ซึ่งผลการศึกษาได้จัดทำเป็นรายงานชื่อ “The Problem of Corruption in the Federation of Malaya” เสนอคณะรัฐมนตรี มีผลทำให้มีการดำเนินการต่างๆ หลายประการเพื่อการปราบปรามการทุจริต รวมถึงการจัดตั้งคณะทำงานพิเศษเพื่อสืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริต ต่อมาได้มีการประกาศใช้กฎหมายป้องกันการทุจริต Prevention of Corruption Act 1961 และมีการจัดตั้งหน่วยงาน Anti-Corruption Agency -ACA เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2510 หลังจากได้มีประกาศใช้กฎหมาย National Bureau of Investigation Act 1973 ACA ได้เปลี่ยนชื่อเป็น Nation Bureau of Investigation – NBI เพื่อให้สอดคล้องกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กว้างขึ้นตามกฎหมาย NBI ไม่ได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนเฉพาะเรื่องคอร์รัปชันอย่างเดียว แต่รวมไปถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศ เช่น บ่อนการพนัน การลักลอบขนของเถื่อน อาชญากรรม การกระทำผิดต่อหน้าที่ที่เป็นความผิดอาญาร้ายแรงและขบวนการฉ้อฉล

ในปี พ.ศ. 2523 นายกรัฐมนตรี Mahathir Mohamad ได้ให้มีการทบทวนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ NBI พบว่า NBI มีขอบเขตการดำเนินงานกว้างไป และถ้าหากต้องการบรรลุวัตถุประสงค์หลักจริงๆ NBI ควรจะดำเนินการเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันเท่านั้น ต่อมา NBI ได้เปลี่ยนชื่อกลับมาเป็น ACA อีกครั้ง เมื่อกฎหมายปราบปรามการทุจริต Anti-Corruption Agency Act 1982 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2525 เพื่อให้สะท้อนการปฏิบัติงานที่เป็นภารกิจหน้าที่ของหน่วยงาน

ปัจจุบัน ACA มีภารกิจหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายปราบปรามการทุจริต Anti-Corruption Act 1997 โดยยกเลิกกฎหมาย Prevention of Corruption Act 1961 และกฎหมาย Anti-Corruption Agency Act 1982 กฎหมายปราบปรามการทุจริตฉบับใหม่นี้ ครอบคลุมกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตไม่ว่าในภาครัฐหรือภาคเอกชน ข้าราชการหรือบุคคลทั่วไป เน้นการป้องกันการทุจริตมากขึ้นกว่าในอดีต รวมทั้งเพิ่มบทบัญญัติใหม่และบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริต และอำนาจในการสืบสวน รวมทั้งการเพิ่มโทษหนักขึ้น

อำนาจหน้าที่ของ ACA

ตามมาตรา 8 ของกฎหมาย Anti-Corruption Act 1997 กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงาน และเจ้าหน้าที่ของ ACA

1. รับเรื่องร้องเรียนและรายงานการกระทำทุจริตตามกฎหมายปราบปรามการทุจริต พิจารณาและดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามที่สามารถจะดำเนินการได้

2. สืบหาและดำเนินการสืบสวนสอบสวน

- ความผิดอันควรสงสัยตามกฎหมาย Anti-Corruption Act 1997 (Act 575)

- การพยายามกระทำอันควรสงสัยว่าจะกระทำทุจริตตามกฎหมาย Anti-Corruption Act 1997 (Act 575)

- การคบคิดอันควรสงสัยว่าจะกระทำความผิดตามกฎหมาย Anti-Corruption Act 1997 (Act 575)

3. ตรวจสอบการปฏิบัติ ระบบ และขั้นตอนการดำเนินงานขององค์กรของรัฐ เพื่อตรวจหาการกระทำทุจริต และเพื่อทบทวนแก้ไขการปฏิบัติ ระบบ และขั้นตอนการดำเนินงานที่เห็นว่าอาจก่อให้เกิดการกระทำทุจริต

4. ชี้แนะ แนะนำและช่วยเหลือบุคคลใดตามคำร้องของเกี่ยวกับวิธีที่จะจัดการกระทำทุจริต

5. แนะนำองค์กรของรัฐในการเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติ ระบบ หรือขั้นตอนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อลดโอกาสที่อาจก่อให้เกิดการกระทำทุจริต

6. ให้ความรู้แก่สาธารณชนในการต่อต้านการทุจริต และ

7. ดำเนินการให้สาธารณชนมีส่วนร่วมและสนับสนุนการปราบปรามการทุจริต

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย Anti-Corruption Act 1997 ของเจ้าหน้าที่ ACA

มาตรา 7 (1) โดยไม่กระทบกระเทือนต่ออำนาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ เจ้าหน้าที่ ACA มีอำนาจและความคุ้มกันเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยตำรวจ Police Act 1967

(2) โดยไม่กระทบกระเทือนต่อหลักการทั่วไปตามอนุมาตรา (1)

- เจ้าหน้าที่ของ ACA ตำแหน่ง Superintendent และสูงกว่ามีอำนาจเท่ากับและสูงกว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจยศ Assistant Superintendent มีอำนาจเท่ากับและสูงกว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจยศ Inspector

- เจ้าหน้าที่อาวุโสของ ACA ระดับ Senior Assistant Superintendent และ Assistant Superintendent มีอำนาจเท่ากับและสูงกว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจยศ Inspector และ

- เจ้าหน้าที่ ACA ระดับ Senior Investigator และ Investigator มีอำนาจเท่ากับและสูงกว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจยศ Sergeant

(5) เจ้าหน้าที่ ACA มีอำนาจเท่ากับเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ว่าตำแหน่งใดๆ ที่กำหนดไว้ภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (Criminal Procedure Code) และกฎหมายจดทะเบียนอาชญากรและบุคคลผู้ไม่พึงประสงค์ Registration of Criminals and Undersirable Persons 1969 และอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจเพิ่มเติมจากอำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ และประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาให้ใช้บทบัญญัติตามกฎหมายฉบับนี้

มาตรา 21 (3) หากเจ้าหน้าที่ของ ACA มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ตามคำร้องเรียนที่ได้รับหรือจากข้อมูลที่ได้รับด้วยตนเอง สามารถดำเนินการสืบสวนสอบสวนและใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนที่ได้รับตามกฎหมายนี้และตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 22 ในการสืบสวน สอบสวนความผิดกฎหมายฉบับนี้ เจ้าหน้าที่ ACA สามารถ

(1) มีคำสั่งเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใดๆ เพื่อประโยชน์แห่งการสืบสวนสอบสวนความผิด

(2) มีคำสั่งให้บุคคลใดแสดงบัญชี (ไม่รวมสมุดบัญชีธนาคาร) เอกสาร หรือสำเนาเอกสารหรือสิ่งอื่นๆ เพื่อประโยชน์แห่งการสืบสวนสอบสวนความผิดหรือ

(3) มีหนังสือขอให้บุคคลใดให้ถ้อยคำเป็นลายลักษณ์อักษรภายใต้คำสาบานหรือยืนยันในหนังสือนั้นว่าข้อมูลทั้งหมดที่เจ้าหน้าที่ขอมานั้นจะเป็นประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน

มาตรา 23 (1) เมื่อปรากฏแก่พนักงานอัยการตามข้อมูลและหลังจากการไต่สวนตามความเห็นจำเป็นแล้วว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่าในสถานที่ใดมีพยานหลักฐานการกระทำความผิดตามกฎหมาย นี้จะออกหมายสั่งให้เจ้าหน้าที่ ACA

ก. เข้าไปสถานที่ใด และค้นหา ยึด และครอบครองสมุดบัญชีเอกสาร หรือสิ่งของอื่นๆ

ข. ตรวจสอบ ทำสำเนา หรือคัดข้อความจากสมุดบัญชี บันทึก หรือเอกสาร

ค. ค้นตัวบุคคลที่อยู่ในสถานที่เช่นว่า สามารถคุมตัวและนำตัวไปยังสถานที่นั้น เพื่อความสะดวกในการค้น ยึด และควบคุมสิ่งของที่พบจากบุคคลนั้น

ง. เปิด ตรวจสอบ และค้นสิ่งของ ตู้บรรทุกสินค้า หรือภาชนะบรรจุของ หรือ

จ. หยุด ค้น และยึดการลำเลียงขนส่ง

(2) เมื่อมีเหตุจำเป็นเจ้าหน้าที่ ACA ที่ดำเนินการตามอำนาจในวรรคหนึ่งสามารถ

ก. พังประตูชั้นนอก หรือชั้นใน หรือหน้าต่างของสถานที่ใดและเข้าไปในสถานที่นั้น หรือใช้กำลังเข้าไปในสถานที่นั้นและทุก ๆ ส่วน

ข. ใช้กำลังจัดการกับการขัดขวางการเข้าไป การค้น การยึด หรือการเอาออกไปตามที่ได้รับมอบอำนาจ หรือ

ค. ควบคุมตัวบุคคลที่พบอยู่ในสถานที่ใดหรือขบวนลำเลียงขนส่งใดที่ถูกค้นตามวรรคหนึ่งจนกว่าสถานที่หรือขบวนลำเลียงนั้นจะถูกค้น

(3) เมื่อปรากฏแก่เจ้าหน้าที่ ACA ว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการปิดบังอำพรางหรือซุกซ่อนพยานหลักฐานการกระทำความผิดตามกฎหมายนี้ไว้ในสถานที่ใดและมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าหากได้รับหมายค้นจากพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่งแล้วอาจเกิดความชักช้ากว่าจะได้หมายมา วัตถุที่ต้องการค้นอาจจะถูกทำลาย หรือสูญหายได้ เจ้าหน้าที่ ACA อาจพิจารณาใช้อำนาจทั้งหมดตามวรรค (1) และวรรค (2) เสมือนว่าได้รับมอบอำนาจตามหมายค้นที่ออกตามอนุมาตรา (1)

มาตรา 25 (1) ในระหว่างการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดตามกฎหมายนี้ สังกหามทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่ ACA ตำแหน่งเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน (Investigator) หรือสูงกว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นทรัพย์สินแห่งการกระทำความผิดหรือเป็นหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดจะต้องถูกยึด

มาตรา 26 (1) เจ้าหน้าที่ ACA ที่มีตำแหน่งเท่ากับ Assistant Superintendent หรือสูงกว่า สามารถกำหนดให้นำสังหามทรัพย์ที่ยึดได้ตามกฎหมายฉบับนี้ไปไว้ในความดูแลของบุคคลใด หรือเจ้าหน้าที่ผู้ใดและตามสถานที่ตามที่กำหนด

(2) ถ้าหากไม่สามารถดำเนินการได้ตามอนุมาตรา (1) เจ้าหน้าที่ดังกล่าว นั้น อาจให้สิ่งของที่ยึดได้อยู่ในสถานที่ที่เข้าทำการยึดสิ่งของนั้น โดยอยู่ภายใต้ความดูแลของบุคคลใดที่จะระบุนรายละเอียดเพื่อการนี้ต่อไป

(3) ถ้าหากสิ่งของที่ยึดได้ตามอนุมาตรา (6) เจ้าหน้าที่ ACA ที่มีตำแหน่งเท่ากับ Assistant Superintendent หรือสูงกว่าผู้ที่ทำการยึดอาจพิจารณาให้

ก. คืบทรัพย์สินนั้นชั่วคราวให้แก่เจ้าของ หรือบุคคลที่ครอบครองดูแล ควบคุมทรัพย์สินดังกล่าวขณะที่ถูกยึด หรือบุคคลที่มีสิทธิตามระยะเวลาและเงื่อนไขและในบางกรณีต้องมีการวางหลักทรัพย์ที่เพียงพอเพื่อรับประกันว่าสังหาริมทรัพย์นั้นจะต้องถูกส่งมอบตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่สั่งให้คืบทรัพย์สินนั้น หรือ

ข. คืบทรัพย์สินนั้นชั่วคราวให้แก่เจ้าของ หรือบุคคลที่ครอบครองดูแล ควบคุมทรัพย์สินดังกล่าวขณะที่ถูกยึด หรือบุคคลที่มีสิทธิ โดยบุคคลที่ได้รับทรัพย์สินคืบสามารถจำหน่ายโอนทรัพย์สินนั้น โดยวางหลักทรัพย์มูลค่าไม่น้อยกว่ามูลค่าของทรัพย์สินนั้นตามราคาตลาด ณ วันที่คืบทรัพย์สิน

(6) ถ้าหากทรัพย์สินที่ยึดตามกฎหมายฉบับนี้ประกอบด้วย เงิน หุ่นหลักทรัพย์ หุ่นคู่หรือทรัพย์สินพิพาทในคดี อยู่ในความครอบครอง หรือภายใต้การดูแล หรือควบคุมของบุคคลใด นอกเหนือจากบุคคลที่จะถูกดำเนินคดี เจ้าหน้าที่ผู้ยึดต้องมีตำแหน่ง Assistant Superintendent หรือสูงกว่าโดยส่งมอบให้บุคคลดังกล่าวดำเนินการดังนี้

ก. ห้ามมิให้มีการใช้ โอนย้าย หรือดำเนินการใดๆ กับทรัพย์สินดังกล่าว หรือ

ข. ให้ส่งมอบทรัพย์สินดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่ตำแหน่ง Assistant Superintendent หรือสูงกว่าตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในหมาย

(7) ถ้าหากทรัพย์สินที่ยึดได้จะสูญพังหรือเสื่อมสภาพเร็ว หรือการดูแลสภาพไว้เป็นเรื่องยุ่งยากและไม่สามารถดำเนินการได้ตาม อนุมาตรา (3) เจ้าหน้าที่ตำแหน่ง Assistant Superintendent หรือสูงกว่า สามารถทำการขายหรือดำเนินการให้มีการขายทรัพย์สินและเก็บรายได้ส่วนที่ได้จากการขายหักจากหักค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาและการจัดการขายทรัพย์สินดังกล่าวแล้ว เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามผลของกระบวนการพิจารณาตามกฎหมายฉบับนี้

มาตรา 28 เจ้าหน้าที่ ACA หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถขอให้บุคคลใดให้ข้อมูลใดๆ เกี่ยวกับเรื่องใดๆ ที่เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้และอยู่ในอำนาจที่บุคคลนั้นต้องให้ถือเป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่บุคคลนั้นต้องให้ข้อมูลนั้น

มาตรา 30 (1) ความผิดภายใต้กฎหมาย Anti-Corruption Act 1997 ทุกความผิดเป็นความผิดที่สามารถจับกุมได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญา

(2) เจ้าหน้าที่ของ ACA อาจพิจารณาปล่อยตัวผู้ถูกจับกุมชั่วคราว โดย

ก. มีเงินสดมาวางตามที่เจ้าหน้าที่กำหนด

ข. มีหลักทรัพย์ โดยมี หรือ ไม่มีผู้ค้ำประกันแล้วแต่เจ้าหน้าที่กำหนด

หรือ

ก. มีเงินสดมาวางและมีทัศนคติโดยมีหรือไม่มีหลักประกันแล้วแต่เจ้าหน้าที่กำหนด

(3) เจ้าหน้าที่ ACA สามารถดำเนินการจับกุมผู้ถูกปล่อยตัวชั่วคราวตามอนุมาตรา (2) โดยไม่ต้องมีหมายจับ ต่อเมื่อ

ก. เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่ามี การฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน การปล่อยตัวชั่วคราวหรือการประกันตัว หรือ

ข. ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากผู้กำกับประกันว่าบุคคลผู้ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวจะฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดไว้และผู้กำกับประกันต้องการพ้นจากการเป็นผู้กำกับ

(5) เมื่อบุคคลใดถูกจับกุมได้ตามฐานความผิดตามกฎหมายนี้ และอยู่ระหว่างรับโทษจำคุก หรืออยู่ภายใต้การควบคุมตัวตามกฎหมายอื่น หรืออยู่ภายใต้การคุมขังตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ ACA ในตำแหน่ง Assistant Superintendent หรือสูงกว่ามีคำสั่งเป็นหนังสือเรียกให้บุคคลดังกล่าวมาปรากฏตัวต่อตนเองหรือต่อเจ้าหน้าที่คนใดของ ACA เพื่อการสืบสวนสอบสวนแล้วสามารถควบคุมตัวบุคคลนั้นไว้ได้ไม่เกินสิบสี่วัน

มาตรา 31 (1) เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาว่ามีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดตามกฎหมายฉบับนี้อาจมีหนังสือมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ ACA ในตำแหน่ง Assistant Superintendent หรือสูงกว่ามีอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับธนาคารที่ระบุไว้ในอนุมาตรา (2)

(2) เจ้าหน้าที่ ACA ที่ได้รับมอบอำนาจตามอนุมาตรา (1) สามารถดำเนินการ ดังนี้

ก. ตรวจสอบและทำสำเนาสมุดบัญชีธนาคาร บัญชีธนาคาร หรือเอกสารที่อยู่ในความครอบครอง ดูแล และควบคุมของธนาคาร

ข. ตรวจสอบและทำสำเนาบัญชีหุ้น บัญชีการจัดซื้อ บัญชีรายจ่าย หรือบัญชีอื่น ๆ ของบุคคลใดที่เก็บไว้ในธนาคาร

ค. ตรวจสอบสิ่งของในกล่องที่ฝากไว้ในตู้নির্รักษของธนาคาร

ง. ขอข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องกับเอกสาร บัญชี หรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องตาม (ก) (ข) และ (ค)

(3) เจ้าหน้าที่ ACA ที่ได้รับมอบอำนาจตามอนุมาตรา (1) อาจครอบครองสมุดบัญชี เอกสารทางบัญชี ทรัพย์สิน หลักทรัพย์ หรือเงินสดที่ตรวจสอบได้ตามอนุมาตรา (2) หากเห็นว่า

ก. การตรวจสอบ การทำสำเนา หรือคัดลอกข้อความไม่สามารถกระทำ ได้ โดยไม่ได้ครอบครองไว้

ข. หากไม่ครอบครองไว้อาจถูกรบกวมนหรือถูกทำลาย

ค. จำเป็นต้องใช้เป็นพยานหลักฐานในการฟ้องคดีเกี่ยวกับความผิดตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

มาตรา 39 (1) เจ้าหน้าที่ของ ACA ในตำแหน่ง Assistant Superintendent หรือสูงกว่า มีอำนาจยื่นคำร้องขอให้พนักงานอัยการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ ACA ดำเนินการดังต่อไปนี้

ก. สกัดกั้น ควบคุมไว้ และเปิดผนึกไปรษณีย์ภัณฑ์ที่อยู่ระหว่างการส่งทางไปรษณีย์

ข. ดักจับข้อความที่ส่ง หรือได้รับผ่านระบบเครือข่ายการสื่อสารโทรคมนาคม

ค. ดักฟัง หรือฟังการสนทนาที่ใช้วิธีการผ่านระบบเครือข่ายการสื่อสารโทรคมนาคม

ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ ACA

1. ผู้อำนวยการสำนักงาน ACA และอัยการสูงสุด เป็นผู้มีอำนาจในการฟ้องคดีแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี โดยไม่มีกระบวนการสรรหาและผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ทำให้ ACA ถูกมองว่าดำเนินคดีทุจริตเล็กๆ เท่านั้น ไม่สามารถดำเนินคดีใหญ่ๆ ได้เพราะเหตุว่าอำนาจในการไม่ฟ้องคดีอยู่ในอำนาจของอัยการสูงสุด ถึงแม้ว่า ACA จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนรัฐมนตรีและชี้มูลความผิดให้ฟ้องคดีก็ตาม

2. ACA อยู่ภายใต้สังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี จึงถูกตั้งข้อสงสัยในความเป็นอิสระในการสืบสวนสอบสวนข้าราชการระดับสูงและนักการเมือง

3. ACA มีการเปิดช่องทางในการแจ้งข้อมูลเบาะแสเกี่ยวกับการกระทำทุจริตหลายช่องทาง รวมทั้ง ตู้ ปณ. 6000 รับเรื่องโดยไม่ต้องลงชื่อและติดแสตมป์ ทำให้มีเรื่องร้องเรียนเข้ามามากเฉลี่ยปีละ 8,000-10,000 เรื่อง แต่เรื่องที่ขึ้นมาสู่การพิจารณาคดีของศาลมีไม่มากนัก ซึ่งมีการวิเคราะห์ว่าอาจเป็นเพราะว่าผู้ให้ข้อมูล ไม่กล้าที่จะนำเอกสารหลักฐานของรัฐมาเปิดเผยและใช้เป็นพยานหลักฐานในคดีความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเนื่องจากอาจเป็นการเสี่ยงต่อความผิดกฎหมายเกี่ยวกับความลับของทางราชการ (Official Secrets Act – OAS)

4. รัฐบาลให้ความสำคัญกับปัญหาการทุจริตในรูปแบบองค์รวมโดยการจัดทำโครงการ National Integrity Plan - NPI ซึ่งครอบคลุมการปราบปรามการทุจริตทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

5. รัฐบาลได้จัดตั้ง Integrity Institute of Malaysia – IIM ขึ้นเป็นหน่วยงานอิสระที่สามารถดำเนินการโดยตนเองได้ เพื่อบริหารจัดการและดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับ NPI ทั้งหมด ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ IIM คือ การฝึกอบรมสื่อสารความเข้าใจเรื่องของคุณธรรม ถือได้ว่าเป็นการสนับสนุน ACA ในเรื่องการให้ความรู้แก่ประชาชน ซึ่ง ACA มีข้อด้อยในเรื่องนี้

6. กฎหมาย Anti-Corruption Act 1997 ให้อำนาจสืบสวนสอบสวนการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตไว้อย่างครอบคลุมทั้งข้าราชการ นักการเมือง ภาคเอกชน และบุคคลทั่วไป รวมทั้งมีอำนาจในการจับกุม ควบคุม ยึดอายัด ตรวจสอบ ขอข้อมูลทั้งโดยเจ้าหน้าที่ ACA เอง หรือบางกรณีตามอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากพนักงานอัยการ

7. กฎหมาย Anti-Corruption Act 1997 ไม่ได้กำหนดความหมายของการกระทำ ทุจริตไว้โดยตรง แต่กำหนดความหมายของคำว่า “Gratification” หรือ “สินจ้างตอบแทน” ซึ่ง คล้ายกับการให้สินบนและถือว่าการรับสินจ้างตอบแทนเพื่อกระทำหรือละเว้นการกระทำตาม หน้าที่เป็นความผิดตามกฎหมายฉบับนี้

8. มีการกำหนดความผิดตามกฎหมายอื่น (Prescribed Offence) ไว้ในกฎหมาย Anti-Corruption Act 1997 ซึ่งเจ้าหน้าที่ ACA มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการได้

9. กฎหมาย Anti-Corruption Act 1997 กำหนดให้การรั่วรัยผิดปกติเป็นความผิด อาญาและมีโทษทั้งถูกปรับและถูกจำคุก

10. กฎหมาย Anti-Corruption Act 1997 ให้อำนาจและความคุ้มกันแก่เจ้าหน้าที่ ACA เท่ากับเจ้าหน้าที่ตำรวจ รวมทั้งได้รับการคุ้มกันจากการดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและอาญา

11. กฎหมาย Anti-Corruption Act 1997 กำหนดโทษของความผิดฐานให้การเท็จไว้ สูง โดยปรับไม่เกิน 1 แสนริงกิต และโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี ซึ่งเป็นโทษที่สามารถป้องปราม บุคคลผู้จงใจให้การเป็นเท็จเพื่อทำให้เกิดการไขว้เขวหรือปรักปรำคนอื่น

12. กฎหมาย Anti-Corruption Act 1997 กำหนดโทษเจ้าหน้าที่ผู้ใดที่มีผู้ให้สัญญาว่าจะ ให้ หรือเสนอสินจ้างตอบแทนโดยมิชอบเพื่อไม่ให้แจ้งต่อเจ้าหน้าที่ ACA หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยมิโทษปรับไม่เกิน 1 แสนริงกิต หรือจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

13. มีการกำหนดความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเบาะแสโดยการปกปิดรูปพรรณและข้อมูล ต่างๆ ที่อาจนำไปสู่การเปิดเผยตัวตน รวมทั้งคุ้มครองจากการถูกฟ้องคดีทั้งทางอาญาและทางแพ่ง

3.2.3 เขตการปกครองพิเศษฮ่องกง

ปัจจุบันเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง ถือได้ว่าเป็นเมืองที่ประสบความสำเร็จอย่างมาก ในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งแต่เดิมในช่วง ค.ศ. 1960-1970 ฮ่องกงยังเป็น เมืองเต็มไปด้วยปัญหาการทุจริต สาเหตุอาจเนื่องมาจากฮ่องกงเป็นประเทศในอาณานิคมของ ประเทศอังกฤษ ซึ่งประเทศอังกฤษได้ใช้ฮ่องกงเป็นสถานที่ในการทำธุรกรรมต่างๆ อีกทั้งลักษณะ ภูมิประเทศของฮ่องกงเป็นประเทศทางผ่านของหลาย ๆ ประเทศ ทำให้ฮ่องกงกลายเป็นสถานที่ที่ มีการตกลงทำธุรกรรมต่างๆ ได้ทุกเรื่อง

ปัจจัยที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของฮ่องกงนั้น สืบเนื่องมาจากคดีของนายพลปีเตอร์ ก๊อบเบอร์ ซึ่งได้กระทำความผิดในข้อหาซื้อราษฎรบังหลวงในคดีใหญ่ๆ หลายคดี และได้ตัดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องหลายคน ก่อนจะหลบหนีออกนอกประเทศไป แม้ท้ายที่สุดนายพลปีเตอร์ ก๊อบเบอร์ จะได้ถูกนำตัวกลับมาลงโทษก็ตาม แต่ประชาชนของฮ่องกงส่วนใหญ่ไม่พอใจต่อระบบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของตน จึงได้ออกมาเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จนกระทั่งในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1974 ได้มีการก่อตั้งหน่วยงานชื่อ Independent Commission Against Corruption (ICAC) ขึ้น โดยจากรายงานประจำปีของ ICAC ในปี ค.ศ. 1974 ซึ่งเป็นปีแรกของการก่อตั้งพบว่า มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตมากกว่า 3,000 เรื่อง และมีการฟ้องคดีบุคคลต่างๆ มากถึง 108 คน เฉพาะในช่วง 10 เดือนแรกของการก่อตั้ง ปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องเป็นคดีมากถึง 56 คน โดยในปัจจุบันหน่วยงาน ICAC ของฮ่องกงเป็นหน่วยงานที่สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพและดีที่สุดในแห่งหนึ่งของโลก และเป็นหน่วยงานที่ใหญ่ที่สุดในโลก คือ มีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานมากที่สุดถึง 1,200 คน อีกทั้งหน่วยงาน ICAC ของฮ่องกงยังเป็นที่ได้รับสนใจเป็นอย่างมาก ซึ่งประเทศต่างๆ เช่น ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศออสเตรเลีย ได้ยึดถือเป็นต้นแบบในการจัดตั้งองค์กรเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศของตน

หน่วยงาน ICAC ก่อตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในทุกระดับ ทั้งในภาครัฐ (Public Sector) และเอกชน (Private Sector) ทั้งนี้ภายใต้เจตนารมณ์ที่ว่า ICAC จะดำเนินการต่อสู้กับปัญหาการทุจริตไปพร้อมกับคนในสังคม โดยอาศัยการบังคับใช้กฎหมาย การศึกษา และการป้องกันที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ฮ่องกงเกิดความเป็นธรรม ยุติธรรมและมีเสถียรภาพ

ICAC เป็นหน่วยงานอิสระแยกต่างหากจากหน่วยงานของตำรวจและพลเรือน การดำเนินการของ ICAC ขึ้นตรงต่อผู้ว่าการเกาะฮ่องกง โดยหน่วยงาน ICAC มีสำนักงานสาขาทั้งหมด 11 แห่ง ตั้งอยู่ทั่วเกาะฮ่องกง และในส่วนของกรดำเนินการขององค์กรนั้น ICAC ยึดกลยุทธ์การต่อต้านการทุจริต 3 ประการ หรือที่เรียกว่า The - pronged Attack⁸ ซึ่งประกอบด้วย 3 หน่วยงาน คือ

1. หน่วยปราบปราม (The Operation Department) มีหน้าที่คอยรับแจ้ง พิจารณาและสืบสวนความผิดเกี่ยวกับการทุจริต รวมทั้งการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด

⁸ www.icac.org.hk/text/eng/abou_icac_4html.

2. หน่วยป้องกัน (The Corruption Prevention Department) มีหน้าที่คอยตรวจสอบ การปฏิบัติงานและกระบวนการวิธีของหน่วยงานรัฐและหน่วยงานมหาชน เพื่อลดโอกาสในการทุจริต และเสนอคำแนะนำในการป้องกันการทุจริตให้แก่องค์กรเอกชนในกรณีที่เอกชนนั้นร้องขอด้วย

3. หน่วยชุมชนสัมพันธ์ (The Community Relation) มีหน้าที่ให้ความรู้ต่อคนในสังคม ถึงผลร้ายที่เกิดจากการทุจริตและสนับสนุนให้สังคมต่อต้านการทุจริต

กลยุทธ์การต่อต้านการทุจริตของทั้ง 3 หน่วยงานดังกล่าวข้างต้น มีความสำคัญอย่างยิ่งในการตระหนักร่วมกันของคนในสังคม โดยเป็นที่ยอมรับกันว่า การป้องกันนั้นสำคัญเท่ากับการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด และการต่อต้านการทุจริตจะประสบผลสำเร็จก็ต่อเมื่อคนในสังคมได้เปลี่ยนทัศนคติของคนที่มีต่อการทุจริต ซึ่งกลยุทธ์นี้ได้รับการยอมรับและพิสูจน์แล้วว่า สามารถแก้ปัญหาการทุจริตได้จริงและฮ่องกงยังคงยึดกลยุทธ์เหล่านี้เป็นนโยบายหลักของ ICAC มาจนทุกวันนี้

ในส่วนของกฎหมายที่ให้อำนาจ ICAC ในการใช้บังคับเพื่อป้องกันและปราบปราม การทุจริตนั้น มีดังต่อไปนี้

1. Independent Commission Against Corruption Ordinance เป็นกฎหมายที่ เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรและหน้าที่ของ ICAC รวมทั้งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ ICAC ในการ ปฏิบัติงานตามหน้าที่ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

- ว่าด้วยการจัดตั้ง ICAC และกำหนดหน้าที่ของกรรมการ ICAC
- ว่าด้วยงานสืบสวนของ ICAC กระบวนการในการจัดการต่อผู้ต้องสงสัยและการ จำหน่ายทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด
- ว่าด้วยการให้อำนาจ ICAC ในการจับกุม คุมขังและให้ประกันตัว
- ว่าด้วยการให้อำนาจ ICAC ในการค้นและยึดทรัพย์สิน
- ว่าด้วยการให้อำนาจ ICAC ในการสืบสวนความผิดเกี่ยวกับข้าราชการกระทำการ ทุจริต และรวมถึงอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริต

2. Prevention of Bribery Ordinance เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันการให้ สินบนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการ หน่วยงานทางมหาชนหรือลูกจ้างภาคเอกชน โดยให้อำนาจ ICAC ที่จะ ทำการสืบสวนคดีดังนี้

- 1) ให้อำนาจในการตรวจค้นบัญชีธนาคาร
- 2) ให้อำนาจในการตรวจสอบเอกสารทางธุรกิจและเอกสารส่วนตัว
- 3) ให้อำนาจในการกำหนดให้ผู้ต้องสงสัยแสดงบัญชีสินทรัพย์ รายได้และค่าใช้จ่าย

ของตน

4) ให้อำนาจในการควบคุมเอกสารเดินทางและหนังสือเวียนการจำหน่ายจ่ายโอนสินทรัพย์ ในกรณีที่มีผู้กระทำความผิดจะหนีออกนอกฮ่องกง หรือผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินได้หลีกเลี่ยงการริบทรัพย์โดยคำสั่งศาล

5) ให้อำนาจ ICAC ในการปกปิดความลับในการสืบสวนสอบสวน

3. Election (Corruption and illegal Conduct) เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริตและการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย อาทิเช่น การป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้ง เป็นต้น

กฎหมายทั้งสามฉบับข้างต้น เป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจหน้าที่ ICAC ในการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเน้นทางด้าน การดำเนินคดีอาญามากกว่าทางด้านวินัย กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

1) รับและพิจารณาคำร้องเรียนเรื่องการทุจริต และสืบสวนข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร

2) สืบสวนกรณีข้อกล่าวหาเรื่องการทุจริตตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ICAC รวมทั้งกรณีติดสินบน และกรณีการกระทำผิดกฎหมายต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

3) สืบสวนพฤติกรรมของข้าราชการผู้ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาว่าเกี่ยวข้องกับ การทุจริตและให้รายงานโดยตรงต่อผู้ว่าการฮ่องกง

4) สืบสวนพฤติกรรมและขบวนการปฏิบัติการของข้าราชการกรมกองต่างๆ เพื่อหาช่องโหว่ที่จะนำไปสู่การทุจริต และหาวิธีการแก้ไขปรับปรุงช่องโหว่หรือขบวนการดังกล่าว

5) ให้คำแนะนำ และให้ความช่วยเหลือบุคคลที่มาขอคำแนะนำเรื่องการแก้ไข ปัญหาการทุจริต

6) ให้คำแนะนำ และให้ความช่วยเหลือบุคคลที่มาคำแนะนำเรื่องการแก้ไขปัญหา การทุจริต

7) ให้ศึกษาแก่สาธารณชนเรื่องผลร้ายของปัญหาการทุจริต

8) แสวงหาแรงสนับสนุนจากสาธารณชนเพื่อต่อต้านปัญหาการทุจริต

สำหรับโครงสร้างขององค์กรนั้น ICAC จัดรูปแบบองค์กรโดยแบ่งออกเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายการพิจารณาและฝ่ายการบริหาร

(1) ฝ่ายการพิจารณา เป็นฝ่ายที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาและทางวินัย ในส่วนของคดีอาญา ผู้อำนวยการ ICAC เป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการสืบสวนคดีอาญา โดยการดำเนินคดีจะเริ่มจากผู้อำนวยการ ICAC มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ ICAC สืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบก็จะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีผู้ต้องหาต่อไป โดยผู้ต้องหาอาจเป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือประชาชนก็ได้

(2) ฝ่ายการบริหาร ในด้านการบริหาร ICAC แบ่งการทำงานออกเป็น 3 หน่วยงานด้วยกันคือ หน่วยปราบปราม (The Operates Department) หน่วยป้องกัน (The Corruption Prevention Department) และหน่วยชุมชนสัมพันธ์ (The Community Relation) โดยมีรายละเอียดดังนี้

ก. หน่วยปราบปราม (The Operates Department)

หน่วยปราบปรามเป็นหน่วยที่ใหญ่ที่สุดมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประมาณ 800 คน ซึ่งมีผู้อำนวยการปฏิบัติการดูแลอยู่ หน่วยงานนี้แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายสอบสวน ผู้กระทำการทุจริตในหน่วยงานราชการ และฝ่ายสอบสวนผู้กระทำความผิดในหน่วยงานเอกชน โดยหน้าที่หลักของหน่วยปราบปราม คือ การรับคำร้องเรียนและพิจารณาข้อหาเกี่ยวกับการทุจริต และมีหน้าที่สืบสวนสอบสวนผู้ที่ถูกกล่าวหาภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 ฉบับ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว และเรื่องต่างๆ ที่มีการกล่าวหาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต เมื่อเจ้าหน้าที่ ICAC ได้รับคำร้องเรียนว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตแล้ว ก็มีการดำเนินการตามเรื่องที่ร้องเรียนอย่างรวดเร็ว คือ ภายใน 48 ชั่วโมง ในงานด้านการสืบสวนสอบสวนคดี เจ้าหน้าที่ ICAC มีอำนาจอย่างกว้างขวางในการดำเนินคดี เช่น การจับกุมบุคคลผู้ต้องสงสัยซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต โดยอาจจะกระทำได้เลยแม้ไม่มีหมายจับและมีอำนาจควบคุมบุคคลไว้ในสำนักงานฝ่ายปราบปรามได้ถึง 48 ชั่วโมง เพื่อดำเนินการสอบสวนให้เสร็จสิ้น การค้นในสถานที่ใดๆ โดยมีหมายศาล การตรวจสอบบัญชีธนาคาร บัญชีหุ้น และบัญชีหุ้นอื่นๆ การกำหนดให้ผู้ต้องสงสัยยื่นบัญชีทรัพย์สินรายได้และรายจ่ายในช่วงเวลา 3 ปีที่ผ่านมาและการให้ผู้ต้องสงสัยยื่นบัญชีแสดงเงินที่ส่งออกไปนอกฮ่องกง เป็นต้น

สำหรับนโยบายและแผนการดำเนินงานของหน่วยปราบปรามนั้น มี 4 ประการด้วยกัน คือ

- การสืบสวนเชิงรุก

โดยการขยายเครือข่ายการติดต่อของหน่วยงานปราบปรามทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและร่วมมือกัน และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการรับข้อมูล รวมทั้งการกระจายกำลังสายลับและเจ้าหน้าที่นอกเครื่องแบบในการสืบสวนหาข้อมูล

- การช่วยเหลือร่วมกัน

เป็นการร่วมมือกันระหว่าง ICAC และหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อลดโอกาสการทุจริตในแวดวงข้าราชการ โดยการส่งผู้อำนวยการอาวุโสของ ICAC ไปอยู่ในกรมตำรวจ หน่วยคุมประพฤติ ศาลากร สรรพสามิตร หน่วยตรวจคนเข้าเมืองและหน่วยดับเพลิง

รวมถึงการติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่จากจีนแผ่นดินใหญ่เพื่อจัดการการทุจริตคอร์รัปชันข้ามแดน ภายใต้แผนการช่วยเหลือร่วมกันระหว่าง ICAC กับเจ้าหน้าที่ดูแลประชาชนมณฑลกวางตุ้ง

- การติดต่อสื่อสารระหว่างประเทศ

เป็นเครือข่ายระหว่างประเทศที่ได้รับการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ และครอบคลุม โดยแลกเปลี่ยนข้อมูลกับ FBI ของประเทศสหรัฐอเมริกา กรมตำรวจประเทศแคนาดา และกรมตำรวจประเทศออสเตรเลีย ด้วยการการผ่านสถานกงสุลในฮ่องกง

- การพัฒนาเทคโนโลยี

หน่วยงานปราบปรามนี้จะใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ทั้งในส่วนของอุปกรณ์ภาคสนามและระบบคอมพิวเตอร์ เพื่อการทำงานที่เป็นประสิทธิภาพ อาทิเช่น การใช้อุปกรณ์บันทึกภาพและเครื่องบันทึกเสียงเพื่อช่วยในการบันทึกเทปการสอบปากคำผู้ต้องสงสัย ซึ่งได้กลายเป็นแนวปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับในปัจจุบัน

ข. หน่วยป้องกัน (The Corruption Prevention Department)

หน่วยงานนี้มีหน้าที่ในการป้องกันการทุจริตทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ในส่วนของภาครัฐ หน่วยงานนี้จะทำหน้าที่ตรวจสอบและทบทวนวิธีการปฏิบัติงานในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และเสนอแนวทางแก้ไขเพื่อลดและขจัดโอกาสที่อาจทำให้เกิดปัญหาการทุจริตได้ และยังมีหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย กฎหมาย หรือวิธีการปฏิบัติงานใด ๆ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการทุจริตด้วย โดยการศึกษาถึงระบบและกระบวนการเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของภาครัฐ รวมถึงการบังคับใช้กฎหมาย การออกใบอนุญาต การจัดซื้อและการบังคับตามสัญญา หน่วยงานนี้จะทำงานใกล้ชิดกับหน่วยงานรัฐ เพื่อแน่ใจว่าคำแนะนำของหน่วยงานได้ถูกนำไปปฏิบัติจริงและมีประสิทธิผล

ในส่วนของภาคเอกชนนั้น หน่วยงานนี้มีหน้าที่ให้คำแนะนำเรื่องการป้องกันการทุจริตแก่บุคคล หรือบริษัทต่างๆ โดยให้ผู้ให้คำแนะนำในหน่วยงานนี้ คือ กลุ่มการให้คำปรึกษา⁹ Advisory Services Group (ASG) ซึ่งให้บริการเป็นความลับและผู้ขอรับบริการจะไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ และจะได้รับการดำเนินการตามคำร้องขอทันทีและเป็นกันเอง นอกจากนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันการทุจริต หน่วยงานป้องกันก็อาจใช้อำนาจต่างๆ ดังกล่าวนี้กับหน่วยงานที่ถือว่าเป็นหน่วยงานของภาครัฐด้วย เนื่องจากการดำเนินงานของหน่วยงานมีลักษณะ

⁹ Advisory Services Group (ASG) หรือกลุ่มให้คำปรึกษาของหน่วยงานป้องกัน จัดตั้งขึ้นในปี 1985 และได้ให้คำแนะนำเฉพาะรายแก่บริษัทเอกชนมากกว่า 3,000 แห่ง ในหลายเรื่อง อาทิเช่น การจัดซื้อ การจัดจ้าง การขาย การบัญชี การบริหารเจ้าหน้าที่ การบังคับตามสัญญา กระบวนการสร้างและก่อสร้าง รวมถึงหลักจรรยาบรรณของลูกจ้างและอื่นๆ

ผูกขาดและเป็นงานที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ ปัจจุบันมีหน่วยป้องกัน 85 หน่วยงาน เช่น Kong Jockey Club, Mass Transit Railway Corruption, Airport Authority, Utilities Companies, Universities, Hospital Authority เป็นต้น¹⁰

ค. หน่วยชุมชนสัมพันธ์ (The Community Relation)

หน่วยชุมชนสัมพันธ์มีหน้าที่ให้การศึกษาเพื่อป้องกันการทุจริต โดยการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ICAC กับประชาชน ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของหน่วยชุมชนสัมพันธ์จะออกไปพบปะกับประชาชนในทุกระดับอย่างใกล้ชิดเป็นประจำตั้งแต่เด็กนักเรียน นักศึกษา ครูและอาจารย์ แม่บ้าน นายจ้างลูกจ้าง ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ของรัฐตามหน่วยราชการ และบุคคลอื่นๆ ในทุกสาขาอาชีพ เพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับผลร้ายของปัญหาการทุจริต เพื่อปลูกฝังและอบรมคุณธรรม จริยธรรม เพื่อให้ความรู้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต และที่สำคัญก็คือ เพื่อให้ประชาชนรู้และเข้าใจถึงการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ICAC โดยดำเนินการใช้สื่อประชาสัมพันธ์ อาทิเช่น ทางโทรทัศน์ วิทยุ โฆษณาส่งพิมพ์ ละครชุดทางโทรทัศน์ เว็บไซต์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการติดต่อสื่อสารโดยตรงกับชุมชนต่างๆ อีกด้วย

กิจกรรมที่เจ้าหน้าที่หน่วยงานชุมชนสัมพันธ์จัดขึ้นเมื่อมีการออกไปพบปะกับประชาชน ได้แก่ การให้คำบรรยาย การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ การสัมมนา การไต่สวน การแสดงละครต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต โดยกิจกรรมที่จัดขึ้นนั้นจะให้ความรู้เกี่ยวกับการทุจริตอย่างครอบคลุม กล่าวคือ มีการพูดคุยโดยใช้ภาษาธรรมดา ไม่ได้ใช้ภาษากฎหมาย และเจ้าหน้าที่มีความเป็นกันเองกับประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการต่อต้านการทุจริตได้ดีที่สุด โดยในแต่ละปีจะมีประชาชนหลายหมื่นคนที่ได้รับการอบรมในโปรแกรมต่อต้านการทุจริตของหน่วยงานนี้

นอกจากนี้ เพื่อให้ความรู้เรื่องการต่อต้านการทุจริตสามารถเข้าถึงกลุ่มคนจำนวนมากได้อย่างรวดเร็ว เจ้าหน้าที่ ICAC หน่วยชุมชนสัมพันธ์ก็ได้ใช้วิธีการต่างๆ เช่น การผลิตรายการโทรทัศน์ วิทยุและสื่อโฆษณา เพื่อบรรณคดีต่อต้านการทุจริต การให้ความรู้เรื่องการต่อต้านการทุจริตเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในวิชาสังคมศึกษา เศรษฐศาสตร์ ตั้งแต่ชั้นประถมศึกษา การสนับสนุนให้บริษัทต่างๆ ในภาคเอกชนดำเนินธุรกิจโดยถือเอา Corporate Codes of Conduct เนื่องจากในความเป็นจริง มีรายงานว่าเกือบครึ่งหนึ่งของคดีการทุจริตที่มีรายงานนั้น เป็นคดีที่เกิดขึ้นในภาคเอกชน และนอกจากนี้ ก็ยังมีการประกาศเกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำความผิดอีกด้วย เพื่อไม่ให้บุคคลอื่นเอาเป็นเยี่ยงอย่าง

¹⁰ Tomas Chan. (2003, August 4). Corruption Prevention. The Hong Kong Experience. p. 368, from www.unafei.or.jp/pdf/56-26.pdf.

จากการศึกษาข้างต้นพบว่า หน่วยงาน ICAC เป็นหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จอย่างมากในการปราบปรามการทุจริต โดยเป็นความสำเร็จที่ได้มาจากการต่อต้านการทุจริตอย่างจริงจัง ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จและผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ของฮ่องกง มีหลายประการ ดังนี้

1. ICAC ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากรัฐบาล โดยการกำหนดให้เป็นนโยบายของรัฐบาล และกำหนดกรอบการทำงานทางกฎหมาย และที่สำคัญรัฐบาลได้ให้งบประมาณที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานอย่างเป็นอิสระของหน่วยงาน¹¹
2. ในส่วนของกฎหมายนั้น กฎหมายได้ให้อำนาจในการดำเนินงานของ ICAC อย่างมากมาย เช่น การให้อำนาจในการจับกุม คุมขังและให้ประกันตัว รวมทั้งการค้นและยึดทรัพย์สินตาม Independent Commission Against Corruption Ordinance และให้อำนาจในการตรวจค้นบัญชีธนาคาร การตรวจสอบเอกสารทางธุรกิจและเอกสารส่วนตัว และให้อำนาจในการกำหนดให้ผู้ต้องสงสัยแสดงบัญชีสินทรัพย์ รายได้และค่าใช้จ่ายของตน ตาม Prevention of Bribery Ordinance ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานของ ICAC เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะในการปราบปรามการทุจริตในส่วนของภาครัฐ
3. ในส่วนของเจ้าหน้าที่นั้น เจ้าหน้าที่ ICAC มีความรู้ความสามารถและเป็นผู้เชี่ยวชาญจากสายงานต่างๆ สามารถติดต่อสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับฝ่ายบริหารระดับสูงของบริษัทและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริต ส่งผลต่อการบริหารงานเป็นอย่างมาก และเจ้าหน้าที่ ICAC ทุกฝ่ายต่างปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเคร่งครัด และให้ความร่วมมือกันในการทำงาน
4. ICAC มีระบบการตรวจสอบเชิงปฏิบัติการที่ดี ในการจัดทำโครงการต่างๆ จะมีการศึกษาในเรื่องต่างๆ ตามลำดับความสำคัญและมีการตรวจสอบอย่างละเอียด มีการจัดทำรายงานที่สมบูรณ์ และให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสนับสนุนการจัดทำโครงการทุกขั้นตอน โดยการนำร่างข้อเสนอแนะมาอภิปรายกับหน่วยงานนั้น ๆ เสียก่อน ก่อนที่นำไปปฏิบัติจริง และจะไม่มีการตีพิมพ์เผยแพร่ข้อเสนอแนะนั้น ๆ นอกจากในบทความที่มีประเด็นเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต หรือเพื่อเป็นแหล่งข้อมูลในการพัฒนาวิธีปฏิบัติงาน โดยในปัจจุบันได้มีการจัดทำรายงานทั้งสิ้นจำนวนมากกว่า 2,300 เรื่อง¹²

¹¹ Ibid. p. 373.

¹² Ibid. p. 368.

5. ICAC เน้นการทำงานด้วยหลักความโปร่งใส โดยให้ความสำคัญต่อกลไกต่างๆ ซึ่งทำให้มั่นใจถึงความโปร่งใสและความเป็นธรรมในการเลือกที่ปรึกษาและผู้รับจ้าง การจัดทำสัญญาอย่างมีประสิทธิภาพและการตรวจตราอย่างใกล้ชิดในทุกขั้นตอนการปฏิบัติงาน ซึ่งวิธีการเหล่านี้ล้วนแต่ทำให้ประสบความสำเร็จจนแทบไม่มีการทุจริตเกิดขึ้นเลยในฮ่องกง ตัวอย่างเช่น **กรณีศึกษาเรื่องการก่อสร้าง** การก่อสร้างในโครงการภาครัฐจะถูกจัดขึ้นอย่างโปร่งใส ด้วยการตีพิมพ์แผนงานก่อสร้างล่วงหน้า การกำหนดคุณสมบัติล่วงหน้าและเปิดให้ประมูลงานอย่างเสรีและมีข้อกำหนดในเรื่องคุณภาพและความปลอดภัยที่เข้มงวดมากขึ้น โดยมีการกำกับดูแลภาคสนามและการทดสอบเพื่อรับรองความถูกต้องจากบุคคลภายนอก หรือ**กรณีศึกษาเรื่องการจัดซื้อ** ซึ่งเป็นกรณีที่ง่ายต่อการทุจริต ICAC ได้มีวิธีการป้องกันการทุจริตกรณีการจัดซื้อ คือการจำกัดดุลพินิจของเจ้าหน้าที่จัดซื้อ การลงโฆษณาอย่างเปิดเผย การใช้วิธีการกำหนดคุณสมบัติล่วงหน้า การกำหนดให้มีกระบวนการประเมินและการใช้จ่ายอย่างละเอียด มีคณะกรรมการคัดเลือกที่เหมาะสม การจัดเอกสารเต็มรูปแบบ การตรวจตราวิธีการซื้อและความสัมพันธ์กับผู้ขาย การสุ่มตรวจสอบโดยฝ่ายบริหารระดับสูงและแผนงานสอบบัญชีที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งมีวิธีการเหล่านี้ล้วนแต่มีประสิทธิภาพและได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่

6. มีการดำเนินการเชิงรุกด้วยนโยบายการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ ICAC กับหน่วยงานอื่นๆ เช่น กรมตำรวจของแคนาดา และ FBI ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยปัจจุบัน ICAC ได้ดำเนินการเหมือนกับเป็นศูนย์กลางความร่วมมือทางข้อมูลในระดับภูมิภาคในเอเชียแปซิฟิก และการติดต่อสัมพันธ์เช่นนี้ยังคงดำเนินต่อไปและจะขยายตัวมากยิ่งขึ้น¹³

7. ประชาชนส่วนใหญ่ในฮ่องกงเข้าใจเรื่องการทุจริต และตระหนักถึงบทบาทและกลไกของ ICAC ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมทั้งให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ICAC

8. มีการขยายความสามารถของหน่วยงานให้ไปช่วยเหลือทั้งองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนด้วยระบบการให้คำปรึกษาแบบเร่งด่วน และเปิดสายด่วนในการปราบปรามการทุจริตอีกด้วย

9. มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อให้เข้าถึงประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยการเปิดเว็บไซต์ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลมากยิ่งขึ้น

¹³ Ibid. p. 375.

3.2.4 รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย

The Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC เป็นหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ซึ่งเป็นรัฐที่ใหญ่ที่สุดในประเทศออสเตรเลีย หน่วยงานนี้จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1988 ภายใต้กฎหมาย Independent Commission Against Corruption Act 1988 หรือ ICAC Act 1988 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านกับการกระทำทุจริตอย่างจริงจังภายในรัฐนิวเซาท์เวลส์ โดยมุ่งที่จะเปิดโปงและลดการกระทำทุจริตในภาครัฐ รวมทั้งส่งเสริมมาตรฐานความเป็นหนึ่งเดียวกันในการปฏิบัติงานโดยยึดหลักจริยธรรมในการบริหารภาครัฐ¹⁴

ICAC (NSW) ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นทางการในฐานะในการปฏิบัติงาน รวมทั้งการสืบสวนสอบสวนโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับของนักการเมือง ข้าราชการประจำ พรรคการเมือง หรือรัฐบาล ต่างจากองค์กรที่ได้รับเงินทุนจากภาครัฐอื่นๆ

ICAC (NSW) ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานจำนวน 130 คน มีขอบเขตการปฏิบัติงานครอบคลุมทั้งนักการเมือง ศาล และข้าราชการทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นรวมประมาณ 385,000 คน¹⁵ มีคณะกรรมการ ประกอบไปด้วยประธานกรรมการ (The Commissioner) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าการรัฐนิวเซาท์เวลส์ โดยผ่านการพิจารณาความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งแม้ว่าประธานกรรมการฯ จะได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าการรัฐนิวเซาท์เวลส์ ต้องพึ่งพาการบริหารจัดสรรด้านงบประมาณจากเงินงบประมาณของรัฐ แต่การดำเนินงานต่างๆ นั้น คณะกรรมการฯ เสนอต่อรัฐสภาทุก 6 เดือน การรายงานนี้กระทำต่อคณะกรรมการร่วมในรัฐสภา (Parliamentary Joint Committee) อันประกอบด้วยฝ่ายรัฐสภา ฝ่ายค้าน สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะมีการตอบคำถาม นำเสนอข้อมูล และอธิบายบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการฯ กลไกตรวจสอบรับผิดชอบอันนี้เป็นสิ่งที่ชี้ความแตกต่างของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ได้จากคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตของประเทศอื่นๆ สำหรับการบัญชีของคณะกรรมการฯ นั้นต้องได้รับการตรวจสอบโดยสำนักงานตรวจสอบเงินแผ่นดินของรัฐนิวเซาท์เวลส์

ดังนั้นลักษณะพิเศษของคณะกรรมการฯ คือ การมีกลไกตรวจสอบ กลไกความรับผิดชอบของตนเองเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประชาธิปไตยซึ่งถือว่าเป็นจุดแข็งของคณะกรรมการฯ

¹⁴ www.icac.nsw.gov.au/about/4_6_1.cfm.

¹⁵ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. (2541, ธันวาคม). การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย. (รายงานการวิจัย) หน้า 263.

คณะกรรมการสามารถปฏิบัติงานได้โดยอิสระจากคณะผู้บริหารคือคณะรัฐบาล อย่างไรก็ตามต้องยอมรับด้วยว่ากรณีการทุจริตที่คณะกรรมการฯ พิจารณาสอบสวนนั้นส่วนใหญ่เป็นกรณีของข้าราชการ มากกว่านักการเมือง ซึ่งกลุ่มนักการเมืองจะมีกระบวนการตรวจอื่นด้วย คือ การตอบข้อซักถามของนักการเมืองในรัฐสภา รวมถึงการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษเฉพาะสำหรับการสอบสวนคดีความที่เกี่ยวข้องกับนักการเมือง (Royal Commission)

ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์มีความแตกต่างจาก ICAC ของฮ่องกงในหลายลักษณะ เช่น ขอบเขตอำนาจหน้าที่ ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์มีมากกว่า ICAC ฮ่องกงในการสอบสวน แต่ไม่มีอำนาจในการฟ้องร้องแต่อย่างใด โดยการฟ้องร้องกับการทำการสอบสวนของ ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์เป็นการทำงานที่แยกจากกัน กรณี ICAC ของฮ่องกงเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากหน่วยงานอัยการทำงานร่วมกันกับเจ้าหน้าที่ ICAC ฮ่องกงอย่างใกล้ชิดและความรับผิดชอบคดีความที่พบว่า เป็นอาชญากรรมและต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของศาล

ข้อแตกต่างอีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือ กรณี ICAC ฮ่องกงให้ความสำคัญโดยมุ่งเฉพาะปัญหาการทุจริตในกองกำลังตำรวจ อาชญากรรมที่มีการจัดตั้งเป็นองค์กร (Organised Crimes) และช่วงที่ผ่านมาน่าสนใจต่อการทุจริตในภาคธุรกิจเอกชน ขณะที่ ICAC รัฐนิวเซาท์เวลส์มีได้ครอบคลุมการทุจริตในภาคธุรกิจเอกชน ในกรณีอาชญากรรมที่มีการจัดตั้งเป็นองค์กรในออสเตรเลียถูกรับผิดชอบโดยองค์กรระดับชาติ เรียกว่า The Nation Crime Authority

ในส่วนของกระบวนการสอบสวนประเด็นการทุจริต ICAC ฮ่องกงให้ความสำคัญต่อการสอบสวนที่มุ่งเชิงปริมาณของจำนวนคดี ขณะที่ ICAC รัฐนิวเซาท์เวลส์ มุ่งเฉพาะคดีความที่พิจารณาเห็นว่าสำคัญ เช่น คดีที่วงเงินสินบนสูงถึง \$A40,000 หรือมากกว่า หรือคดีความที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะที่แม้ปริมาณวงเงินที่เกี่ยวข้องอาจเพียงเล็กน้อยก็ตาม¹⁶

บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของ ICAC (NSW) นั้น ภายใต้ The ICAC Act 1988 ได้ให้อำนาจและดุลพินิจแก่ ICAC (NSW) ดังนี้

1. เปิดโปงการทุจริตด้วยการสืบสวน ซึ่งรวมถึงการไต่สวนสาธารณะ
2. ป้องกันการทุจริตด้วยการให้ปรึกษาและพัฒนาการต่อต้านการทุจริตในองค์กรภาครัฐ

3. ให้ความรู้แก่ภาครัฐและชุมชนเกี่ยวกับการทุจริตและบทบาทของ ICAC

ภารกิจหลักของคณะกรรมการ คือ การเปิดเผยคดีทุจริต และการป้องกันแก้ไขให้คดีดังกล่าวมีน้อยที่สุด โดยการดำเนินบทบาทหน้าที่ใน 3 ลักษณะ คือ การสอบสวน การป้องกัน และการให้การศึกษารายละเอียดดังนี้

¹⁶ แหล่งเดิม. หน้า 264-265.

1) การสอบสวน

การเปิดเผยการทุจริตต่อสาธารณชนถือเป็นหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการฯ การสอบสวนคดีทุจริต เริ่มขึ้นเมื่อมีการร้องเรียนจากประชาชน การรายงานจากผู้บริหารในหน่วยงานรัฐ การพาดพิงหนทางเชื่อมโยงทั้งจาก (สมาชิก) รัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ และหรือ การริเริ่มโดยตรงของคณะกรรมการฯ เอง ข้อบัญญัติกฎหมายของรัฐนิวเซาท์เวลส์ระบุไว้ด้วยว่า ผู้บริหารในหน่วยงานรัฐที่หน้าที่รายงานต่อคณะกรรมการฯ ถึงการดำเนินการใดๆ ที่เกิดขึ้นและ น่าสงสัยว่าเป็นการทุจริตโดยคณะกรรมการฯ สามารถเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการ ทำหน้าที่ ดำเนินการสอบสวนกรณีที่น่าสงสัยว่ามีสภาพแวดล้อมที่น่าเชื่อถือที่เกี่ยวข้องหรือนำไปสู่การทุจริต

คณะกรรมการฯ เห็นว่านอกเหนือหน้าที่หลัก คือ การเปิดเผยการป้องกันการ ทุจริตต่อสาธารณชนแล้ว หน้าที่สำคัญต่อมาคือ การให้ความสนใจต่อทุจริตที่ทำการเป็นระบบ และเลือกที่จะเจาะเน้นเฉพาะกรณีที่สำคัญที่ต้องดำเนินการป้องกันและแก้ไข

ด้วยเป้าหมายดังกล่าวและทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด คณะกรรมการฯ จึงไม่สามารถเข้าดำเนินการกับทุกคดีที่มีการร้องเรียน หรือรายงานที่ได้รับเข้ามาประมาณมากกว่า 1,000 เรื่องในแต่ละปี การเลือกหยิบคดีสำคัญในแต่ละช่วงเวลาที่ได้รับการร้องเรียนรายงานที่เข้ามาจึงสามารถดำเนินการกับทุกคดีที่ร้องเรียน ระดับความสำคัญของเรื่องมีหน่วยงานอื่นๆ เป็นผู้รับผิดชอบเรื่องร้องเรียนนั้นได้ดีกว่าคณะกรรมการฯ หรือมีลักษณะเฉพาะหรือความสำคัญของ เรื่องที่ร้องเรียนสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายหลักของคณะกรรมการฯ ซึ่งทำให้คณะกรรมการฯ จำเป็นต้องเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนเองหรือไม่

คณะกรรมการฯ มีอำนาจเรียกตัวบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาไต่สวน ข้อมูลเป็นการเฉพาะโดยไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน (private hearing) ในการสอบสวนคดีความ การปฏิเสศความร่วมมือที่คณะกรรมการฯ ร้องขอข้างต้นถือเป็นความผิดและอาจถูกลงโทษถึง ขั้นจำคุก 1 ปี และประชาชนผู้ให้ข้อมูลหลักฐานจะได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายในแง่ที่ หลักฐานข้อมูลที่ให้ต่อคณะกรรมการฯ จะไม่ถูกใช้เพื่อเอาเป็นความผิดต่อบุคคลผู้ให้ข้อมูล หลักฐานดังกล่าว แต่หากเป็นการให้ข้อมูลหลักฐานเท็จจะถูกลงโทษถึงขั้นจำคุก 5 ปี หรือโทษ ปรับเป็นจำนวนถึง สองแสนดอลลาร์ออสเตรเลีย

ในการทำงานสอบสวนนี้ เจ้าหน้าที่คณะกรรมการฯ สามารถร้องขอหมายค้นจาก ประธานคณะกรรมการฯ หรือจากศาลในการเข้าถึงหลักฐานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเชื่อว่ามีส่วน เกี่ยวข้องและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสอบสวน และเพื่อที่จะปกป้องตนเอง คณะกรรมการฯ ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายให้การได้รับหมายค้นมาจากอำนาจศาลของมลรัฐ เท่านั้น

คณะกรรมการฯ สามารถร้องขออำนาจในการใช้วิธีการดักฟังภายใต้ Listening Device Act 1984 เช่น การดักฟังสายโทรศัพท์หรือบันทึกเสียงโทรศัพท์โดยอาศัยกฎหมายการดักฟังโทรศัพท์ของออสเตรเลีย อำนาจดังกล่าวจะต้องได้รับจากผู้พิพากษาสหพันธรัฐ อำนาจการกระทำดังกล่าวนี้มีความเข้มงวดภายใต้กฎหมายพระราชบัญญัติที่กำหนดลักษณะความผิดที่ปกปิดไว้ให้กระทำการดังกล่าวได้เท่านั้น

2) การป้องกัน

The ICAC Act 1988 ได้กำหนดให้ ICAC ตรวจสอบในเชิงรุกต่อนโยบายและกระบวนการทำงานและการจัดการในภาครัฐเพื่อที่จะลดหรือกำจัดโอกาสในการทุจริต และต้องมีการสอดส่องและพัฒนาการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ โดยได้ดำเนินการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานหรือบุคคลที่ร้องขอคำปรึกษา และทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายและระบบเพื่อช่วยลดโอกาสในการทุจริต

3) การให้ความรู้

ICAC ได้ดำเนินการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและชุมชนรัฐนิวเซาท์เวลส์ ทั้งนี้โดยมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงศูนย์ข้อมูลของ ICAC ให้มีการรายงานข้อมูลในทางที่เป็นประโยชน์ต่อ ICAC และเพื่อนำคำปรึกษาในเชิงป้องกันการทุจริตในภาครัฐ โดยการสร้างความสัมพันธ์นี้จะมีการใช้สื่อและสิ่งพิมพ์ต่างๆ อาทิเช่น หนังสือพิมพ์ เว็บไซต์ วิดีโอ สื่อการสอน ไปสเตอร์ และการจัดนิทรรศการ เป็นต้น โดยการให้ความรู้ดังกล่าวแบ่งได้เป็นการให้ความรู้ในภาครัฐ ซึ่งมุ่งเน้นเพื่อการปรับปรุงรายงานของหน่วยงาน และการสนับสนุนให้คำปรึกษาเพื่อต่อต้านการทุจริตได้นำไปใช้ในทางปฏิบัติของหน่วยงาน และการให้ความรู้ในภาคชุมชน ซึ่งมุ่งเน้นการบอกกล่าวให้ชุมชนได้ทราบถึงนโยบายและการปฏิบัติงานของ ICAC และช่วยเหลือชุมชนด้วยการให้ข้อมูลและข่าวสารต่างๆ รวมถึงการให้ความรู้เพื่อสร้างมาตรฐานจริยธรรมและความประพฤติให้ชุมชน

3.2.5 สรุปประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศในการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา

ในเรื่องหน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยตรงในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศได้มีมาตรการเพื่อใช้แก้ไขปัญหาเช่นว่านั้น ดังต่อไปนี้

1) เขตปกครองพิเศษฮ่องกง องค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตของฮ่องกง คือ สำนักงานคณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption) ในการปฏิบัติหน้าที่ของ ICAC มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายอยู่ 3 ฉบับ คือ

(1) กฎหมายการจัดองค์กร ICAC (Independent Commission Against Corruption Ordinance)

(2) กฎหมายเกี่ยวกับการกระทำทุจริต และการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย (Corrupt and Legal Practices Ordinance)

(3) กฎหมายป้องกันการให้สินบน (Prevention of Bribery Ordinance)

สำหรับอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายของ ICAC นั้น ในการปฏิบัติงานกฎหมายของ ICAC ได้บัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของ ICAC ให้ทำการสืบสวนเกี่ยวกับการทุจริตได้อย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นการคอร์รัปชันในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือปฏิบัติหน้าที่ในส่วนของเอกชน เมื่อ ICAC ได้รับการร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริต ไม่ว่าจะเป็นโดย โทรศัพท์ โดยไปรษณีย์ หรือแม้แต่มาร้องเรียนด้วยตนเอง ICAC จะเริ่มทำการสอบสวนด้วยตนเอง โดยไม่ต้องส่งเรื่องไปยังพนักงานตำรวจ เมื่อ ICAC เริ่มดำเนินการแล้ว เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนของ ICAC จะปฏิบัติงานอย่างเป็นความลับที่สุด โดยอาจจะจัดให้มีระบบสายลับเข้าไปสอดส่องดูแลความเป็นไปของหน่วยราชการและเอกชนที่ถูกร้องเรียน โดยผู้ถูกร้องเรียนจะไม่รู้ตัว การรักษาความลับในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สืบสวนของ ICAC นี้ มีกฎหมายป้องกันการให้สินบน บัญญัติถึงการนำเอาเรื่องที่มีการร้องเรียนไปแจ้งแก่ผู้ต้องสงสัยไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมให้ถือว่าเป็นความผิด สำหรับอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายนั้น เจ้าหน้าที่ ICAC มีอำนาจสืบสวนและสอบสวน โดยมีอำนาจเข้าไปตรวจค้นสถานที่ บุคคล และสิ่งของ ยึด อาชดสิ่งของที่ใช้เป็นพยานหลักฐาน หมายเหี่ยวบุคคลที่พบในสถานที่ถูกค้นจนกว่าจะทำการค้นเสร็จสิ้น สอบถาม และเรียกมาสอบถามการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเอกชน รวมทั้งให้ส่งมอบเอกสาร และข้อมูลที่ทำเป็น ตรวจสอบเอกสาร สมุดบัญชี และคู่มือบัญชีธนาคาร เมื่อรวบรวมพยานหลักฐาน จนแน่ชัดว่าน่าจะมีมูลการทุจริต หรือการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจริง เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนของ ICAC ก็มีอำนาจทำการจับกุมผู้ต้องสงสัย และควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยได้ แล้วอาจส่งผู้ถูกจับกุมให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อดำเนินการต่อไป หรือจะควบคุมไว้ที่ทำงานของ ICAC เองก็ได้ เพราะสำนักงาน ICAC มีห้องกักขังผู้ต้องหาเองโดยเฉพาะ ถ้าควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ที่สำนักงาน ICAC เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนจะต้องทำการสอบสวนและส่งตัวผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อศาลภายใน 48 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ต้องหาถูกจับกุม หากไม่สามารถฟ้องผู้ต้องหาได้ภายใน 48 ชั่วโมง เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนจะต้องปล่อยตัวผู้ต้องหาไปโดยมีประกัน และให้มารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนของ ICAC ตามเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนของมีอำนาจควบคุมตัวผู้ต้องหาได้ไม่เกิน 48 ชั่วโมง นอกจากนี้แล้วเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนยังมีอำนาจจำกัดสถานที่อยู่ของผู้ต้องสงสัย หรือผู้ต้องหาและยึดหนังสือเดินทางได้ด้วย แต่ถ้า

สอบสวนแล้วไม่อาจดำเนินคดีอาญาได้ ก็จะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ต่อนั้น เพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน ICAC เกี่ยวกับการคอร์รัปชันนั้น กฎหมายได้รองรับอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้างขวาง เพื่อให้เป็นมาตรการที่เฉียบขาดในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในฮ่องกง โดยได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ ICAC มากกว่าอำนาจหน้าที่ตำรวจฮ่องกง เช่น การตรวจสอบเอกสารและบัญชีทรัพย์สินในธนาคาร ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจฮ่องกงไม่อาจทำได้ แต่สำหรับเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนของ ICAC กลับมีอิสระในการทำงานอย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพราะหน่วยงาน ICAC เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติจึงบัญญัติกฎหมายเพื่อให้อำนาจหน้าที่ไว้มาก นอกจากคดีเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน เช่น กฎหมาย ICAC ได้กำหนดให้เป็นความผิดอาญาทั้งสิ้น

2) ประเทศสิงคโปร์ องค์กรที่ทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบของประเทศสิงคโปร์ คือ The Corruption Practices Investigation Bureau (CPIB) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนของ CPIB ซึ่งผ่านการคัดเลือกเข้าทำงาน โดยคณะกรรมการข้าราชการ (Public Service Commission) จะถูกส่งตัวไปอบรมที่กรมตำรวจ เพื่อให้มีความรู้เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนกฎหมายและรู้เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในเรื่องพยานหลักฐาน จากนั้นจึงปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ CPIB ออสเตรเลีย จนสามารถปฏิบัติงานได้ด้วยตนเอง

สำหรับอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ CPIB มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับกฎหมายอย่างกว้างขวาง ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย Prevention of Corruption Act ในการสืบสวนสอบสวนการทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการสอบปากคำ การยึดและอายัดข้อมูลที่เป็นพยานหลักฐาน วัตถุพยาน และอื่นๆ มีอำนาจจับกุม และควบคุมผู้ต้องหาไว้ได้ 48 ชั่วโมง เพื่อทำการสอบสวน มีอำนาจออกคำสั่งให้ส่งมาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับบัญชีเงินต่างๆ ของผู้ถูกกล่าวหา เจ้าหน้าที่ CPIB สามารถฟ้องคดีต่อศาลเองได้ โดยการขออนุมัติจากพนักงานอัยการและสามารถดำเนินการกับชาวสิงคโปร์ที่อยู่นอกประเทศได้

เพื่อเป็นการเสริมในการปฏิบัติงานในด้านการบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงาน CPIB ของสิงคโปร์ยังได้มีการประสานงานในลักษณะความร่วมมือกับหน่วยงานในลักษณะเดียวกันของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมาเลเซียและบรูไน โดยมีการทำข้อตกลง (Agreement) เกี่ยวกับหมายเรียกพยาน ซึ่งใช้ร่วมกันทำให้เกิดความสะดวกในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ยังมีการประสานความร่วมมือกับประเทศอื่นใน

การแลกเปลี่ยนข้อมูล ประชุมและสัมมนาพร้อมกันเกี่ยวกับปัญหาการปราบปรามการทุจริตกับประเทศอื่นที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกัน อันเป็นการเพิ่มศักยภาพในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของบรรดาประเทศในภูมิภาคเดียวกันอีกด้วย

3) รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย องค์กรที่ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนกรณีทุจริตคอร์รัปชันของรัฐนิวเซาท์เวลส์ คือ ICAC (Independent Commission for Against Corruption) เป็นองค์กรที่มีอำนาจดำเนินคดีเกี่ยวกับการคอร์รัปชันกับนักการเมือง ศาล และข้าราชการจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ในช่วงก่อนคณะกรรมการชุดนี้ถูกจัดตั้งขึ้น อำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตเป็นของตำรวจและอัยการ ซึ่งรับผิดชอบคดีการทุจริตหรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่เกี่ยวกับระบบหรือระเบียบราชการ คดีเหล่านี้จะถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา หรือคณะกรรมการของรัฐส่วนกลาง ซึ่งจะมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ในการสอบสวน จัดเตรียมข้อมูล เอกสาร และเสนอความคิดเห็นต่อคดีที่มีการพิจารณาดังกล่าว

ICAC (NSW) ตามกฎหมาย ICAC Act 1988 ได้ให้อำนาจในการดำเนินงานอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการสอบสวนคดีการทุจริตมีอำนาจในการใช้วิธีการบันทึกวิดีโอ หรือการรับฟังในกระบวนการสอบสวนที่เป็นความลับ และเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ก็คือการใช้กระบวนการประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ในการสอบสวน การดำเนินการของ ICAC (NSW) จะทำในรูปของคณะกรรมการ หน่วยงานที่มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวน ค้นหาพยานหลักฐาน และส่งผู้ถูกกล่าวหาให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทำการควบคุม แต่ไม่มีอำนาจในการฟ้องร้อง คงให้พนักงานอัยการมีหน้าที่ในการฟ้องร้องแทน

เนื่องจากคณะกรรมการของ ICAC (NSW) มีอำนาจในการเรียกตัวบุคคลใดๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาไต่สวนข้อมูลเป็นการเฉพาะ โดยไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน (Public Hearing) ในการสอบสวนคดีความ การปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือตามที่คณะกรรมการร้องขอข้างต้น ถือว่าเป็นความผิดและอาจถูกลงโทษจำคุก 1 ปี สำหรับประชาชนผู้ให้ข้อมูล หรือพยานหลักฐานจะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายและไม่อาจนำเอาข้อมูลเหล่านั้นมาเป็นโทษผู้ให้ข้อมูลดังกล่าว แต่ถ้าเป็นการให้ข้อมูลเท็จจะถูกลงโทษจำคุกถึง 5 ปี หรือปรับเป็นเงิน 200,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย นอกจากนี้คณะกรรมการยังมีอำนาจร้องขอต่อศาลเพื่อให้ใช้มาตรการพิเศษ เช่น การดักฟังทางโทรศัพท์ ภายใต้กฎหมาย Listening Device Act 1984 และกฎหมาย Interception Act 1979 ส่วนผู้พิพากษาที่มีอำนาจในการสั่งอนุญาตหรือไม่ นั่นคือ Federal Court Judge

กล่าวโดยสรุปแล้ว การศึกษาหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงาน ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง หน่วยงาน CPIB ของประเทศสิงคโปร์ และหน่วยงาน ACA ของ

ประเทศมาเลเซีย และหน่วยงาน ICAC (NSW) ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ประเทศออสเตรเลีย จะมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายที่คล้ายคลึงกันดังต่อไปนี้

- (1) มีอำนาจหน้าที่ในการรับแจ้งเรื่องราวที่เกี่ยวกับการทุจริต
- (2) มีอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับพยานหลักฐาน ค้นหาข้อเท็จจริง เรียกบุคคลหรือตัวแทนของหน่วยงานมาให้ข้อเท็จจริง เข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานที่ถูกกล่าวหาหรือที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสามารถใช้มาตรการพิเศษเพื่อเข้าถึงข้อมูล แต่ต้องขออนุญาตต่อศาลเป็นครั้ง ๆ ไป
- (3) มีอำนาจในการดำเนินการต่อบุคคล โดยร้องขอต่อศาลเพื่อให้ออกหมายจับและควบคุมตัว และให้ประกันตัว หรือสามารถสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการแทนในกรณีดังกล่าวได้
- (4) มีอำนาจในการฟ้องคดีต่อศาลเช่นเดียวกับพนักงานอัยการ โดยให้ถือว่า ส่วนงานสอบสวนของหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นเสมือนส่วนงานของพนักงานสอบสวน
- (5) มีอำนาจในการดำเนินคดีกับการทุจริตของนักการเมือง ข้าราชการและการทุจริตในภาคเอกชน ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชน
- (6) มีหน้าที่ในการวางมาตรการทั้งระยะสั้น และระยะยาวในการป้องกันการทุจริต
- (7) มีอำนาจหน้าที่ในการประสานงานกับองค์กรภายในประเทศ เพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (8) มีอำนาจหน้าที่ในการประสานงานกับองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศ ทั้งในด้านการบังคับใช้กฎหมาย แลกเปลี่ยนข้อมูล อบรมสัมมนา ฝึกอบรม เพื่อเสริมสร้างแนวทางป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน
- (9) การบังคับใช้กฎหมายขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศต่าง ๆ มักจะทำในรูปของคณะกรรมการ

สำหรับอำนาจหน้าที่ของการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีดังต่อไปนี้¹⁷

1. มีคำสั่งให้ข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่

¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 25.

ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาถ้อยคำหรือให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

2. ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึดหรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

3. มีหนังสือขอให้หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

4. วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบียดเบียน ค่าเดินทาง และค่าตอบแทนของพยานบุคคล และเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเรื่องอื่นใดเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

5. วางระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายสินบนตามมาตรา 30

6. ออกระเบียบ หรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ¹⁸

7. ในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจดังต่อไปนี้

1) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับ และควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป¹⁹

3) การปล่อยตัวผู้ถูกจับชั่วคราว²⁰

¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 107.

¹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 26.

²⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา .

บทที่ 4

การนำหลักเกณฑ์การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญามาใช้ในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

แม้การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในชั้นก่อนฟ้องคดีที่ผ่านมาในอดีต จะได้มีการดำเนินคดีโดยพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ โดยมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นเครื่องมือในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีก็ตาม แต่กระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการพิจารณาคดีอาญาปกติซึ่งทำได้ยาก เพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานอาชญากรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งผลให้การรวบรวมพยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและการใช้กระบวนการดำเนินคดีอาญาปกติค่อนข้างจะมีความล่าช้าและระบบพิจารณาคดีอาญาเป็นระบบกล่าวหาซึ่งพนักงานอัยการมีหน้าที่ในการพิสูจน์ความผิดของจำเลยจนปราศจากข้อสงสัยอันควร และศาลวางตัวเป็นกลางมักจะไม่ใช่อำนาจในการสืบพยานเพิ่มเติมเพื่อค้นหาความจริงว่าจำเลยเป็นผู้ผิดหรือบริสุทธิ์ ส่งผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะไม่ถูกลงโทษ เพราะไม่สามารถแสวงหาพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิดของจำเลยได้ ในการแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้ให้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิดและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อศาลต่อไปแทนเจ้าหน้าที่ตำรวจแต่เดิม และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ยังคงกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใช้อำนาจควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาได้โดยนำหลักเกณฑ์และระยะเวลาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับหากมีกรณีจำเป็นต้องควบคุมตัว เพื่อประโยชน์แก่การไต่สวนข้อเท็จจริงด้วย ดังนั้น การควบคุมตัว เป็นกระบวนการที่สำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้วจะพบว่าในส่วนเกี่ยวกับการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาแล้วยังมีข้อบกพร่องอยู่ กล่าวคือ บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้กำหนดแต่

เพียงหลักเกณฑ์กว้างๆ แต่ไม่มีการกำหนดรายละเอียดที่ชัดเจนในการดำเนินการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด โดยสามารถแยกพิจารณาได้เป็นดังนี้

4.1 สภาพปัญหาการนำหลักเกณฑ์การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

โดยทั่วไปการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทซึ่งบัญญัติหลักเกณฑ์และอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้างๆ โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อยในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่จนถึงปัจจุบันนี้ก็ยังไม่มีกรออกกฎหมายที่เหมาะสมชัดเจนเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด จะมีเพียงแต่บัญญัติว่าให้นำหลักเกณฑ์และระยะเวลาการควบคุมตัวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้สำหรับความผิดที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงระบบการดำเนินคดีและลักษณะความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีความแตกต่างไปจากการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวน จึงทำให้ในปัจจุบันนี้ กรณีเรื่องการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ทำให้การดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหายังเป็นไปโดยไม่มีประสิทธิภาพอยู่ ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยกรณีมีการกล่าวหา ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมแต่อย่างใด

4.1.1 ปัญหาในเรื่องหลักเกณฑ์การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา

อาจกล่าวได้ว่า การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาในการดำเนินคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นกระบวนการที่สำคัญ อันทำให้มีการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในความเป็นจริงแล้วการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกลับไม่เคยมีการขอให้ศาลออกหมายขังเพื่อควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานแต่อย่างใด ทำให้ไม่สามารถค้นหา

พยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งในการไต่สวนข้อเท็จจริง มักปรากฏว่า เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะชี้มูลความผิดแล้ว แต่ผู้ถูกกล่าวหา กลับหลบหนีไปไม่สามารถนำตัวมาฟ้องร้องคดีได้

แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 73 วรรคสอง จะได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจขอให้ศาลออกหมายขังเพื่อควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาระหว่างสอบสวนได้ และให้นำหลักเกณฑ์การควบคุมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับก็ตาม แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณากระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงคดีอาญาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว กลับไม่สามารถนำหลักเกณฑ์การควบคุมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้โดยตรงได้ โดยมีสาเหตุมาจากกระบวนการที่แตกต่างกันบางประการ ดังนี้ คือ

1) หลักประกันการดำเนินคดี

ในกรณีของการสอบสวนดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนโดยเฉพาะในเรื่องการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ถือได้ว่าเป็นการควบคุมตัวระหว่างคดี คือ การจำกัดเสรีภาพในร่างกายและเสรีภาพในการเคลื่อนไหวกว้างขวางที่ทางของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับรัฐในการดำเนินคดี การควบคุมระหว่างคดีจึงมีจุดมุ่งหมาย 3 ประการ¹ ได้แก่

- (1) เพื่อให้การสอบสวนดำเนินไปได้โดยเรียบร้อย
- (2) เพื่อประกันการมีตัวผู้ต้องหาหรือจำเลย และ
- (3) เพื่อประกันการบังคับโทษ

เป็นการดำเนินการเพื่อมุ่งหมายของการบังคับใช้กฎหมายในอันที่จะควบคุมการกระทำความผิด นำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และป้องกันอันตรายที่เกิดขึ้นแก่สมาชิกในสังคม จึงเป็นลักษณะทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control) โดยมุ่งจะควบคุม ระงับ และปราบปรามอาชญากรรมเป็นหลัก กล่าวคือ เมื่อได้ตัวผู้กระทำความผิดมาแล้ว ทฤษฎีนี้ให้สันนิษฐานว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดไว้ก่อนจากนั้นจึงจะดำเนินการตามขั้นตอนจนถึงการพิจารณาพิพากษาคดี ทฤษฎีนี้การค้นหาข้อเท็จจริงในชั้นศาลมีอยู่น้อยมาก

แต่ในส่วนกรณีของกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นกระบวนการพิเศษที่สร้างขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการดำเนินคดีกับการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แต่เดิมใช้ประมวล

¹ คณิศ ฅ นคร. (2546). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 246-250.

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นเครื่องมือในการดำเนินคดี เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเป็นกระบวนการบังคับใช้กฎหมายตามทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม (Due Process) เป็นหลัก กล่าวคือ เป็นการบังคับใช้กฎหมายจะต้องมีความเป็นธรรมตามขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการ ต้องเกิดความยุติธรรม ทฤษฎีนี้ไม่เห็นพ้องด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างทฤษฎีควบคุมอาชญากรรม โดยทฤษฎีนี้จึงถือว่าบุคคลจะไม่ถูก กล่าวหาว่ากระทำความผิดเพียงเพราะมีพยานหลักฐานว่าเขาได้กระทำความผิดเท่านั้น แต่เขาจะมีความผิดต่อเมื่อผู้มีอำนาจตามกฎหมายพิจารณาชี้ขาดแล้วว่าเขามีความผิดจริง นอกจากนี้ผู้มีอำนาจ ดำเนินคดีและพิจารณาชี้ขาดคดีจะต้องปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายต่างๆ ที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของเขอย่างครบถ้วนแล้ว

2) หลักเหตุผลของความจำเป็นในการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา

ในกรณีของการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ระหว่างคดีของพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 วรรคแรก บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ควบคุมผู้ถูกจับไว้เกินกว่าจำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดี” ซึ่งการควบคุมตามพฤติการณ์แห่งคดีนั้น ได้แก่ 1. ในกรณีเป็นความผิดลหุโทษ หรือความผิดที่มีโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ สามารถควบคุมตัวไว้ได้เท่าที่ตามคำให้การและที่จะรู้ตัวว่าเป็นใครและที่อยู่ของเขอยู่ที่ไหนเท่านั้น 2. ในความผิดที่มีอัตราโทษสูงกว่าจะควบคุมผู้ถูกจับไว้เกินกว่าสี่แปดชั่วโมงไม่ได้ เว้นแต่กรณีมีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอย่างอื่นอันมิอาจก้าวล่วงเสียได้ ให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลขอหมายจับผู้ต้องหาไว้.

เหตุที่จะออกหมายจับเพื่อควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 71 ได้บัญญัติให้นำมาตรา 66 ในเรื่องเหตุที่ออกหมายจับมาใช้บังคับเกี่ยวกับการออกหมายจับโดยอนุโลม จึงเห็นได้ว่าเหตุที่จะออกหมายจับกับเหตุที่จะออกหมายจับเป็นเหตุเดียวกัน ดังนั้น การจับก็ดี เหตุออกหมายจับก็ดี การขังก็ดี และเหตุออกหมายขังก็ดี เหล่านี้เป็นเรื่องเดียวกัน คือเป็นเรื่องของ “การเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ” อันเป็นการดำเนินการเพื่อบังคับใช้กฎหมายในอันที่จะควบคุมการกระทำความผิด นำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และป้องกันอันตรายที่เกิดขึ้นแก่สมาชิกในสังคม จึงเป็นลักษณะทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมอาชญากรรมเป็นหลัก

แต่ในกรณีกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กลับถือเป็นกระบวนการที่บังคับใช้กฎหมายเป็นหลัก โดยมุ่งที่จะให้ความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นระบบในอุดมคติ

(Ideal Type)² โดยถือว่าบุคคลจะไม่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเพียงเพราะมีพยานหลักฐานว่าเขาได้กระทำความผิดเท่านั้น แต่จะมีความผิดก็ต่อเมื่อผู้มีอำนาจตามกฎหมายพิจารณาชี้ขาดว่ามีความผิดจริง ดังนั้น การควบคุมตัวเป็นการกระทบต่อเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาจึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนก่อนการตรวจสอบถึงเหตุความจำเป็นในการออกหมายจับเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหามากกว่าการมุ่งจะควบคุม ระวัง และปราบปรามอาชญากรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามหลักทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control) เท่านั้น และยังเป็น การสอดคล้องกับหลักสากลของนานาอารยประเทศ คือ ปฏิญญาสากลว่าสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อ 9³ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 ข้อ 9⁴ ด้วย ประกอบกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังเป็นกระบวนการเพื่อค้นหาความจริง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหายังคงได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ (Presumption of innocent) ฉะนั้น จึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ประสงค์ให้หลักการประกันสำหรับรัฐ หรือมีความมุ่งหมายเพื่อให้การสอบสวนดำเนินไปโดยเรียบร้อยก็ดี เพื่อประกันการมีตัวของผู้ต้องหาหรือจำเลยก็ดี และเพื่อประกันการบังคับโทษที่ดี มาใช้กับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามแห่งชาติได้โดยตรงได้

4.1.2 ปัญหาในเรื่องระยะเวลาการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ควบคุม ผู้ถูกจับไว้เกินกว่าจำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดี

ในกรณีความผิดลหุโทษ จะควบคุมผู้ถูกจับไว้ได้เท่าเวลาที่จะถามคำให้การ และที่จะรู้ตัวว่าเป็นใคร และที่อยู่ของเขายู่ที่ไหนเท่านั้น...

ในกรณีความผิดอาญาที่ได้กระทำความผิดอาญาโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ศาลมีอำนาจสั่งขังได้ครั้งเดียว มีกำหนดไม่เกินเจ็ดวัน

² ประธาน วัฒนาวณิชย์. (2524). ระบบความยุติธรรมทางอาญา : แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาชญากรรมและกระบวนการนิติธรรม. หน้า 154.

³ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 ข้อ 9 บัญญัติว่า “บุคคลใดจะถูกจับ กักขังหรือเนรเทศโดยพลการมิได้”

⁴ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 ข้อ 9 บัญญัติว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพและความมั่นคงของตน บุคคลใดจะถูกจับหรือคุมขังโดยพลการมิได้ บุคคลใดจะถูกวิตรอนเสรีภาพของตนมิได้ ยกเว้นโดยเหตุและอาศัยกระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย”

ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่าหกเดือนแต่ไม่ถึงสิบปี หรือปรับเกินกว่าห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับศาลมีอำนาจสั่งขังหลายครั้งติดๆ กันได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกินสิบสองวัน และรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกินสี่สิบแปดวัน

ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป จะมีโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม ศาลมีอำนาจสั่งขังหลายครั้งติดๆ กันได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกินสิบสองวัน และรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกินแปดสิบสี่วัน....”

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าความผิดทางอาญาที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น ได้กำหนดฐานความผิดไว้ดังนี้ คือ

- 1) ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่
- 2) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
- 3) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
- 4) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

ซึ่งความผิดที่กล่าวมานั้น อาจเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องก็ได้ และความผิดนั้นกฎหมายได้กำหนดโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่าหกเดือนขึ้นไป หรือจำคุกตั้งแต่สิบปีขึ้นไป แล้วแต่กรณี ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะใช้อำนาจควบคุมผู้ถูกกล่าวหาระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง ตามฐานความผิดดังกล่าวแล้ว จะต้องขออำนาจศาลสั่งขังไว้ระหว่างไต่สวนข้อเท็จจริง มีกำหนดระยะเวลาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 กล่าวคือ มีกำหนดระยะเวลาไม่เกินสี่สิบแปดวัน หรือแปดสิบสี่วันเท่านั้น จะเหมาะสมหรือไม่ หากมาพิจารณาเปรียบเทียบกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในแต่ละเรื่องที่ถูกกล่าวหาถูกกล่าวหาดำเนินคดีแล้ว จะเห็นมีกระบวนการดำเนินคดีหลายขั้นตอน โดยจะขอกกล่าวดังต่อไปนี้ คือ

(1) กระบวนการรับเรื่องร้องเรียน

กรณีกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 68 กำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่า ผู้เสียหายหรือผู้กระทำความเสียหายเท่านั้นที่จะกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง บุคคลอื่นนอกจากบุคคลดังกล่าวแล้วไม่มีอำนาจกล่าวหา ร้องเรียนได้ ซึ่งการกล่าวหาหรือร้องเรียนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาว่าจะต้องต้องกล่าวหาหรือร้องเรียนภายในระยะเวลาเท่าใด ดังนั้น

จึงให้มีการ กล่าวหา ร้องเรียน ได้ แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปแล้วก็ตาม แต่จะต้องดำเนินการภายในกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 95 ด้วย

กรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดให้แต่เฉพาะผู้เสียหายเท่านั้นแต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เสียหายหรือผู้แทนผู้เสียหายเท่านั้น กฎหมายมีเจตนาให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งก็ได้ที่จะกล่าวหา ร้องเรียนก็ได้ แต่การกล่าวหา ร้องเรียนกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีการกล่าวหา ร้องเรียนแต่เฉพาะในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วไม่เกินสองปีเท่านั้น

(2) กระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน

เมื่อเรื่องร้องเรียนที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่น่าเชื่อว่า ข้อกล่าวหาที่ร้องเรียนมีมูลเพียงพอที่จะมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป โดยกระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน แยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ

ก. การแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนผู้ทรงคุณวุฒิ โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนจากบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเฉพาะด้าน

ข. จำนวนคณะกรรมการไต่สวน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะและระดับตำแหน่งและการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร

(3) องค์คณะของคณะกรรมการไต่สวน สามารถแยกพิจารณาได้ 2 กรณี คือ

ก. กรณีไต่สวนดำเนินคดีกับบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 58⁵ ไม่ว่าจะ

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 58 “เมื่อปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจดำเนินการถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้ (1) นายกรัฐมนตรี (2) รัฐมนตรี (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (4) สมาชิกวุฒิสภา (5) ประธานศาลฎีกา (6) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ (7) ประธานศาลปกครองสูงสุด (8) อัยการสูงสุด (9) กรรมการการเลือกตั้ง (10) ผู้ตรวจการแผ่นดิน (11) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (12) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (13) รองประธานศาลฎีกา (14) รองประธานศาลปกครองสูงสุด (15) หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร (16) รองอัยการสูงสุด (17) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง.

บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตราดังกล่าวจะให้การถ้อยคำในฐานะพยานหรือผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้กล่าวหา ในชั้นคณะกรรมการไต่สวนก็ตาม จะต้องมิฉะนั้นคณะกรรมการไต่สวนอย่างน้อยสองคน และในจำนวนนี้จะต้องเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคนและจะต้องมีอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้าร่วมด้วยเสมอ

ข. กรณีไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นการไต่สวนข้อเท็จจริงกับผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป ซึ่งต้องมีคณะกรรมการไต่สวนอย่างน้อยสองคน และในจำนวนนั้นต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน โดยไม่มีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นประธานอนุกรรมการไต่สวนเข้าร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้⁶

(4) องค์ประชุมคณะกรรมการไต่สวน

ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวน จะต้องมิฉะนั้นอนุกรรมการไต่สวนมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนอนุกรรมการไต่สวนทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุมและมติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก⁷

(5) การแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ⁸ สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ

ก. กรณีผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนต่อหน้าคณะกรรมการไต่สวน โดยประธานอนุกรรมการไต่สวนต้องแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อและวันที่รับทราบไว้เป็นหลักฐานแล้วมอบสำเนาคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา

ข. กรณีผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มารับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนให้มีการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนโดยส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ โดยให้ประธานอนุกรรมการไต่สวนทำหนังสือส่งสำเนาคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนทางไปรษณีย์ตอบรับไปยังผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งปรากฏตามหลักฐานทางราชการ หรือตามที่ปรากฏจากการไต่สวนข้อเท็จจริง ถ้าหากล่วงพ้นสิบห้าวันนับแต่วันส่งสำเนาคำสั่งดังกล่าวแล้วให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนแล้ว

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 48.

⁷ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 ข้อ 8.

⁸ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 ข้อ 9.

(6) การคัดค้านคณะกรรมการไต่สวน⁹ สามารถแยกพิจารณาได้ 2 ประการ คือ

ก. เหตุแห่งการคัดค้านคณะกรรมการไต่สวน ประกอบด้วย

- รู้เห็นเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหามาก่อน
- มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา
- มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
- เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือร่วมมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
- มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติ หรือเป็นหุ้นส่วน หรือมีประโยชน์ร่วมกัน หรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

ข. กระบวนการคัดค้านคณะกรรมการไต่สวน

- คำคัดค้านต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายใน 7 วันนับแต่วันที่รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน หรือวันที่ทราบเหตุแห่งการคัดค้าน

- คำคัดค้านนั้นต้องแสดงข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุแห่งการคัดค้านว่าจะทำให้การไต่สวนข้อเท็จจริงไม่ได้ความจริงและยุติธรรมอย่างไร

- ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเมื่อรับคำคัดค้านแล้ว ให้ส่งคำคัดค้านไปให้ประธานอนุกรรมการไต่สวนทราบ และเสนอให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาคำคัดค้าน

- ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่าคำคัดค้านฟังไม่ขึ้นก็ให้ยกคำคัดค้านและถือเป็นที่สุด ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้คัดค้านทราบ แต่ถ้าคำคัดค้านมีเหตุผลรับฟังได้ ก็ให้อนุกรรมการไต่สวนผู้นั้นพ้นจากการเป็นอนุกรรมการไต่สวน และแจ้งผลมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไปยังผู้คัดค้านทราบ

(7) แจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนให้ผู้บังคับบัญชาของอนุกรรมการไต่สวนผู้ทรงคุณวุฒิทราบ

⁹ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 ข้อ 11.

เป็นกรณีที่อนุกรรมการไต่สวนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นข้าราชการหรือเจ้าพนักงานของรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการป้องกัน¹⁰ และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องทำหน้าที่แต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของอนุกรรมการไต่สวนผู้นั้นทราบ

(8) การเปิดประชุมคณะอนุกรรมการไต่สวนครั้งแรก

เมื่อประธานอนุกรรมการไต่สวนได้แจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนไปยังผู้ถูกกล่าวหาเรียบร้อยแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นเลขานุการคณะอนุกรรมการไต่สวนได้จัดทำหนังสือเชิญประชุมคณะอนุกรรมการไต่สวนครั้งแรกไปยังอนุกรรมการไต่สวนผู้ทรงคุณวุฒิทุกคนให้ทราบ ในการประชุมคณะอนุกรรมการไต่สวนครั้งแรกจะพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

ก. กำหนดแนวทางในการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยพิจารณาจากคำร้องพฤติการณ์การกล่าวหา และพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ข. มอบหมายให้อนุกรรมการไต่สวนคนใดคนหนึ่ง หรือหลายคนก็ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

ค. กรณีถ้าคำกล่าวหาไม่มีพยานหลักฐานที่ชัดเจนว่ามีมูลความผิดแล้ว คณะอนุกรรมการไต่สวนจะทำการตรวจสอบพยานหลักฐานและกำหนดแนวทางการแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหา โดยจะไม่ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอีกก็ได้

(9) กระบวนการแจ้งข้อกล่าวหา¹¹

เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนเห็นว่าไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหา ก็ให้คณะอนุกรรมการไต่สวนเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบ และแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาอันสมควร แต่อย่างช้าไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบข้อกล่าวหา

โดยการแจ้งข้อกล่าวหา นั้น คณะอนุกรรมการไต่สวนจะจัดทำบันทึกตามแบบที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด โดยคณะอนุกรรมการไต่สวนจะระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ในการกระทำความผิดเท่าที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจข้อกล่าวหาได้ดี โดยทำเป็นสองฉบับ เพื่อมอบให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับ อีกฉบับหนึ่งให้เก็บไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง และให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อรับทราบไว้เป็นหลักฐานด้วย

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาแต่ไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบข้อกล่าวหา ให้คณะอนุกรรมการไต่สวนจดแจ้งเหตุที่ไม่ยอมลงลายมือชื่อไว้ในบันทึกแจ้ง

¹⁰ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 ข้อ 7.

¹¹ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 ข้อ 15.

ขอกล่าวหา และให้รวมไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง หากผู้ถูกกล่าวหาไม่มารับทราบ ขอกล่าวหา ให้คณะอนุกรรมการไต่สวนส่งบันทึกแจ้งขอกล่าวหาทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ไปยังผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการหรือสถานที่ติดต่อที่ผู้ถูกกล่าวหาแจ้งให้ทราบ การแจ้งในกรณีนี้ให้ทำบันทึกแจ้งขอกล่าวหาเป็นสามฉบับ เพื่อเก็บไว้ ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงหนึ่งฉบับ ส่งไปให้ผู้ถูกกล่าวหาสองฉบับ โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาเก็บไว้หนึ่งฉบับ และให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อและวันเดือนปีที่รับทราบ ส่งกลับคืนมา รวมไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงหนึ่งฉบับ เมื่อล่วงพ้นสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ดำเนินการ ดังกล่าวแล้ว แม้จะไม่ได้รับบันทึกแจ้งขอกล่าวหาคืน หรือไม่ได้รับคำชี้แจงจากผู้ถูกกล่าวหา ก็ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบทราบขอกล่าวหาและไม่ประสงค์ที่จะแก้ขอกล่าวหา

(10) กระบวนการชี้แจงแก้ขอกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหา สามารถแยกได้ 3 กรณี คือ

ก. ระยะเวลาการชี้แจงแก้ขอกล่าวหา

โดยหลักแล้วผู้ถูกกล่าวหาต้องชี้แจงแก้ขอกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบบันทึกการแจ้งขอกล่าวหา หากผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมชี้แจงแก้ขอกล่าวหาภายใน กำหนดเวลาดังกล่าวโดยไม่แจ้งเหตุขัดข้องให้คณะอนุกรรมการไต่สวนทราบแล้ว ก็ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ประสงค์จะแก้ขอกล่าวหา แต่อย่างไรก็ตามแม้จะล่วงเลยระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ก็ตาม แต่ผู้ถูกกล่าวหายังมีโอกาสที่จะชี้แจงแก้ขอกล่าวหาได้อยู่ หากผู้ถูกกล่าวหาได้ยื่นคำชี้แจงแก้ขอกล่าวหาก่อนที่คณะกรรมการไต่สวนสรุปสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการไต่สวนพิจารณา แล้วเห็นว่ามิเหตุอันสมควร ผู้ถูกกล่าวหาสามารถชี้แจงแก้ขอกล่าวหาตามที่ร้องขอก็ได้

ข. รูปแบบการชี้แจงแก้ขอกล่าวหา

การชี้แจงแก้ขอกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหา จะทำเป็นหนังสือหรือด้วยวาจา ก็ได้ กรณีการชี้แจงแก้ขอกล่าวหาด้วยวาจา คณะอนุกรรมการไต่สวนจะจัดทำบันทึกคำให้การแก้ขอกล่าวหา เมื่อบันทึกถ้อยคำเสร็จ ก็ให้อ่านให้ผู้ถูกกล่าวหาฟังหรือให้ผู้ถูกกล่าวหาอ่านบันทึก ถ้อยคำของตน จากนั้นก็ให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อในบันทึกถ้อยคำไว้เป็นหลักฐาน ถ้าบันทึก ถ้อยคำมีหลายแผ่น ผู้ถูกกล่าวหาและอนุกรรมการไต่สวนคนใดคนหนึ่งลงลายมือชื่อในบันทึก ดังกล่าวทุกหน้า ห้ามขูดลบหรือบันทึกข้อความ หากจะดำเนินการแก้ไขข้อความ ให้ใช้วิธีขีดฆ่า ตกเติม และให้ผู้ถูกกล่าวหาและอนุกรรมการไต่สวนคนใดคนหนึ่งลงลายมือชื่อกำกับไว้ทุกแห่ง ที่มีการขีดฆ่า ตกเติม¹²

¹² ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 ข้อ 24.

ค. สิทธิของผู้ถูกล่ามหาย สามารถแยกพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ

- ผู้ถูกล่ามหายมีสิทธินำทนายความหรือบุคคลที่ผู้ถูกล่ามหายไว้วางใจ เข้าฟังในการชี้แจงหรือให้ปากคำของผู้ถูกล่ามหายได้¹³

- ผู้ถูกล่ามหายมีสิทธิที่จะขอให้คณะอนุกรรมการไต่สวนเรียก พยานหลักฐานที่ผู้ถูกล่ามหายอ้างเป็นพยานหลักฐาน แต่อยู่ในความครอบครองของผู้อื่นก็ได้

(11) การทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง¹⁴

เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนได้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ตามที่กล่าวหา โดยคณะอนุกรรมการไต่สวนจะพิจารณาจากข้อเท็จจริง พยานหลักฐานที่ผู้ถูกล่ามหายอ้างในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เพื่อนำมาประกอบพิจารณาสำนวนการไต่สวน แล้วมีมติว่าข้อกล่าวหามีมูลความผิดหรือไม่ โดยสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ก. ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้กล่าวหาและผู้ถูกล่ามหาย

ข. เรื่องที่ถูกล่ามหาย

ค. ข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง

ง. เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

จ. บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง

ฉ. สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา

(12) กระบวนการพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ก. ระยะเวลาเสนอสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อที่ประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เมื่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงจากคณะอนุกรรมการไต่สวนแล้ว ให้จัดให้มีการประชุมของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงจากคณะอนุกรรมการไต่สวน¹⁵

¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 47.

¹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 50.

¹⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 51.

ข. ข้อห้ามมิให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ร่วมพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ด้วยเหตุดังต่อไปนี้¹⁶

- รู้เห็นเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่กำลังกล่าวหา ก่อน นอกจากจะเป็นกรณี
ที่ได้รู้เห็นเหตุการณ์อื่นเนื่องมาจากการได้รับแต่งตั้งเป็นประธานอนุกรรมการไต่สวน
- มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กำลังกล่าวหา
- มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
- เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้อง
ร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
- มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วนหรือมีผลประโยชน์
ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

ค. องค์ประชุมของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ¹⁷

ในการประชุมเพื่อพิจารณาและวินิจฉัย หรือการให้ความเห็นชอบ เช่น
การพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลที่จะดำรง
ตำแหน่งรองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังนี้ต้อง
ประกอบด้วยกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่น้อยกว่าสองในสามของ
จำนวนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทั้งหมด กล่าวคือ ต้องมีกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้าร่วมประชุมตั้งแต่ 6 คนขึ้นไป จึงจะครบองค์ประชุม
ส่วนกรณีของการประชุมในเรื่องอื่นๆ ทั่วไปนั้น ต้องมีกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทั้งหมด กล่าวคือ มีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติเข้าร่วมประชุมตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป จึงจะครบองค์ประชุม

(13) การลงมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ¹⁸

การลงมติในการประชุมของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาตินั้น ให้ถือเสียงข้างมาก ไม่ว่าจะเป็นการประชุมเพื่อลงมติเกี่ยวกับเรื่องที่จะต้องพิจารณา
และวินิจฉัย หรือเป็นเรื่องที่ให้ความเห็นชอบ

¹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 52
ประกอบมาตรา 46.

¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 20.

¹⁸ ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 31
ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2549.

จึงเห็นได้ว่าในกระบวนการต่าง ๆ เหล่านี้ มีกระบวนการแตกต่างและมากขึ้นตอน ประกอบกับพยานหลักฐานส่วนมากจะมีจำนวนมากมีความยากลำบากและต้องใช้ระยะเวลามาก ในการรวบรวมแสวงหาด้วย ดังนั้น การที่จะนำระยะเวลาการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาแปรศึบสัวัน หรือสึบสึบแปรศึบ แล้วแต่กรณีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดไว้มาใช้บังคับกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการดำเนินคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยตรง เพราะระยะเวลาการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่ให้นำระยะเวลาการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับนั้น ไม่เพียงพอและเหมาะสมในการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษา แล้วแต่กรณีได้ทันตามกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายให้อำนาจควบคุมตัว ผู้ถูกกล่าวหาได้ อันจะส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ กล่าวคือ โดยทำให้ศาลต้องส่งปล่อยตัวผู้ถูกกล่าวหาไป และอาจทำให้ไม่สามารถติดตามตัวผู้ถูกกล่าวหาส่งฟ้องต่อศาลภายหลังได้ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่มีประสิทธิภาพ และเป็นสาเหตุที่ทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ได้้นำเรื่องการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาที่มีหลักเกณฑ์และระยะเวลาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้ในกระบวนการปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเลย

4.2 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างลักษณะความผิดและกระบวนการพิจารณาคดีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในการศึกษากระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในกรณีการนำหลักเกณฑ์การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับนั้น จำเป็นต้องเข้าใจถึงความแตกต่างของระบบการพิจารณาคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กับระบบการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย เพื่อจะทำให้ทราบถึงระบบ

การพิจารณาคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่ามีความถูกต้องเหมาะสม และมีประสิทธิภาพหรือไม่ที่นำหลักเกณฑ์การควบคุมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ ดังนั้น จึงสามารถแยกพิจารณาออกได้ดังนี้ คือ

4.2.1 ลักษณะสำคัญของความผิด

อาจกล่าวได้ว่า การฝ่าฝืน กฎระเบียบ ข้อบังคับ โดยมีเจตนาทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการและก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคม เป็นการกระทำที่เป็นอาชญากรรมอย่างหนึ่ง มีนักอาชญาวิทยาท่านหนึ่งชื่อว่า Edwin H. Sutherland ได้ให้ความหมายของคำว่า “อาชญากรรม” ว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมายอาญา การกระทำใดๆ ไม่ว่าจะผิดศีลธรรมมากน้อยเพียงใด หรือเลวทรามมากเท่าใด ก็ยังไม่ถือว่าเป็นอาชญากรรม ถ้าไม่มีกฎหมายห้ามไว้¹⁹ และในบรรดาอาชญากรรมที่สร้างความเสียหายแก่สังคมนั้น ไม่มีอาชญากรรมประเภทใดที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศ ต่อการลงทุน รวมตลอดไปถึงวงราชการและวงธุรกิจมากกว่าอาชญากรรมซึ่งก่อขึ้นโดยผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในสังคม ซึ่งเรียกว่าอาชญากรรมคอเชิ้ตขาว (White-Collar Crime) โดยมีชื่อเรียกกันหลากหลาย อาทิ อาชญากรรมที่กระทำลงโดยอาศัยโอกาสที่ตนมีในตำแหน่งหน้าที่ (Occupational Crime) เป็นต้น

เพื่อประโยชน์ในการศึกษาจะขอแยกความแตกต่างถึงสาเหตุและวิธีการทำความผิดระหว่างความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤตินิยมชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กับความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมธรรมดาตามประมวลกฎหมายอาญา ดังต่อไปนี้ คือ

4.2.1.1 ลักษณะของความผิด

(1) ลักษณะที่จะเป็นความผิด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น มักจะเป็นการทำความผิดที่เกิดขึ้นโดยอาศัยโอกาสและช่องว่างในตำแหน่งหน้าที่ราชการหรืออิทธิพลของความเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ ความผิดในลักษณะนี้ยังบุคคลมีตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบต่อหน่วยงานสูงมากเท่าใด ยังมีโอกาสกระทำการทุจริตสูงมากขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อแลกกับความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ตลอดจนความมั่งคั่งและชื่อเสียงของตน ทำให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่รีรอที่จะกระทำผิดกฎหมาย โดยที่หน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่นั้น ไม่สามารถควบคุมสอดส่องได้อย่างทั่วถึงและเป็นการยากที่จะพิสูจน์ว่ามีผู้ใดที่กระทำทุจริต

¹⁹ วีระพงษ์ บุญโญภาส. (2536, มกราคม). “อาชญากรรมทางเศรษฐกิจในทศวรรษที่ 90.” วารสารกฎหมาย จุฬาฯ 14, 2. หน้า 1-2.

มิชอบขึ้น ประกอบกับระบบงานตรวจสอบบางหน่วยงานของรัฐหย่อนประสิทธิภาพจึงเปิดโอกาสให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตมากขึ้น

ส่วนลักษณะของการกระทำความผิดที่จะเป็นความผิดอาญาทั่วไป มักจะเป็นเรื่องการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นโดยอาศัยช่องว่างและโอกาสในการกระทำความผิด โดยทั่วไปอันเป็นไปเพื่อมุ่งประทุษร้ายต่อชีวิตหรือทรัพย์สินเป็นสำคัญ ในลักษณะที่สร้างความหวาดกลัวคุกคาม หรือข่มขู่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของผู้กระทำโดยตรง

(2) ลักษณะการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น มักจะเป็นการกระทำความผิด ที่กว่าจะรู้ผลของการกระทำจะต้องใช้เวลานาน และอาจมีความเสียหายเป็นจำนวนวงกว้าง เป็นการประทุษร้ายต่อสังคมที่มีลักษณะซับซ้อน อาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาทุกสถานที่ และกับทุกคน กล่าวคือ หากมองโดยทั่วไปแล้วไม่เห็นหรือปรากฏตัวผู้เสียหายเด่นชัด เพราะเป็นเรื่องกระทบต่อสังคมส่วนรวมไม่ทำให้ประชาชนทั่วไปรู้ตัวว่าเกิดความเสียหายแก่ตนแล้ว ทั้งที่ความจริงแล้ว ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเป็นเงินภาษีของประชาชน

ส่วนความผิดอาญาทั่วไปนั้น ผลของการกระทำความผิดมักจะปรากฏในระยะเวลาอันสั้น ผู้เสียหายจะรู้ตัวรวดเร็ว และเกิดผลโดยตรงต่อผู้เสียหายแล้ว เพราะพฤติการณ์ของการกระทำความผิดไม่มีลักษณะซ่อนเร้น แอบแฝง สังเกตหรือพบเห็นความผิดได้ไม่ยาก ผู้เสียหายรู้สึกตัวเองว่ากำลังถูกระทำ การกระทำความผิดมีลักษณะที่สร้างความหวาดกลัว ข่มขู่ต่อชีวิตร่างกายของผู้เสียหายโดยตรง ทำให้ผู้เสียหายรู้สึกตัวว่าตนได้ตกเป็นเหยื่อของผู้กระทำความผิดแล้ว

(3) ลักษณะการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น มักจะเป็นการกระทำความผิด ที่มีลักษณะของความชัดเจนของพยานหลักฐานหาได้ยาก อาจจะต้องประสบปัญหาในการพิสูจน์ความผิด ไม่ว่าจะทางด้านกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ เพราะเหตุว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการและทางการเมือง ผู้กระทำความผิดอาศัยความได้เปรียบหรืออิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ ทำให้การเข้าถึงพยานหลักฐานเป็นไปด้วยความยากลำบาก

ส่วนความผิดอาญาทั่วไปนั้น สามารถในการหาพยานหลักฐานยืนยันการกระทำความผิดได้อย่างชัดเจนได้ง่ายกว่า เพราะเหตุว่าความซับซ้อนของพฤติการณ์ในการกระทำความผิดไม่มาก แต่รูปแบบการกระทำความผิดจะออกมาในลักษณะมักมีพฤติการณ์ที่รุนแรง ใช้กำลังทำร้าย มีการใช้อาวุธ การข่มขู่ ที่มีการเผชิญหน้าเหมือนความผิดฐานปล้นฆ่า

(4) ลักษณะการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น ไม่ทำให้เกิดความรู้สึกร่วมต่อบุคคล

หรือประชาชนที่ไม่เกี่ยวข้องจากผลเสียหายที่เกิดขึ้น เนื่องจากว่าการกระทำความผิดในลักษณะนี้ จะเกี่ยวกับเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน ผู้กระทำความผิดอาศัยตำแหน่งหน้าที่ และความเสียหายที่เกิด ก็มักจะเป็นเงินงบประมาณ หรือเงินภาษี ซึ่งเป็นความเสียหายที่ประชาชนไม่ได้สูญเสียเงิน จากกระเป๋าเงินของตนเองโดยตรง จึงทำให้ประชาชนไม่รู้สึกรู้ว่าได้รับความเสียหายแต่อย่างใด แต่รู้สึกว่าเป็นเรื่องของรัฐบาลที่จะต้องจัดทำกับปัญหาดังกล่าวเท่านั้น

ส่วนความผิดอาญาทั่วไปนั้น ผลของการกระทำความผิดมักจะมีผลกระทบต่อความรู้สึกรู้สึกของผู้เสียหายรวมถึงประชาชนผู้ทราบเหตุการณ์ เนื่องจากการกระทำความผิด ในลักษณะนี้ มักจะก่อความสะเทือนขวัญของประชาชน และสร้างความโกรธแค้นแก่เจ้าทุกข์ เช่น ความผิดฐานฆ่าคนตายโดยเจตนา การข่มขืน หรือการทำร้ายร่างกาย เป็นต้น

(5) ลักษณะการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น ในเรื่องทรัพย์สินเสียหาย หรือถูก ประทุษร้าย มีวงเงินสูงและมักจะมีการกระทำความผิดในรูปของขบวนการ องค์กร หรือกลุ่มบุคคล เนื่องจากว่า การกระทำความผิดในลักษณะนี้มักจะเป็นการทุจริต เช่น การจัดซื้อจัดจ้างงานก่อสร้าง ในโครงการต่างๆ ของรัฐ ซึ่งต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมาก และการกระทำความผิดมักไม่ได้ ทำเพียงคนเดียว เพราะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตมักเกิดกับองค์กรของรัฐที่มีระบบการ ปฏิบัติงานที่ซับซ้อนหลายขั้นตอน จึงเป็นการยากที่จะกระทำความผิดให้สำเร็จได้ลำพังคนเดียว โดยมากมักจะเป็นผู้สนับสนุนหรือร่วมกระทำความผิดด้วยกันเป็นทีม ยิ่งจำนวนทุนทรัพย์ในคดี ทุจริตสูงเพียงใดจำนวน ผู้กระทำความผิดจะยิ่งมากขึ้นตามไปด้วย ทำให้ยากแก่การสืบหาพยาน หลักฐาน เพราะมีผู้กระทำความผิดร่วมมือโยงโยกันหลายระดับชั้น

ส่วนความผิดอาญาทั่วไปนั้น ทรัพย์สินที่ถูกประทุษร้ายอยู่ในวงเงินไม่สูง และการกระทำความผิดโดยทั่วไปเป็นการกระทำโดยเฉพาะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดเจาะจง เนื่องจากความผิดธรรมดาส่วนใหญ่เป็นกระทำความผิดที่มุ่งใช้กำลังประทุษร้ายต่อทรัพย์สินของ เจ้าทุกข์ บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงเท่านั้น เช่น ความผิดฐานลักทรัพย์ และปล้นทรัพย์ ผู้กระทำความผิดมักจะเป็นบุคคลระดับชนชั้นล่างที่มีฐานะและความเป็นอยู่ที่ยากจนอยู่ มูลเหตุ จูงใจในการกระทำความผิดมาจากเรื่องความยากจนเป็นสำคัญ ดังนั้น ผู้กระทำความผิดในลักษณะ นี้ จึงกระทำเพียงเท่าที่ตนเองให้มีชีวิตอยู่รอดเท่านั้น

(6) ลักษณะการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น มีผลกระทบต่อประชาชน เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศเป็นส่วนรวม กล่าวคือ การกระทำความผิดลักษณะนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ทางการเงินเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการทุจริตด้านการ จัดการประโยชน์สาธารณะที่รัฐจัดให้แก่ประชาชน ไม่ว่าจะเป็นโครงการใหญ่ๆ เช่น การก่อสร้าง

อำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เช่น การก่อสร้างสนามบิน การก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น อันทำให้รัฐเสียหายเป็นผลให้การพัฒนาเติบโตทางสังคมเป็นไปอย่างเชื่องช้า และส่งไปถึงการทำลายศีลธรรม ประเพณี และวัฒนธรรมของสังคมชาติด้วย อันเป็นอันตรายต่อความผาสุกและสวัสดิภาพของประชาชนเป็นส่วนรวม

ส่วนความผิดอาญาทั่วไปนั้น มีผลต่อสวัสดิภาพของประชาชนในวงจำกัด เนื่องจากการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนใหญ่เป็นการกระทำความผิดที่สร้างความสูญเสียและความเสียหายมากกว่าการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต ต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีผลกระทบในวงกว้างกว่าการกระทำความผิดธรรมดา แต่สังคมกลับมีปฏิกิริยาโต้ตอบต่อพฤติกรรมการกระทำผิดธรรมดา มากกว่า เนื่องจากว่าความผิดบางลักษณะ เป็นความผิดที่มุ่งใช้กำลังประทุษร้ายต่อเนื้อตัวและทรัพย์สินของผู้เสียหายโดยตรง

4.2.1.2 ความซับซ้อนในการกระทำความผิด

(1) ลักษณะความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น เป็นการกระทำความผิดที่มีไว้เป็นเพียงการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ หรือระเบียบของทางราชการ หรืออาจเป็นการละเมิดในทางแพ่งเท่านั้น แต่ยังคงเป็นความผิดในทางอาญาซึ่งเป็นอันตรายต่อสังคมอย่างชัดเจน ผู้กระทำความผิดมีความผิดมีแรงจูงใจทางด้านผลประโยชน์ด้านการเงิน มีความโลภไม่มีขอบเขตจำกัด

ส่วนในความผิดอาญาทั่วไปนั้น เป็นการกระทำความผิดกฎหมาย ในลักษณะที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ หรือระเบียบของทางราชการ หรืออาจจะเป็นการละเมิดในทางแพ่งเท่านั้น แต่การกระทำความผิดบางอย่าง ยังไม่ถือว่าเป็นความผิดที่เป็นอันตรายต่อสังคมส่วนรวมอย่างชัดเจน เช่น ความผิดเกี่ยวกับความประมาท ขาดความระมัดระวัง

(2) ลักษณะการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น มักจะเป็นการกระทำความผิดกฎหมายในลักษณะที่ซ่อนเร้น แอบแฝง สังเกตเห็น หรือพบความผิดได้ยาก บางครั้งอาจเป็นการกระทำความผิดกฎหมายในกิจกรรมที่ถูกกฎหมายซึ่งได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ เช่น การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง และซึ่งบางครั้งผู้ถูกกระทำไม่รู้สึกรู้สีกว่าตนเองกำลังถูกกระทำ กว่าที่จะรู้ตัวก็ต่อเมื่อเกิดผลขึ้นแล้ว ประกอบกับไม่มีภาพพจน์ที่เขย่าขวัญประชาชน ไม่มีลักษณะสร้างความหวาดกลัวคุกคาม หรือข่มขวัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของผู้กระทำโดยตรง ทำให้ประชาชนผู้เสียหายไม่รู้สึกรู้สีกว่าตนได้ตกเป็นเหยื่อของการกระทำผิดแล้ว แต่กลับคิดว่าเป็นการเสียเปรียบในเรื่องอื่นไป เช่น ธุรกิจการค้าปกติเท่านั้น ทักษณคติ ค่านิยมของผู้ถูกกระทำจึงมีความรู้สึกต่อต้านไม่รุนแรงเทียบเท่าการกระทำความผิดธรรมดาทั่วไป ไม่สร้างความโกรธแค้นให้กับผู้พบเห็น

ส่วนในความผิออญาทั่วไปนั้น เป็นการกระทำความผิออญาหมายที่เห็นได้ชัดเจนอยู่ในตัว รูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่ไม่ซับซ้อนมาก โดยการกระทำความผิออญาในลักษณะนี้ ผู้กระทำความผิออญาส่วนใหญ่จะทำเพียงคนเดียว หรือจำนวนคนไม่มาก และการสืบหาตัวผู้กระทำความผิออญาทำได้ไม่ยาก เพราะผู้กระทำความผิออญาไม่จำเป็นต้องอาศัยเทคนิคขั้นสูง ซึ่งมีประสิทธิภาพในการกระทำความผิออญาแต่อย่างใด ได้แก่ความผิออญาเกี่ยวกับที่ประทุษร้ายต่อร่างกายหรือทรัพย์สิน เป็นต้น

(3) ลักษณะการกระทำความผิออญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น เป็นการกระทำความผิออญาในลักษณะที่ผู้กระทำความผิออญามีวิธีปกปิดและพยายามทำลายพยานหลักฐาน เพื่อไม่ให้หลักฐานผูกมัดตนเอง ทั้งนี้ การกระทำความผิออญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีความซับซ้อนและบางครั้งอาจมีการกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไปใช้เวลานานพอสมควร อันเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิออญาในลักษณะนี้สามารถปกปิด ทำลาย ซ่อนเร้นหลักฐานได้เป็นอย่างดีด้วยการอาศัยตำแหน่งหน้าที่ และอาจก่อให้เกิดอิทธิพลมืดในการปิดปากพยาน ดิดสินบนเจ้าพนักงานตำรวจและเจ้าพนักงานของรัฐ รวมทั้งการจ้างผู้อื่นให้รับสารภาพแทนได้ จึงยากแก่การสืบสวน จับกุม

ส่วนความผิออญาทั่วไปนั้น มักเป็นกระทำความผิออญาที่ปรากฏร่องรอยหลักฐานแห่งการกระทำความผิออญาไว้ในที่เกิดเหตุ หรือเนื้อตัวร่างกาย จึงทำให้สามารถพิสูจน์ความผิออญาได้ไม่ยาก เพราะส่วนใหญ่ของธรรมชาติของการกระทำความผิออญาประเภทนี้ มักมีพฤติกรรมที่รุนแรง ใช้กำลังทำร้าย ใช้อาวุธ ใช้การข่มขู่ ใช้วิธีเผชิญหน้ากับผู้ถูกกระทำเหมือนเช่นความผิออญาปล้นฆ่า ดังนั้น หลักฐานในการกระทำความผิออญามักจะปรากฏร่องรอยอยู่ในที่เกิดเหตุ และเนื้อตัวของผู้ถูกกระทำและผู้กระทำความผิออญาด้วย

(4) ลักษณะการกระทำความผิออญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น บางครั้งผู้กระทำความผิออญาได้กระทำโดยอาศัยความรู้ ความชำนาญ อาจจะมีการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย ไม่ว่าจะเป็นด้านบริหารจัดการ มีการใช้เครื่องมือเข้าช่วย เช่น พวกคอมพิวเตอร์ เอกสารต่างๆ ที่สำคัญ ประกอบกับมีการเตรียมวางแผนที่ดี การกระทำความผิออญาจะดำเนินการอย่างมีระบบ บางครั้งอาจมีการศึกษา หาข้อมูลวางแผน และจัดการเรื่องไว้พร้อมสรรพ จึงยากต่อการแสวงหาพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิออญาได้

ส่วนความผิออญาทั่วไปนั้น การกระทำความผิออญาในลักษณะนี้ ไม่จำเป็นต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญ หรือใช้เทคนิคอื่นๆ แต่อย่างใด ส่วนใหญ่ผู้กระทำความผิออญามักจะเป็นชนชั้นล่าง มีอาชีพและความรู้ไม่สูงมาก การกระทำความผิออญาไม่จำเป็นต้องมีเทคนิคขั้นสูง หรือเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการกระทำแต่อย่างใด เช่น ความผิออญาเกี่ยวชีวิตร่างกาย เป็นต้น

4.2.1.3 ผู้กระทำความผิด

(1) การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น ผู้กระทำความผิดมักจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีสถานภาพ หรือบารมีในสังคม โดยเฉพาะผู้ทรงอิทธิพล หรือผู้มีอำนาจทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจกฎหมายอยู่ในมือ ในข้อนี้คนธรรมดาไม่กล้าจะทำ มีข้อเท็จจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้ประการหนึ่ง ก็คือ ในวงการเมืองเองก็มีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจปะปนอยู่ไม่น้อยเช่นกัน บุคคลเหล่านี้มักดำรงอยู่ 2 ฐานะ คือ ฐานะที่ได้รับเลือกมาจากความไว้วางใจของราษฎร และมีฐานะหนึ่งคือของโจรสลัด²⁰ โดยเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า White-Collar Crime ซึ่งเป็นอาชญากรรมที่กระทำโดยบุคคลซึ่งมีฐานะทางสังคมสูง มีตำแหน่งหน้าที่ และมีบทบาทในอาชีพการงาน²¹ ผู้กระทำความผิดในลักษณะนี้ มักจะเป็นผู้ที่มีสติปัญญาที่เฉลียวฉลาด มีความรู้ความสามารถในระดับสูงกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป ทั้งประวัติ ภูมิหลังก็มาจากครอบครัวที่ดี มีการศึกษา อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี

ในส่วนคดีอาญาทั่วไป ผู้กระทำความผิดมักจะเป็นบุคคลธรรมดา หรือกลุ่มบุคคลที่ไม่มีอิทธิพลทางการเมือง หรืออำนาจรัฐ ผู้กระทำความผิดในลักษณะนี้มักจะมีมาจากครอบครัวที่แตกแยก อยู่ในสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม ไม่ได้รับการอบรมขัดเกลาเท่าที่ควร จึงมักมีปัญหาในการเข้าสังคม ซึ่งต่างจากผู้กระทำความผิดที่อาศัยตำแหน่งหน้าที่ซึ่งกลับนิยมชมชอบในการพบปะผู้คน เพราะเป็นหนทางที่จะแทรกซึมเข้าไปประกอบอาชญากรรมในหมู่ผู้มีฐานะได้ง่ายขึ้น

(2) การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น ผู้กระทำความผิดต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง และข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการระดับต้นหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งผู้ที่ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่

²⁰ วีระพงษ์ บุญโยภาส. (2537). “อาชญากรรมทางเศรษฐกิจกับพัฒนาของอาชญากรรม.” วารสารกฎหมายอาญา, 15, 2. หน้า 174.

²¹ Edwin H. Sutherland. (1961). **White-Collar Crime**. p. 26.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542²²

ส่วนการกระทำความผิดอาญาทั่วไปนั้น ผู้กระทำความผิดมักเป็นบุคคลธรรมดาและต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือไม่เป็นที่ปรึกษาของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง และข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการระดับต้นหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิด ต่อหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งผู้ที่ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แต่อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าผู้กระทำความผิดยังเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ก็อาจเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ พ.ศ. 2550 ได้

4.2.1.4 ความเสียหาย

(1) การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจให้ความรู้สึกที่ไม่รุนแรง เพราะไม่มีภาพที่น่าสะพรึงกลัวเช่นความผิดอุกฉกรรจ์ แต่อาจไม่ปรากฏตัวผู้เสียหายที่ชัดเจน แต่หากมองภาพความเสียหายในมุมกว้างแล้ว การกระทำความผิดในลักษณะนี้ กลับก่อความสูญเสียและเสียหายได้อย่างมากมายมหาศาล และมีผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม

ส่วนความผิดอาญาทั่วไปนั้น เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจากแรงจูงใจที่กระตุ้นให้มีการกระทำผิดเกิดขึ้น มักจะมาจากการผูกพยาบาท อาฆาตแค้นหรือเกี่ยวข้องกับจิตสำนึกทางศีลธรรม การกระทำจึงออกมาในรูปของความรุนแรง มุ่งประทุษร้ายต่อชีวิตร่างกาย เช่น ความผิดฐานปล้นฆ่า เป็นต้น

(2) การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น เนื่องจากมักจะมีพฤติกรรมของการกระทำผิดที่มีลักษณะที่ซ่อนเร้น แอบแฝง สังเกตเห็นหรือพบความผิดได้ยาก จึงทำให้บางครั้งหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลผู้ถูกกระทำไม่รู้ตัวว่าตัวเองกำลังถูกกระทำ กว่าจะรู้ตัวก็ต่อเมื่อเกิดผลแล้ว ประกอบกับกระทำความผิดในลักษณะนี้ไม่ได้สร้างความหวาดกลัวคุกคาม หรือข่มขู่ในชีวิต

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (2) และ (3).

ร่างกายของผู้ถูกระทำโดยตรง ดังนั้น จึงอาจไม่ก่อให้เกิดความรู้สึกร่วมต่อบุคคลหรือประชาชนที่ไม่เกี่ยวข้องจากผลเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดนั้นได้

ส่วนความผิดอาญาทั่วไปนั้น ความเสียหายมักจะปรากฏให้เห็นชัดเจนจากการกระทำความผิด ไม่ว่าจะเนื้อตัวร่างกายของผู้ถูกระทำและของผู้กระทำความผิดนั้นเอง หรือปรากฏหลักฐานในที่เกิดเหตุตนเองก็ได้ เพราะพฤติการณ์ในการกระทำความผิดในลักษณะนี้ จะมีความรุนแรง ใช้กำลังทำร้าย ใช้อาวุธข่มขู่ เช่น ความผิดฐานปล้นฆ่า เป็นต้น ส่วนความสูญเสียหรือเสียหายนั้นก็ยังอยู่ในวงจำกัด เป็นความเสียหายเฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น แม้ความเสียหายจะมีจำนวนไม่มากนักแต่ความเสียหายดังกล่าวกลับทำให้ประชาชนเห็นภาพพจน์แล้วเกิดความหวาดกลัว เสียขวัญ และโกรธแค้นได้มากกว่าความผิดที่เกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดังกล่าว อันเป็นการกระทบต่ออารมณ์ความรู้สึกของประชาชนมาก

(3) การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น จำนวนความเสียหายและผู้ได้รับความเสียหายในการกระทำความผิดแต่ละครั้งนั้น อาจมีจำนวนมาก และมีลักษณะที่เป็นอันตรายต่อความผาสุกและสวัสดิภาพของประชาชนและยังถือว่ารัฐได้รับความเสียหายด้วยเช่นกัน เพราะเป็นการบ่อนทำลายการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจของชาติด้วย บางครั้งมีผลส่งไปถึงการทำลาย ศีลธรรม ประเพณี และวัฒนธรรมของสังคมชาติด้วย เพราะการทุจริตทำให้บางคนเกิดความโลภไม่มีที่สิ้นสุด จึงกระทำความผิดขึ้นโดยไม่ละอายหรือเกรงกลัวต่อความรู้สึกผิดชอบชั่วดี โดยไม่คำนึงถึงระเบียบแบบแผนและกรอบประเพณีที่คนสมัยก่อนได้สร้างไว้แต่อย่างใด

ส่วนความผิดอาญาทั่วไป ความเสียหายจากการกระทำความผิดนั้น มักจะมีจำนวนผู้ได้รับความเสียหายไม่มากนัก จะปรากฏความเสียหายต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะเท่านั้น ไม่ขยายความเสียหายออกไปเป็นวงกว้าง จะมีแต่ก็เพียงกระทบต่อความรู้สึกประชาชนทั่วไปเท่านั้น

4.2.1.5 ผลกระทบจากการกระทำความผิด

(1) การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น ความเสียหายในด้านตัวเงินแล้วส่วนใหญ่จะมีมูลค่ามากกว่า เมื่อเทียบกับความผิดอาญาธรรมดาของผู้กระทำความผิดมีแรงจูงใจทางด้านการประโยชน์และด้านการเงิน มีความโลภไม่มีขอบเขตจำกัด บางครั้งผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีฐานะชื่อเสียงและได้รับความไว้วางใจจากสังคม มีสถานภาพในสังคม มีตำแหน่งหน้าที่การงานและความรู้ความผิดในลักษณะนี้จะทำลายความมั่นคงทางการเงินของบุคคล สาธารณชน รวมถึง

รัฐด้วย ซึ่งผลของการกระทำความผิดมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ มิได้จำกัดเฉพาะเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาเท่านั้น

ส่วนความผิดอาญาทั่วไป ความเสียหายในด้านตัวเงินมีมูลค่าไม่สูงมาก และความเสียหายอยู่ในวงจำกัด เนื่องจากผู้กระทำความผิดลักษณะนี้ส่วนใหญ่จะอยู่ในระดับล่างหรือชนชั้นกรรมกร ที่เรียกว่า Blue Collar Crime มักจะเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินโดยตรง เช่น ลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ หรือฉ้อโกง เป็นต้น ซึ่งสร้างความเสียหายเฉพาะบุคคล

(2) การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น มีผลทำให้เกิดการไร้ประสิทธิภาพในการทำงาน เพราะเหตุว่าจะมีแต่พวกพ้อง หรือญาติพี่น้อง อาจได้คนไม่เหมาะสมกับงาน หรือได้เครื่องมือเครื่องใช้ที่ด้อยประสิทธิภาพ เนื่องจากผู้กระทำความผิดในลักษณะนี้มักจะพยายามสร้างอิทธิพลหรือความไว้วางใจ หรือสร้างบุญคุณให้แก่บุคคลที่ช่วยเหลือเพื่อให้เป็นพวกเดียวกับตน จนเชื่อมโยงเป็นขบวนการในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ อีกทั้งยังมีแนวโน้มจะรวมกันเป็นองค์กรอาชญากรรมและขยายตัวออกเป็นอาชญากรรมข้ามชาติต่อไปก็ได้ เป็นเหตุให้คนที่ดีมีคุณธรรมไม่มีโอกาสได้เข้ามาปฏิบัติงานได้ รวมตลอดถึงการเอาเปรียบการแข่งขันในการเข้ารับสัมปทานของหน่วยงานของรัฐ เช่น การคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการและรัฐวิสาหกิจ

(3) การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น อาจเกิดผลเสียหายได้ โดยอาจทำให้องค์กรระหว่างประเทศหรือ นักลงทุนที่มีอิทธิพลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของโลกไม่มีความมั่นใจและไว้วางใจที่จะให้ความช่วยเหลือ หรือจะเข้ามาลงทุนในประเทศไทย เพราะเหตุว่าองค์กรระหว่างประเทศหรือนักลงทุนดังกล่าวมองว่าการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการ หรือรัฐวิสาหกิจนั้นถือเป็นอาชญากรรมอย่างหนึ่ง และหากเป็นการกระทำความผิดในองค์กรของรัฐ ก็มักจะมีบุคคลในองค์กรนั้นรู้เห็นเป็นใจ หรือร่วมดำเนินการเองด้วย และอาจจะเป็นขบวนการเลยทีเดียว ทำให้ยากแก่การสืบหาต้นตอ เพราะมีผู้กระทำความผิดร่วมมือโยงโยงกันหลายระดับชั้น

(4) การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น ทำให้เกิดผลเสียโดยทรัพย์สินส่วนรวมคือสมบัติสาธารณะของชาติเสมือนถูกปล้นช่วงชิงไป เช่น การโกงและหลอกลวงเงินภาษีของประเทศ หรือโครงการต่างๆ ควรจะได้มีการนำเงินตามงบประมาณที่จัดสรรไว้ไปดำเนินการตามโครงการเต็มงบประมาณที่ตั้งไว้แต่กลับต้องมาถูกหักลดแบ่งเปอร์เซ็นต์ไป

(5) การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น แสดงให้เห็นว่าเป็นการทุจริตคอร์รัปชันนั้น เป็นขบวนการที่คร่อนคุณธรรมของพลเมืองในสังคม ทำลายทั้งระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เนื่องจากการกระทำความผิดตามลักษณะนี้มีแรงจูงใจอย่างมากที่จะให้ได้เงินมากๆ ตามแนวคิดทางจิตวิทยาซึ่งมองว่ากิเลสตัณหาในตัวมนุษย์ เป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้มนุษย์เกิดความรู้สึก โลภ ไม่รู้จักอิ่มไม่รู้จักพอ ทำให้มนุษย์มองการณ์ไกลคิดแต่จะได้ฝ่ายเดียว โดยไม่คำนึงถึงผลเสียหายที่เกิดขึ้นต่อส่วนรวมแล้ว ประกอบกับมีปัจจัยหลายประการที่เอื้อต่อการกระทำความผิด ทำให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับทุจริตเกิดขึ้น²³

²³ Walter Bromberg. (1977). *Illegal But Not Criminal : Business crime in America* p. 74.

4.2.1.6 ตารางสรุปเปรียบเทียบระหว่างความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กับความผิดอาญาทั่วไป

ตารางที่ 4.1 ลักษณะความผิด

ความผิดอาญาทั่วไป	ความผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
<ol style="list-style-type: none"> 1. เกิดขึ้นโดยอาศัยช่องว่างและโอกาสในการกระทำความผิดโดยทั่วไป เช่น ความผิดต่อชีวิตและร่างกาย หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินของประชาชน 2. ผลการกระทำจะปรากฏในระยะเวลาอันสั้น ผู้เสียหายจะรู้ตัวรวดเร็ว และเกิดผลโดยตรงต่อผู้เสียหาย 3. พยานหลักฐานสามารถยืนยันการกระทำความผิดอย่างชัดเจนได้ 4. มีผลกระทบต่อความรู้สึกของผู้เสียหายรวมถึงประชาชนผู้ทราบเหตุการณ์ 5. ทรัพย์สินที่ถูกประทุษร้ายอยู่ในวงเงินไม่สูง และการกระทำความผิดโดยทั่วไป เป็นการกระทำโดยเฉพาะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลก็ได้ 6. มีผลกระทบต่อสวัสดิภาพของประชาชนในวงจำกัด 	<ol style="list-style-type: none"> 1. เกิดขึ้นโดยอาศัยโอกาสและช่องว่างทางตำแหน่งหน้าที่ราชการหรืออิทธิพลความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือนักการเมือง 2. กว่าจะรู้ผลของการกระทำความผิดจะต้องใช้เวลานานกว่า และอาจได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก 3. ความชัดเจนของพยานหลักฐานหาได้ยาก อาจจะต้องประสบปัญหาในกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับทางปฏิบัติ 4. ไม่ก่อให้เกิดความรู้สึกร่วมต่อบุคคลหรือประชาชนที่ไม่เกี่ยวข้องจากผลเสียหายที่เกิดขึ้น 5. ทรัพย์สินเสียหายหรือถูกประทุษร้ายมีวงเงินสูงและมักจะมีการกระทำความผิดในรูปแบบวนการ องค์กร หรือกลุ่มบุคคล 6. มีผลกระทบต่อประชาชนและเศรษฐกิจความมั่นคงของประเทศเป็นส่วนรวม

ตารางที่ 4.2 ความซับซ้อนในการกระทำความผิด

<p>ความผิดอาญาทั่วไป</p>	<p>ความผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542</p>
<p>1. เป็นการกระทำความผิดกฎหมายในลักษณะที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับหรือระเบียบของทางราชการ หรืออาจจะเป็นการละเมิดในทางแพ่งเท่านั้น</p> <p>2. เป็นการกระทำความผิดกฎหมายที่เห็นได้ชัดเจนในตัว รูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่ไม่มาก</p> <p>3. กระทำความผิดมักจะปรากฏร่องรอยหลักฐานแห่งการกระทำความผิดไว้ในที่เกิดเหตุหรือเนื้อตัวร่างกาย ที่สามารถพิสูจน์ความผิดได้ไม่ยาก</p> <p>4. กระทำความผิดไม่จำเป็นต้องอาศัยความรู้ความชำนาญ หรือใช้เทคนิคอื่น ๆ ของผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด</p>	<p>1. เป็นการกระทำความผิดที่มีใช้เป็นประจำเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ หรือระเบียบของทางราชการ หรืออาจจะเป็นการละเมิดในทางแพ่งเท่านั้น แต่ยังเป็นความผิดในทางอาญาซึ่งเป็นอันตรายต่อสังคมอย่างชัดเจน ผู้กระทำความผิดมีแรงจูงใจทางด้านผลประโยชน์และด้านการเงิน มีความโลภไม่มีขอบเขตจำกัด</p> <p>2. เป็นกระทำความผิดกฎหมายในลักษณะที่ซ่อนเร้น แอบแฝง สังเกตเห็น หรือพบความผิดได้ยาก บางครั้งอาจเป็นการกระทำความผิดกฎหมายไว้กิจกรรมที่ถูกกฎหมายซึ่งได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ เช่น ทูจริตการจัดซื้อจัดจ้าง</p> <p>3. ผู้กระทำความผิดมีวิธีปกปิดและพยายามทำลายพยานหลักฐาน เพื่อไม่ให้มีหลักฐานผูกมัดตน</p> <p>4. การกระทำความผิดต้องอาศัยความรู้ความชำนาญ อาจจะมีการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย ไม่ว่าจะด้านบริหารจัดการ มีการใช้เครื่องมือเข้าช่วย เช่น คอมพิวเตอร์ เอกสารต่างๆ ที่สำคัญ ประกอบกับมีการเตรียมวางแผนที่ดี ดำเนินการอย่างเป็นระบบ จึงยากต่อการแสวงหาพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิด</p>

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ความผิดอาญาทั่วไป	ความผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
5. การกระทำความผิดส่วนมากจะกระทำด้วยตนเองเพียงผู้เดียว หรือกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียว	5. เป็นการกระทำความผิดในลักษณะที่ยากที่จะดำเนินการได้ด้วยคนเพียงคนเดียว มักจะดำเนินการโดยหลายคนหลายกลุ่มรวมทั้งประชาชนเข้าร่วมทั้งโดยรู้ตัวและไม่รู้ตัว จนเชื่อมโยงเป็นขบวนการในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

ตารางที่ 4.3 ผู้กระทำความผิด

ความผิดอาญาทั่วไป	ความผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
<p>1. ผู้กระทำความผิดมักจะเป็นบุคคลธรรมดา หรือกลุ่มบุคคลที่ไม่มีอิทธิพลทางการเมืองหรืออำนาจรัฐ</p> <p>2. ผู้กระทำความผิดต้องไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเป็นข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ว่าระดับต่ำกว่าหรือสูงกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าลงมาหรือขึ้นไปหรือไม่</p>	<p>1. ผู้กระทำความผิดมักจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีสถานภาพหรือบารมีในสังคม โดยเฉพาะผู้ทรงอิทธิพล หรือผู้มีอำนาจทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีอำนาจกฎหมายอยู่ในมือ</p> <p>2. ผู้กระทำความผิดต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการระดับต้นหรือเทียบเท่าขึ้นไป ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการตามกฎหมายอื่น ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด</p>

ตารางที่ 4.4 ผู้ได้รับความเสียหาย

<p>ความผิดอาญาทั่วไป</p>	<p>ความผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.</p>
<p>1. ความเสียหายที่ได้รับเกิดจากพฤติกรรม ที่รุนแรง ใช้กำลังทำร้าย ใช้อาวุธ ใช้การข่มขู่ ใช้วิธีเผชิญหน้า อาทิ ความผิดฐานปล้นฆ่า เป็นต้น</p> <p>2. เกิดผลกระทบต่อความรู้สึกของผู้ถูกระทำ รวมถึงประชาชนผู้ได้ทราบเหตุการณ์</p> <p>3. มีบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจำนวนไม่มาก มีลักษณะเสียหายต่อเอกชนบุคคลใด บุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคล โดยเฉพาะเท่านั้น</p>	<p>1. ความเสียหายที่ได้รับมักมีพฤติกรรมที่ ไม่รุนแรง ไม่ใช้กำลังทำร้าย ไม่ใช้อาวุธ ไม่ใช้การข่มขู่ ไม่ใช้วิธีที่เผชิญหน้า เหมือนความผิดฐานปล้นฆ่า</p> <p>2. อาจไม่ก่อให้เกิดความรู้สึกร่วมต่อบุคคล หรือประชาชนที่ไม่เกี่ยวข้องจากผลเสียหาย ที่เกิดขึ้น</p> <p>3. จำนวนผู้เสียหายในแต่ละครั้งมีเป็นจำนวน มากมีลักษณะเป็นอันตรายต่อความผาสุก และสวัสดิภาพของประชาชนและรัฐได้รับความ เสียหายด้วยเช่นกัน เพราะเป็นการ บ่อนทำลายการพัฒนา สังคม เศรษฐกิจ และสังคมของชาติด้วย</p>

ตารางที่ 4.5 ผลของการกระทำความผิด

ความผิดอาญาทั่วไป	ความผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
1. ความสูญเสียในด้านตัวเงินมีมูลค่าไม่มาก อยู่ในวงจำกัด	1. ความสูญเสียในด้านตัวเงินมีมูลค่ามหาศาล เมื่อเทียบกับความผิดธรรมดา 2. ทำให้ไร้ประสิทธิภาพในการทำงานเพราะจะมีแต่พวกพ้องญาติพี่น้อง อาจได้คนไม่เหมาะสมกับงาน หรือได้เครื่องมือเครื่องใช้ที่ด้อยประสิทธิภาพ 3. ไม่มีใครไว้วางใจ ต่างประเทศไม่ยอมลงทุน ไม่อยากช่วยเหลือ 4. ทรัพย์สินส่วนรวมคือ สมบัติสาธารณะถูกปล้นช่วงชิงไป เช่น เงินไหลออกจากประเทศไปฝากยังต่างประเทศ โครงการต่างๆ ควรจะได้เงินเต็มตามงบประมาณ ต้องมาถูกหักลดแบ่งเปอร์เซ็นต์ไป 5. คอร์รัปชันเป็นขบวนการกัดกร่อนคุณธรรมของพลเมืองสังคม ทำลายทุกอย่างที่ขวางหน้าทั้งระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

4.2.2 หลักเกณฑ์และกระบวนการดำเนินคดี

4.2.2.1 หลักเกณฑ์การดำเนินคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มี การป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเปลี่ยนแปลงองค์กรที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวจาก คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) มาเป็น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยมีพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดหลักเกณฑ์ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐไว้ดังนี้

1) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

แท้จริงอำนาจนี้เป็นของวุฒิสภา เมื่อมีการร้องขอว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ แต่เมื่อประธานวุฒิสภารับคำร้องแล้ว ให้ตรวจสอบแล้วส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว เมื่อไต่สวนแล้วจึงจัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาว่าข้อกล่าวหาอันนั้นมีมูลหรือไม่เพียงใด หากเห็นว่าไม่มีมูลข้อกล่าวหาอันนั้นเป็นอันตกไป เมื่อคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่าข้อกล่าวหาที่มาจากการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติ ให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งมีมูลและรายงานไปยังวุฒิสภา แล้วให้ประธานวุฒิสภา จัดให้มีประชุมเพื่อพิจารณามติโดยเร็ว มติถอดถอนให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภา ผู้ถูกถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมือง หรือในหน่วยงานของรัฐ หรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี มตินี้ให้เป็นที่สุด และจะร้องขอถอดถอนในเหตุเดียวกันอีกมิได้ แต่ไม่กระทบถึงการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาแล้วแต่กรณี ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(1) ผู้มีสิทธิร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 59 และ มาตรา 60 กำหนดให้บุคคลผู้ที่มีสิทธิร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ 3 ประเภท คือ

ก. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในสภา

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 59 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิ

เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 58²⁴ ออกจากตำแหน่งได้”

ข. สมาชิกวุฒิสภา ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของทั้งหมด (เฉพาะกรณี ขอให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาด้วยกัน) เท่าที่มีอยู่ของสภา

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 59 วรรคสอง กำหนดว่า “สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้”

ค. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 59 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “.....ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

²⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 58 “เมื่อปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจดำเนินการถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้

- 1) นายกรัฐมนตรี
- 2) รัฐมนตรี
- 3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 4) สมาชิกวุฒิสภา
- 5) ประธานศาลฎีกา
- 6) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- 7) ประธานศาลปกครองสูงสุด
- 8) อัยการสูงสุด
- 9) กรรมการเลือกตั้ง
- 10) ผู้ตรวจการแผ่นดิน
- 11) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- 12) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- 13) รองประธานศาลฎีกา
- 14) รองประธานศาลปกครองสูงสุด
- 15) หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร
- 16) รองอัยการสูงสุด
- 17) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

จำนวน ไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 58 ออกจากตำแหน่งได้”

(2) การร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

สามารถที่จะร้องขอต่อ ประธานวุฒิสภา ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 59

(3) ผู้มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงตามคำร้องขอ

เมื่อประธานวุฒิสภาเมื่อรับคำร้องแล้วให้ส่งเรื่องให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 63²⁵

(4) การส่งสำนวนไต่สวนไต่สวนข้อเท็จจริง

ก. ส่งให้แก่ประธานวุฒิสภา กรณีมีการเข้าชื่อร้องขอ เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 56 (1)²⁶ และให้สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามาตรา 65 วรรคหนึ่ง และเมื่อผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในหน่วยงานของรัฐ หรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปีตามมาตรา 65 วรรคสอง

²⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 63 “เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้ว..ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการตามหมวด 4 การไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว....” ประกอบกับมาตรา 43 “ภายใต้บังคับมาตรา 44 ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการ ไต่สวนข้อเท็จจริงตามบทบัญญัติในหมวดนี้ กรณีดังต่อไปนี้ (1) ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เนื่องจากได้มีการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งตามมาตรา 59”

²⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 56 “ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้ประธานกรรมการส่งรายงานตามมาตรา 54 วรรคสอง และเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยัง (1) ประธานวุฒิสภา ถ้าข้อกล่าวหา นั้นเป็นเรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งมาตามมาตรา 43 (1)...”

ข. ส่งให้แก่อัยการสูงสุด กรณีถ้าผลไต่สวนข้อเท็จจริงมีมูล หรือ ร่ำรวยผิดปกติ และผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลตามมาตรา 58 ยกเว้นอัยการสูงสุด หรือเป็นข้าราชการ การเมืองอื่นนอกเหนือจากบุคคลตามมาตรา 58 (1) และ (2) ตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 56 (2)²⁷ เพื่อให้ อัยการสูงสุด ดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา 70 ประกอบมาตรา 71 หรือฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 22 ต่อไป

2) การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมาย อื่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะผู้กระทำก็ดี ในฐานะเป็นตุลาการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุนก็ดี ตลอดจนบุคคลอื่นในฐานะที่เป็นตุลาการผู้ใช้ ผู้สนับสนุน จะถูกดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนก คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(1) ผู้มีสิทธิยื่นร้องขอให้ดำเนินคดีอาญา

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66²⁸ กำหนดให้บุคคลผู้มีสิทธิดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองไว้ 3 กรณี คือ

²⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 56 “ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล ให้ประธาน กรรมการส่งรายงานตามมาตรา 54 วรคสอง และเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยัง (2) อัยการสูงสุด ถ้า ผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีมูลความผิดอาญาหรือร่ำรวยผิดปกติ และผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลตามมาตรา 58 เว้นแต่อัยการสูงสุด หรือเป็นข้าราชการการเมืองอื่นนอกเหนือจากบุคคลตามมาตรา 58 (1) และ (2).

²⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66 “ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาว่า ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว เว้นแต่ในกรณีที่ผู้กล่าวหามิใช่ผู้เสียหาย และคำกล่าวหาไม่ระบุพยาน หลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติจะไม่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้”

ก. ผู้เสียหาย โดยยื่นคำร้องกล่าวหาต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ข. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร้ายวผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว

ค. ผู้กล่าวหา นอกเหนือจากผู้เสียหายและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีสิทธิดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ผู้กล่าวหาที่สามารถที่ร้องขอให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ แต่ผู้กล่าวหาจะต้องระบุพยานหลักฐานเพียงพอที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ด้วย มิฉะนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจจะไม่ไต่สวนข้อเท็จจริงให้ก็ได้

(2) การร้องขอให้ดำเนินคดีอาญา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66 กำหนดให้ทั้งผู้เสียหายและผู้กล่าวหาต้องร้องขอต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เว้นแต่กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นมีเหตุอันควรสงสัยจะไต่สวนข้อเท็จจริงเองก็ได้

(3) ผู้มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 43 (2) กำหนดให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง ในกรณีผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 66²⁹

²⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 43 “ภายใต้บังคับมาตรา 44 ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ตามบทบัญญัติในหมวดนี้ ในกรณีดังต่อไปนี้ (2) ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 66.

(4) การส่งสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริง

ส่งให้แก่ัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 70³⁰

(5) การยื่นฟ้องคดีต่อศาล

ฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 70 เช่นเดียวกัน

3) การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยไต่สวนและวินิจฉัยกรณีมีการกล่าวหา หรือมีเหตุอันควรสงสัยเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม กรณีข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ข้อกล่าวหาอื่นเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดมีมูล ให้ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อลงโทษทางวินัย หากมีมูลความผิดทางอาญาด้วย ก็ให้ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษา สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) ผู้มีสิทธิยื่นร้องขอให้ดำเนินคดีอาญา

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้บุคคลผู้มีสิทธิดำเนินการทางวินัยและอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ 3 กรณี คือ

³⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 70 “ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดตามมาตรา 66 ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

ก. ผู้กล่าวหา ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 84³¹ กำหนดให้ผู้กล่าวหายื่นคำกล่าวหาเป็นหนังสือลงลายชื่อของตนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ข. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 88³² กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากมีเหตุอันควรสงสัยแล้วก็สามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้

ค. ผู้เสียหาย ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89³³ กำหนดให้ผู้เสียหาย สามารถร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

(2) การร้องขอให้ดำเนินคดีอาญา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการกล่าวหาหรือร้องทุกข์ต่อบุคคลไว้ 2 ประเภท คือ

³¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 84 “การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่บุคคลตามมาตรา 66 ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้ผู้กล่าวหายื่นคำกล่าวหาเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของตนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินสองปี”

³² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 88 “เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้รับคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 84 หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการตามหมวด 4 การไต่สวนข้อเท็จจริง”

³³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89 “ในกรณีที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช่บุคคลตามมาตรา 66 อันเนื่องมาจากได้กระทำการตามมาตรา 88 ให้พนักงานสอบสวนส่งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อจะดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดนี้ ในการนี้หากคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมิใช่กรณี ตามมาตรา 88 ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป”

ก. ร้องขอต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 84

ข. ร้องขอต่อพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89

(3) ผู้มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 43 (5)³⁴ ประกอบมาตรา 84

(4) การส่งสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริง

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจส่งรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นไปยังบุคคล 2 ประเภท คือ

ก. ส่งให้แก่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา นั้น กรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย เพื่อให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92³⁵

³⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 43 “ภายใต้บังคับมาตรา 44 ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามบทบัญญัติในหมวดนี้ ในกรณีดังต่อไปนี้ (5) มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา 84”

³⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 “ในกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา...แล้วแต่กรณี....”

ข. ส่งให้แก่อัยการสูงสุด กรณีมีมูลความผิดทางอาญา เพื่อให้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 97³⁶

(5) การยื่นฟ้องคดีต่อศาล

อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 97 เช่นเดียวกัน

4) การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นก่อนว่าพฤติการณ์หรือเรื่องที่ถูกกล่าวหาเข้าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติจะรับไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ซึ่งได้แสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้แล้ว ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมาประกอบการพิจารณาด้วย การกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ ต้องกระทำ ในขณะที่ ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินสองปี ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการ ดังนี้ คือ ถ้าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุด ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน แต่กรณีที่ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุด ยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

³⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 97 “ในกรณีที่ข้อกล่าวหาใด ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่ามีความผิดทางอาญา ให้ประธานกรรมการส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องได้สวนมูลฟ้อง....”

4) การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นก่อนว่าพฤติการณ์หรือเรื่องที่กำลังกล่าวหาว่าเข้าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะรับไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ซึ่งได้แสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้แล้ว ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมาประกอบการพิจารณาด้วย การกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ ต้องกระทำ ในขณะที่ ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินสองปี ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการดังนี้ คือ ถ้าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุด ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน แต่กรณีที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุด ยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้บุคคลผู้มีสิทธิดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินไว้ 2 ประเภท คือ

ก. ผู้กล่าวหา ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 75 ประกอบมาตรา 77³⁷

³⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 75 “ในกรณีที่มี การกล่าวหา ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นก่อนว่า พฤติการณ์หรือเรื่องที่กำลังกล่าวหาว่าเข้าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติจะรับไว้พิจารณาหรือไม่.....” มาตรา 77 “ในกรณีที่มีเรื่องที่กำลังกล่าวหาเข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา 75 หรือในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามหมวด 4 การได้สวนข้อเท็จจริงต่อไป”

ข. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่ำรวยผิดปกติ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 77 เช่นเดียวกัน

(2) การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ร้องขอต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 43³⁸ ประกอบมาตรา 75 และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจที่จะออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาที่นั้นไว้ชั่วคราวไว้ก็ได้³⁹

(3) ผู้มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 43 (3) ประกอบมาตรา 77

³⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 43 “ภายใต้บังคับมาตรา 44 ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ตามบทบัญญัติในหมวดนี้ ในกรณีดังต่อไปนี้ (3) มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามมาตรา 75”

³⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 78 วรรคหนึ่ง “ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตรวจสอบพบว่าทรัพย์สินรายใดของผู้ถูกกล่าวหาเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติและมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินดังกล่าว ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราว ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่จะยื่นคำร้องขอผ่อนผันเพื่อขอรับทรัพย์สินนั้น ไปใช้ประโยชน์โดยมีหรือไม่มีประกันหรือหลักประกันก็ได้.....”

(4) การส่งสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริง

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจส่งรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นไปยังบุคคล 3 ประเภท⁴⁰ คือ

ก. ส่งเรื่องอัยการสูงสุด (เว้นกรณีอัยการสูงสุดถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติเสียเอง) กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลมาตรา 66 หรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง รวมตลอดถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีชื่อบุคคลดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 (1) (2) และ (4)

⁴⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 วรรคหนึ่ง “ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหา ร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีเป็นผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 66 ให้ประธานกรรมการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

(2) ในกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธาน ศาลปกครองสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ให้ประธานกรรมการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาล ซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

(3) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด ให้ประธานกรรมการยื่นคำร้องต่อศาล ซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

(4) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีชื่อบุคคลตาม (1) (2) และ (3) ให้ประธานกรรมการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สิน ตกเป็นของแผ่นดิน และให้ประธานกรรมการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เว้นแต่กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการแจ้งไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ.....”

ข. ยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาคดี เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 (3)

ค. ให้ประธานกรรมการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหากรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีโทษบุคคลตามมาตรา 80 (1) (2) และ (3) สั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่

(5) การยื่นฟ้องคดีต่อศาล

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้อัยการสูงสุดหรือประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือต่อศาล ซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษา แล้วแต่กรณี เพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้ 4 กรณี คือ

ก. ให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 66 ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 (1)

ข. ให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษา กรณีถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการ ทหาร รองอัยการสูงสุด หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 (2)

ค. ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษา กรณีถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 (3)

ง. ให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษา กรณีถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีโทษบุคคลตามมาตรา 80 (1) (2) และ (3) สั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 (4)

4.2.2.2 หลักเกณฑ์การดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัตินิยามของการสอบสวนไว้ว่า การสอบสวนคือ การรวบรวมพยานหลักฐาน และการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ตามกฎหมายดังกล่าว การสอบสวนจะมีขึ้นเมื่อเกิดความผิดอาญาแล้ว เป็นการกระทำโดยพนักงานสอบสวนอันเกี่ยวกับการรวบรวมและจัดการให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานอันอาจเป็นพยานบุคคล พยานเอกสาร หรือพยานวัตถุ นอกจากนี้ พนักงานสอบสวนสามารถดำเนินการอื่นๆ เช่น การควบคุมผู้ต้องหา การนำตัวผู้ต้องหาไปฝากขังต่อศาล การทำบันทึกกรณีที่ผู้ต้องหาไม่ยอมให้การ และกฎหมายยังบัญญัติให้การสอบสวนเป็นเงื่อนไขของการฟ้องร้องคดีอาญาของอัยการอีกด้วย

เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น ผู้มีอำนาจฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาล แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ อัยการ และผู้เสียหาย กรณีผู้เสียหายเป็นโจทก์นั้น กฎหมายกำหนดกระบวนการตรวจสอบคดีไว้ คือให้ศาลไต่สวนมูลฟ้องก่อน⁴¹ เพื่อพิจารณาในเบื้องต้นว่าคดีมีมูลพอที่ศาลจะรับไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปหรือไม่ แต่หากผู้เสียหายไม่เป็นโจทก์ฟ้องคดีเองแล้ว ก็ยังสามารถที่ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนได้ ทั้งนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดเงื่อนไขของการฟ้องคดีของอัยการไว้ โดยห้ามมิให้อัยการยื่นฟ้องคดีใดต่อศาล หากมิได้มีการสอบสวนคดีนั้นก่อน⁴² และได้กำหนดเงื่อนไขในการสอบสวนในกรณี ความผิดอันยอมความได้ โดยห้ามมิให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวน เว้นแต่จะมีการร้องทุกข์ตามระเบียบ⁴³ ซึ่งที่ผ่านมายังไม่เคยมีกรณีที่อัยการฟ้องคดีอาญาโดยมิได้มีการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนก่อนแต่อย่างใด⁴⁴

⁴¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162 “ถ้าฟ้องถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ให้ศาลจัดการส่งต่อไปนี้ (1) ในคดีราษฎรเป็นโจทก์ ให้ไต่สวนมูลฟ้อง...”

⁴² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 “ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีใดต่อศาลโดยมิได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน”

⁴³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 121 วรรคสอง “แต่ถ้าเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัว ห้ามมิให้ทำการสอบสวน เว้นแต่จะมีการร้องทุกข์ตามระเบียบ”

⁴⁴ คณิง ภาไชย. (2548). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (พิมพ์ครั้งที่ 8). หน้า 298.

ด้วยเหตุนี้ หลักเรื่องการสอบสวนจึงมีความสำคัญต่อกระบวนการฟ้องคดีอาญาของอัยการเป็นอย่างมาก การสอบสวนที่ชอบนั้นหมายถึง การสอบสวนที่กระทำโดยพนักงานสอบสวนที่มีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18, 19 หรือในกรณีเป็นความผิดส่วนตัว พนักงานสอบสวนจะทำการสอบสวนได้ต้องมีคำร้องทุกข์ตามระเบียบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 121 วรรคสอง แต่ไม่ใช่ว่าเมื่อผ่านการสอบสวนแล้วจะถือว่าอัยการมีอำนาจฟ้องทุกกรณี เพราะกรณีอาจมีการสอบสวนแล้วแต่การสอบสวนนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายถือว่าไม่มีการสอบสวนส่งผลให้อัยการไม่มีอำนาจฟ้องในคดีนั้นเช่นกัน ดังนี้ จึงสามารถแยกหลักเกณฑ์การดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนได้ ดังนี้ คือ

1) ผู้มีสิทธิร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้บุคคลที่มีสิทธิร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนไว้ 3 ประเภท คือ

- (1) ผู้เสียหาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4)⁴⁵
- (2) ผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) เช่นกัน

⁴⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) “ผู้เสียหาย หมายความว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหาย เนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทน ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 4, 5 และ 6.

มาตรา 4 วรรคสอง “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 5 (2) สามีมียุติฟ้องคดีอาญาแทนกริยาได้ ต่อเมื่อได้รับอนุญาตโดยชัดแจ้งจากกริยา”

มาตรา 5 “บุคคลเหล่านี้จัดการแทนผู้เสียหายได้

- (1) ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาล เฉพาะแต่ในความผิดซึ่งได้กระทำต่อผู้เยาว์ หรือผู้ไร้ความสามารถซึ่งอยู่ในความดูแล
- (2) ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน สามีหรือกริยา เฉพาะแต่ในความผิดอาญา ซึ่งผู้เสียหายถูกทำร้ายถึงตายหรือบาดเจ็บ จนไม่สามารถจะจัดการเองได้
- (3) ผู้จัดการหรือผู้แทนอื่นๆ ของนิติบุคคล เฉพาะความผิดซึ่งกระทำลงแก่นิติบุคคลนั้น”

มาตรา 6 “ในคดีอาญาซึ่งผู้เสียหายเป็นผู้เยาว์ ไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรม หรือเป็นผู้วิกลจริตหรือคนไร้ความสามารถ ไม่มีผู้อนุบาล หรือซึ่งผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาลไม่สามารถจะทำการตามหน้าที่โดยเหตุหนึ่งเหตุใด รวมทั้งมีผลประโยชน์ขัดกันกับผู้เยาว์ หรือคนไร้ความสามารถนั้นๆ ญาติของผู้เยาว์หรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องอาจร้องขอต่อศาลให้ตั้งเขาเป็นผู้แทนเฉพาะคดีได้...”

(3) ผู้กล่าวโทษ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (8)⁴⁶

2) การร้องทุกข์กล่าวโทษ

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้ผู้เสียหาย หรือผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหาย สามารถร้องทุกข์กล่าวโทษต่อบุคคล 2 ประเภท คือ

(1) พนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 123 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้ผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนได้

(2) พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 124 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้เสียหายจะร้องทุกข์ต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ซึ่งมีตำแหน่งรองหรือเหนือพนักงานสอบสวนและเป็นผู้ซึ่งมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยตามกฎหมายก็ได้

สำหรับในส่วนของผู้กล่าวโทษนั้น ก็สามารถมีสิทธิกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้เช่นเดียวกันกับผู้เสียหายด้วย ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 127 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้นำมาตรา 123 ถึงมาตรา 126 มาบังคับโดยอนุโลมในเรื่องคำกล่าวโทษด้วย

3) ผู้รับผิดชอบทำการสอบสวน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้มีพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบเป็นผู้มีอำนาจทำความเข้าใจตามท้องสำนวนการสอบสวนว่าควรตั้งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวนไว้ 3 กรณี คือ

(1) พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18⁴⁷ ที่กำหนดว่าความผิดอาญาใดได้เกิดขึ้น อ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดขึ้นในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งโดยเฉพาะ ให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ความผิดเกิด อ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิด หรือที่

⁴⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (8) “คำกล่าวโทษ หมายความว่า ความถึงกระที่บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ว่ามีบุคคลรู้ตัวหรือไม่ก็ได้กระทำความผิดอย่างหนึ่งขึ้น”

⁴⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคหนึ่ง “ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหา มีที่อยู่หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้” มาตรา 18 วรรคสอง “สำหรับในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหา มีที่อยู่หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้”

ผู้ต้องหาที่มีที่อยู่หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนนั้น มีอำนาจสอบสวนและให้เป็นพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิดนั้นๆ

(2) พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 19⁴⁸ ที่กำหนดว่าในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวพันกัน ให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่จับผู้ต้องหาได้ก่อนพบการกระทำผิดแล้วนั้น มีอำนาจสอบสวนและให้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิดเกี่ยวพันนั้น แต่ถ้าหากว่ายังจับผู้ต้องหาไม่ได้ ก็ให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่พบการกระทำก่อนนั้น เป็นผู้ที่มีอำนาจสอบสวนและให้เป็นพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบในสำหรับความผิดเกี่ยวพันนั้น

(3) อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน หรือพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดคนหนึ่งที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด กรณีที่เป็นความผิดตามกฎหมายไทย แต่ได้กระทำความผิดนอกราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 วรรคหนึ่ง⁴⁹

4) การส่งสำนวนคดี

เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้จัดการทำความเห็นว่าควรให้ส่งการสอบสวน ควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง พร้อมกับ

⁴⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 19 “ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เป็นการไม่แน่ว่าการกระทำความผิดอาญาได้กระทำในท้องที่ใดในระหว่างหลายท้องที่
- (2) เมื่อความผิดส่วนหนึ่งกระทำในท้องที่หนึ่ง แต่อีกส่วนหนึ่งในอีกท้องที่หนึ่ง
- (3) เมื่อความผิดนั้นเป็นความผิดต่อเนื่องและกระทำต่อเนื่องกันในท้องที่ต่างๆ เกินกว่าท้องที่หนึ่งขึ้นไป
- (4) เมื่อเป็นความผิดซึ่งมีหลายกรรม กระทำลงในท้องที่ต่าง ๆ กัน
- (5) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้ต้องหากำลังเดินทาง
- (6) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้เสียหายกำลังเดินทาง

พนักงานสอบสวนในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดที่เกี่ยวข้องมีอำนาจสอบสวนได้

ในกรณีข้างต้นพนักงานสอบสวนต่อไปนี้ เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน

- (1) ถ้าจับผู้ต้องหาได้แล้ว คือพนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่จับได้อยู่ในเขตอำนาจ
- (2) ถ้าจับผู้ต้องหาไม่ได้ คือพนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่พบการกระทำผิดก่อนอยู่ในเขตอำนาจ”

⁴⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 วรรคหนึ่ง “ถ้าความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทย ได้กระทำความผิดนอกราชอาณาจักรไทย ให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือจะมอบหมายหน้าที่นั้นให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทนก็ได้”

สำนวนไปยังพนักงานอัยการต่อไป ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 – 142⁵⁰

5) การยื่นฟ้องคดีต่อศาล

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 22 ได้กำหนดให้ยื่นฟ้องต่อศาลได้ 6 กรณี⁵¹ คือ

- (1) ศาลในท้องที่ที่ความผิดเกิดขึ้น อ้างหรือเชื่อว่าได้เกิดขึ้นในเขตอำนาจ
- (2) ศาลในท้องที่ที่จำเลยมีอยู่ในเขตอำนาจ
- (3) ศาลในท้องที่ที่จำเลยถูกจับอยู่ในเขตอำนาจ
- (4) ศาลในท้องที่ที่เจ้าพนักงานทำการสอบสวนในท้องที่หนึ่งนอกเขตของของศาลตาม (1) – (3)
- (5) ศาลอาญา กรณีความผิดเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรไทย
- (6) ศาลในท้องที่ที่การสอบสวนได้กระทำลงในท้องที่หนึ่งก็ได้กรณีความผิดเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรไทย

⁵⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 “เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวน เห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้”

- (1) ถ้าไม่ปรากฏตัวผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดและความคิดนั้นมิอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี ให้พนักงานสอบสวนงดการสอบสวน และบันทึกเหตุที่ตนนั้นไว้ แล้วให้ส่งบันทึกพร้อมกับสำนวนไปยังพนักงานอัยการ
- (2) ถ้าอัตราโทษสูงเกินกว่าสามปี ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการพร้อมทั้งความเห็นที่ควรให้งดสอบสวน....”

มาตรา 141 “ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้ เมื่อได้ความตามทางสอบสวน อย่างใด ให้ทำความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปพร้อมกับสำนวนยังพนักงานอัยการ....”

มาตรา 142 “ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้นั้นถูกควบคุมหรือขังอยู่ หรือปล่อยชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก ให้พนักงานสอบสวนทำความเห็นตามท้องสำนวนการสอบสวน ว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน....”

⁵¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 22 “เมื่อความผิดเกิดขึ้น อ้างหรือเชื่อว่าได้เกิดขึ้นในเขตอำนาจของศาลใด ให้ชำระที่ศาลนั้น แต่ถ้า

- 1) เมื่อจำเลยมีที่อยู่หรือถูกจับในท้องที่หนึ่งหรือเมื่อเจ้าพนักงานทำการสอบสวนในท้องที่หนึ่ง นอกเขตของศาลดังกล่าวแล้ว จะชำระที่ศาลซึ่งท้องที่นั้น ๆ อยู่ในเขตอำนาจก็ได้
- 2) เมื่อความผิดเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรไทย ให้ชำระคดีนั้นที่ศาลอาญา ถ้าการสอบสวนได้กระทำลงในท้องที่หนึ่งซึ่งอยู่ในเขตของศาลใด ให้ชำระที่ศาลนั้นได้ด้วย

4.2.2.3 กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อจะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิดของผู้ถูกกล่าวหา โดยเป็นกระบวนการที่รวมทั้งการสืบสวนและสอบสวนเข้าด้วยกัน ซึ่งเป็นการดำเนินการในรูปแบบการประชุมของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานและเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ดังนั้น จึงควรทราบถึงกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่ามีหลักเกณฑ์เป็นอย่างไรดังต่อไปนี้ คือ

1) ขั้นตอนกระบวนการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน

เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรับเรื่องไต่สวนแล้วจะต้องดำเนินการไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาวินิจฉัยและมีมติว่าข้อกล่าวหา มีมูลความผิดหรือไม่ แต่เนื่องจากเรื่องเข้าสู่การดำเนินการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีจำนวนมาก เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของการดำเนินการไต่สวนดังกล่าว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จึงกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิดได้⁵²

⁵² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 45 “ในการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 43 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนก็ได้โดยประกอบด้วย กรรมการหนึ่งคน พนักงานเจ้าหน้าที่และหรือผู้ทรงคุณวุฒิตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด มีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด

การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน ให้คำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะและระดับของตำแหน่งและการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร”

2) ขั้นตอนการคัดค้านการเป็นอนุกรรมการไต่สวน

เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในเรื่องการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงห้ามแต่งตั้งบุคคลผู้มีเหตุต้องห้ามมิให้แต่งตั้งหรือให้สามารถคัดค้านการแต่งตั้งได้ตามเหตุ⁵³ ดังนี้

- (1) รู้เห็นเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหามาก่อน
- (2) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา
- (3) มีสาเหตุ โจรธเคืองกับผู้กล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กล่าวหา

หรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหา มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วน หรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหา

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนในเรื่องใดแล้ว คณะอนุกรรมการไต่สวนต้องดำเนินการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยให้ผู้กล่าวหาลงลายมือชื่อและวันที่รับทราบไว้เป็นหลักฐาน ในการนี้ให้มอบสำเนาคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับด้วย ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมรับทราบคำสั่งหรือไม่สะดวกในการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบด้วยวิธีอื่นให้ส่งสำเนาคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ ในกรณีเช่นนี้ เมื่อล่วงพ้น 15 วัน นับแต่วันที่ส่งสำเนาคำสั่งดังกล่าว ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบคำสั่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนแล้ว⁵⁴

การยื่นคำคัดค้านคณะอนุกรรมการไต่สวน

- คำคัดค้านของผู้กล่าวหาต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- คำคัดค้านต้องยื่นต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายใน 7 วันนับแต่รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน หรือวันทราบเหตุแห่งการคัดค้าน
- ต้องแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ในคำคัดค้านด้วยว่าจะทำให้การไต่สวนข้อเท็จจริงไม่ได้รับความจริง และความยุติธรรมแต่อย่างไร

⁵³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 46.

⁵⁴ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 ข้อ 9.

- ผลของการถูกคัดค้าน เป็นเหตุให้อนุกรรมการไต่สวนผู้ยื่นต้องห้ามมิให้ยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินกาของคณะอนุกรรมการไต่สวนจนกว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ จะมีมติยกคำคัดค้าน แต่อาจทำคำชี้แจงประกอบการพิจารณาของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้⁵⁵

3) ขั้นตอนการแจ้งข้อกล่าวหา การชี้แจงข้อกล่าวหาและการให้ปากคำ

(1) การแจ้งข้อกล่าวหา

เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จสิ้นแล้วจะต้องมีการประชุมเพื่อพิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ ที่ได้ทำการรวบรวมมาทั้งหมดว่ามีมูลเพียงพอที่จะทำการแจ้งข้อกล่าวหาต่อไปหรือไม่ หากเห็นว่าข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานยังไม่สมบูรณ์ และเห็นว่าจำเป็นต้องไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม คณะอนุกรรมการไต่สวนจะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานต่อไป แต่ในกรณีที่พิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนว่าข้อกล่าวหามีมูล คณะอนุกรรมการไต่สวนจะต้องเรียกผู้ถูกกล่าวหา มาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา แสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา⁵⁶

(2) การชี้แจงข้อกล่าวหาและการให้ปากคำ

ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและการให้ปากคำ ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิ นำทนายความหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจง หรือให้ปากคำของตนได้ แต่ทนายความหรือบุคคลดังกล่าวต้องมีชื่อพยานในเรื่องที่กล่าวหา⁵⁷ สิทธิการมีทนายความหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหลักประกันในการตรวจสอบความโปร่งใสในการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

⁵⁵ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 ข้อ 11.

⁵⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 47 วรรคหนึ่ง.

⁵⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 47 วรรคสอง ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 ข้อ 16 วรรคแรก.

4) ขั้นตอนการรับฟังคำชี้แจงหรือการถามปากคำ

กรณีมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนแล้ว การรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาหรือการถามปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานต้องมีอนุกรรมการไต่สวนอย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการ ในจำนวนนี้จะต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน และการรับฟังคำชี้แจงหรือการถามปากคำผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงจะต้องมีอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นกรรมการเข้าร่วมดำเนินการด้วย⁵⁸

5) ห้ามมิให้คณะอนุกรรมการไต่สวนล่อลวง ขู่เข็ญ ให้สัญญาแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานเพื่อจงใจให้ถ้อยคำ

การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการไต่สวนนั้น ห้ามมิให้ทำหรือจัดการใดๆ ซึ่งเป็นการล่อลวง ขู่เข็ญ หรือให้สัญญากับผู้ถูกกล่าวหาเพื่อจงใจให้เขาให้ถ้อยคำอย่างใดๆ ในเรื่องที่ถูกกล่าวหา⁵⁹ มิฉะนั้นถ้อยคำดังกล่าวไม่อาจรับฟังเป็นพยานหลักฐานในชั้นพิจารณาคดีของศาล สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะไม่ถูกล่อลวง ขู่เข็ญ ให้สัญญาหรือใช้กำลังบังคับหรือกระทำโดยวิธีอื่นใดอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะกฎหมายมีเจตนารมณ์ต้องการให้ผู้ถูกกล่าวหาให้การด้วยความสมัครใจ⁶⁰ เนื่องจากคำรับสารภาพของผู้ถูกกล่าวหาที่เกิดจากการล่อลวง ขู่เข็ญ หลอกลวง ถูกทรมาน ใช้กำลังบังคับหรือกระทำโดยมิชอบประการใดๆ แม้ต่อมาผู้ถูกกล่าวหา จะมีทนายความให้ความช่วยเหลือในชั้นศาลก็ย่อมเป็นการยากที่ทนายความจะหาพยานหลักฐานมานำสืบแสดงต่อศาลว่าจำเลยรับสารภาพ เนื่องจากจากการถูกล่อลวง ขู่เข็ญ หรือให้สัญญา การที่กฎหมายคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาไม่ให้ถูกล่อลวง ขู่เข็ญ หรือให้สัญญาเพื่อจงใจให้ถ้อยคำในการไต่สวนข้อเท็จจริงคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมีมาตรการคือ การไม่ยอมรับฟังถ้อยคำหรือคำให้การของผู้ถูกกล่าวหาที่เกิดจากการล่อลวง ขู่เข็ญนั้น มาปรับปรับผู้ถูกกล่าวหาอย่างเด็ดขาด เพื่อเป็นการตรวจสอบการดำเนินคดีของคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมิให้ใช้วิธีการที่ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเสียเปรียบในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริง⁶¹

⁵⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 48 วรรคหนึ่ง.

⁵⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 48 วรรคสอง.

⁶⁰ อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ. (2529). *สิทธิของผู้ต้องหาในประเทศไทย* (รายงานการวิจัย). หน้า 75.

⁶¹ Murphy V. Waterfront Com. (1964). *Of New York Harbou*, 52. p. 378..

6) ขั้นตอนเมื่อรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้วให้เสนอต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เมื่อคณะอนุกรรมการได้สวนคำเนิการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงตามที่มีการกล่าวหาและที่ผู้ถูกกล่าวหามานำมาใช้อ้างหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา นั้นเพียงพอแล้ว ต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาซึ่งนำนักพยานหลักฐานทั้งปวง แล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันเป็นมูลความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ แล้วจัดทำสำนวนการไต่สวน ข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ โดยสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงต้องประกอบด้วยสาระสำคัญดังนี้⁶²

- (1) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา
- (2) เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหา
- (3) ข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง
- (4) เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- (6) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา

7) ขั้นตอนประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาข้อกล่าวหา

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงจากคณะอนุกรรมการไต่สวน โดยในการประชุมเพื่อพิจารณาสำนวนการไต่สวนต้องมีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม⁶³ โดยในการประชุมของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการไต่สวนแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจมีมติให้คณะอนุกรรมการไต่สวนชุดเดิมไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนชุดใหม่ทำการ

⁶² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 50.

⁶³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 20.

ไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้⁶⁴ โดยมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดังกล่าว ไม่ห้ามติในการวินิจฉัย หรือให้ความเห็นชอบตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มติดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องเป็นมติพิเศษ (มติที่ประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่) แต่เป็นเพียงมติเสียงข้างมาก⁶⁵ ก็คือเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่วนใหญ่ในที่ประชุมเห็นว่ากรณีดังกล่าวต้องไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือต้องแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนชุดใหม่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติย่อมต้องดำเนินการตามความเห็นเสียงข้างมากไม่จำเป็นที่จะต้องมิตติด้วยคะแนนเสียงสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่⁶⁶

โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะพิจารณาข้อกล่าวหาจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาไม่มีความผิดหรือไม่ โดยการประชุมของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องมีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุมและองค์ประชุมในการพิจารณา และวินิจฉัยต้องมีมติของที่ประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

8) ขั้นตอนระหว่างไต่สวนข้อเท็จจริง หากผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใด ๆ นอกจากเหตุถึงแก่ความตาย

โดยกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังคงมีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อจะดำเนินคดีอาญา ดำเนินการทางวินัย หรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน แล้วแต่กรณี ต่อไปก็ได้⁶⁷

⁶⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 51 วรรคสอง ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 ข้อ 30 วรรคสอง.

⁶⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 23 วรรคแรก.

⁶⁶ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2547). คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ. หน้า 211.

⁶⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 57 วรรคแรก.

9) ขั้นตอนระหว่างไต่สวนข้อเท็จจริง หากผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่ง หรือพ้นจากราชการอันเนื่องมาจากความตาย

โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังคงมีอำนาจ ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้วแต่กรณี ต่อไปได้⁶⁸

4.2.2.4 กระบวนการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

แม้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ได้กำหนดไว้ว่าคดีไต่สวนที่พนักงานสอบสวนอาจไม่ทำการสอบสวนก็ได้ แต่เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 122⁶⁹ ในทางตีความกลับกันมีความหมายว่าคดีอื่นนอกจากนั้นพนักงานสอบสวนต้องทำการสอบสวน นอกจากนี้หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยทั่วไปก็คือ ดูแลรักษาความสงบภายในบ้านเมืองและเป็นผู้รักษากฎหมายให้มีผลบังคับใช้ได้

โดยเหตุที่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาปัจจุบัน ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ การสอบสวนคดีอาญาให้พนักงานสอบสวนรับผิดชอบ กล่าวคือ การรวบรวมพยานหลักฐาน และดำเนินการทั้งหลายที่พนักงานสอบสวนกระทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อพิสูจน์ความผิดและเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ⁷⁰

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2547 ซึ่งแก้ไขใหม่ มาตรา 131 บัญญัติว่า “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ กันเกี่ยวกับความผิดที่ผู้ถูกกล่าวหาและเพื่อที่จะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิด หรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา

⁶⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 57 วรรคสอง.

⁶⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 122 “พนักงานสอบสวนจะไม่ทำการสอบสวนในกรณีต่อไปนี้ก็ได้

- 1) เมื่อผู้เสียหายขอความช่วยเหลือ แต่ไม่ยอมรับทุกข้อตามระเบียบ
- 2) เมื่อผู้เสียหายฟ้องคดีเสียเองโดยมิได้ร้องทุกข์ก่อน
- 3) เมื่อมีหนังสือกล่าวโทษเป็นบัตรสนเท่ห์ หรือบุคคลที่กล่าวโทษด้วยปากไม่ยอมบอกว่าเขาใครหรือไม่ยอมลงลายมือชื่อในคำกล่าวโทษหรือบันทึกคำกล่าวโทษ”

⁷⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11) “การสอบสวน หมายรวมถึง การรวบรวมพยานหลักฐาน และการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ”

เห็นได้ว่า การที่พนักงานสอบสวนจะทราบถึงข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อที่จะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดนั้น พนักงานสอบสวนจะรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เพียงเพื่อใช้ยืนยันผู้ต้องหาอย่างเดียวไม่ได้ โดยพนักงานสอบสวนต้องรวบรวมพยานหลักฐานอันเป็นผลดีแก่ผู้ต้องหาด้วย เนื่องจากคดีอาญาตัดสินด้วยความจริงและการที่ผู้ต้องหากระทำผิดแล้ว ก็ไม่อาจถือว่าดำเนินการสอบสวนเพื่อพิสูจน์ความผิดหากแต่เป็นการสอบสวนเอาผิดผู้ถูกกล่าวหาเพียงอย่างเดียว โอกาสที่บุคคลต่างๆ ไปจะตกเป็นผู้ต้องหาจึงง่ายมาก เพราะเมื่อมีผู้มาร้องทุกข์พนักงานสอบสวนก็จะรับคำร้องทุกข์ และไปจับกุมผู้ต้องหามาควบคุมและสอบสวนทันทีโดยไม่ได้มีการสืบสวนข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานในเบื้องต้นเสียก่อน กล่าวคือพนักงานสอบสวนจะเชื่อตามคำให้การของผู้เสียหายหรือผู้กล่าวหาตั้งแต่นั้นเอง ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะไม่มีหลักกฎหมายบังคับให้พนักงานสอบสวนต้องทำการสอบสวนอย่างน้อยเพียงใด อีกทั้งไม่มีบทบังคับให้พนักงานสอบสวนต้องสอบสวนพยานฝ่ายผู้ต้องหา เป็นเหตุให้พนักงานสอบสวนมักจะไม่นับพยานฝ่ายผู้ต้องหา โดยบอกปิดให้ผู้ต้องหานำพยานไปสืบในชั้นศาล ทำให้มีการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาโดยไม่เป็นธรรม เว้นแต่เมื่อผู้ต้องหา กล่าวอ้างผู้ใดเป็นพยาน กรณีนี้พนักงานสอบสวนต้องสอบปากคำพยานที่ผู้ต้องหาได้กล่าวอ้างไว้ด้วย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แห่งการรวบรวมพยานหลักฐานและพิสูจน์พยานผู้ต้องหาเสียแต่ขั้นต้น ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2538 นอกจากนี้ในระเบียบตำรวจเกี่ยวกับคดีข้อ 216 วรรคสอง บัญญัติว่า “.....ให้พนักงานสอบสวนสืบหาพยานหลักฐานอันเกี่ยวแก่คดีทุกชนิดให้เต็มความสามารถเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อที่จะได้รู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิด” ประกอบกับข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยที่ 1/2498 ว่าด้วยระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีข้อ 254 วางหลักไม่ให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนพยานฝ่ายผู้ต้องหา ฉะนั้นจึงทำให้การสอบสวนของพนักงานสอบสวนมุ่งไปทางรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาเป็นหลักสำคัญ

อย่างไรก็ดีเมื่อมีการบัญญัติเพิ่มข้อความว่า “...หรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา” ในมาตรา 131 ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2547 ที่บังคับใช้ในปัจจุบัน การรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงต้องรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดทั้งที่เป็นผลดีและผลร้ายตลอดจนเหตุบรรเทาโทษ ที่เกี่ยวกับการกระทำและตัวของผู้ต้องหาด้วย เพราะการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยเราเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐที่ทุกฝ่ายไม่ว่าศาล อัยการ และตำรวจต้องร่วมมือกันและมีความเชื่อมโยงของฝ่ายต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมทั้งทางกฎหมายและทางปฏิบัติ ฉะนั้นการ

สอบสวนจึงต้องเป็นการค้นหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของผู้ต้องหาและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวผู้ต้องหา

นอกจากนี้ในการสอบสวนผู้ต้องหา พนักงานสอบสวนจะกระทำการใดๆ อันเป็นการล่อลวงหรือขู่เข็ญ หรือให้สัญญากับผู้ต้องหาเพื่อจงใจให้เขาให้การอย่างไร ในเรื่องที่ต้องหา นั้นไม่ได้⁷¹ เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาผู้ต้องหาเป็นประธานในคดี มีความอิสระในการตัดสินใจและเมื่อพนักงานสอบสวนถามปัญหาส่วนตัวของผู้ต้องหาแล้ว ต้องแจ้งข้อหาให้ทราบ⁷² และพนักงานสอบสวนต้องแจ้งสิทธิที่ผู้ต้องหาจะให้การหรือไม่ก็ได้ ถ้าผู้ต้องหาให้ถ้อยคำที่ผู้ต้องหาให้พนักงานสอบสวนใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีได้ และต้องแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบว่าตนเองมีสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการ สอบปากคำได้⁷³

ฉะนั้น พนักงานสอบสวนเมื่อต้องรับผิดชอบในการสอบสวนในคดีเรื่องใด เรื่องหนึ่ง จึงต้องคำนึงถึงพยานหลักฐานที่มีอยู่ในคดีนั้นๆ โดยจัดลำดับและแสวงหาพยาน หลักฐานให้มากที่สุดและพยานที่ดีที่สุด อันได้แก่ประจักษ์พยาน ซึ่งรู้เห็นเหตุการณ์ซึ่งจะทำให้ ศาลพิพากษา ลงโทษจำเลยได้ ถ้าไม่สามารถรวบรวมติดตามหาประจักษ์พยานได้ ต้องพิจารณาค้นคว้าหาพยาน พฤติการณ์แวดล้อมมาเพื่อประกอบพยานหลักฐานอื่น ซึ่งพยานแวดล้อมดังกล่าวก็มีน้ำหนัก ทำให้ศาลพิพากษาลงโทษจำเลยได้ หรือในคดีอุกฉกรรจ์ การรวบรวมค้นหา พยาน ซึ่งเป็นประจักษ์พยานหรือพยานแวดล้อมเป็นสิ่งที่ยาก เนื่องจากพยานเกรงกลัว อิทธิพล ผู้ต้องหาหรือพยานไม่ยอมเข้ามาเกี่ยวข้องกับคดีเสียเวลาไม่ยอมเป็นธุระ อีกทั้งกลัวอันตรายที่จะตามมากับตนเองและครอบครัว เหตุต่างๆ ที่มีอยู่ทำให้พนักงานสอบสวน หาพยานได้ยากลำบากมาก พนักงานสอบสวนคงต้องหาพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์มาช่วย

⁷¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 135 “ในการถามคำให้การผู้ต้องหาห้ามมิให้พนักงานสอบสวนทำหรือจัดให้ทำการใดๆ ซึ่งเป็นการให้คำมั่นสัญญา ขู่เข็ญ หลอกลวง ทรมาน ใช้กำลังบังคับหรือกระทำโดยมิชอบประการใดๆ เพื่อจงใจให้เขาให้การอย่างไร ในเรื่องที่ต้องหา นั้น”

⁷² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 134 “เมื่อผู้ต้องหาถูกเรียกหรือส่งตัวมาหรือเข้าหาพนักงานสอบสวนเองหรือปรากฏว่าผู้ใดซึ่งมาอยู่ต่อหน้าเจ้าพนักงานเป็นผู้ต้องหา ให้ถามชื่อตัว นามสกุล ชาติ บิดามารดา อายุ อาชีพ ที่อยู่ ที่เกิด และแจ้งให้ทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่กล่าวหาว่าผู้ต้องหาได้ กระทำผิดแล้วจึงแจ้งข้อหา ให้ทราบ”

⁷³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 134/4 “ในการถามคำให้การผู้ต้องหาให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้ ผู้ต้องหาทราบก่อนว่า (2) ผู้ต้องหา มีสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการ สอบปากคำตนได้”

ในการสอบสวนให้คดีกระจ่างชัด มีน้ำหนักน่าเชื่อว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดหลายคดีที่พนักงานสอบสวนรับมอบตัวผู้ต้องหาจากเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งทำหน้าที่สืบสวน โดยผู้ต้องหาได้รับสารภาพ พนักงานสอบสวนก็มักไม่ชวนขวยติดตามหาพยานหลักฐานอื่นๆ คงมีเพียงพยานบอกเล่า และคำรับสารภาพประกอบการนำชี้ที่เกิดเหตุ และพนักงานสอบสวนก็ไม่ดำเนินการสอบสวนให้รวดเร็วเพื่อให้สามารถส่งสำนวนการสอบสวนให้อัยการมีเวลาพิจารณาเพื่อหาเหตุบกพร่อง หรือพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์และพิจารณาสั่งสอบสวนเพิ่มเติม การที่พนักงานสอบสวน ทำการสอบสวนรวบรวมสรุปสำนวนส่งพนักงานอัยการล่าช้าเป็นให้พนักงานอัยการต้องรีบสั่งคดี ตามคำรับสารภาพและนำชี้ที่เกิดเหตุไปก่อนและยื่นฟ้องต่อศาล และเมื่อศาลพบว่าไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอจึงพิพากษายกฟ้องอันทำให้คดีเสียหายได้

4.2.2.5 ตารางสรุปเปรียบเทียบระหว่างขั้นตอนการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กับขั้นตอนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ตารางที่ 4.6 เปรียบเทียบระหว่างขั้นตอนการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กับขั้นตอนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542	ขั้นตอนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
<ol style="list-style-type: none"> 1. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนทำการแทนก็ได้ (ม.45) 2. ผู้ถูกกล่าวหาจะคัดค้านอนุกรรมการไต่สวนก็ได้ (ม.46) 3. แจ้งข้อหาแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ทราบ และให้เวลาพอสมควรแก่ผู้ถูกกล่าวหาแสดงพยานหลักฐาน หรือนำพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำ และให้มีสิทธินำทนายความ หรือผู้ไว้วางใจเข้าฟังได้ (ม.47) 4. กรณีแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน การรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา หรือการถามปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน ต้องมีอนุกรรมการฯ อย่างน้อย 2 คน ร่วมดำเนินการ ในจำนวนนั้นจะต้องเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อย 1 คน แต่ถ้าเป็นการรับฟังคำชี้แจงหรือการถามปากคำบุคคล ตาม ม.58 (เช่น นายกรัฐมนตรี ประธานศาลฎีกา เป็นต้น) จะต้องมีอนุกรรมการฯ ที่เป็นกรรมการป้องกันและ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวน โดยไม่ชักช้า (ม.130) 2. ให้รวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิด เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ความผิด หรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา (ม.131) 3. ให้มีอำนาจออกหมายเรียกผู้ต้องหาให้มาให้ถ้อยคำ (ม.133 วรรค 1) 4. ให้ผู้ให้ถ้อยคำ สาบานหรือปฏิญาณตัวก่อน (ม.133 วรรค 2) 5. ห้ามมิให้ตักเตือน พุดให้ท้อใจ ใช้กลอุบาย (ม. 133 วรรค 3) 6. คดีเกี่ยวกับเพศ ให้พนักงานสอบสวนหญิง เป็นผู้สอบสวน (ม.133 วรรค 4) 7. กรณีผู้เสียหาย หรือพยานชี้ตัวผู้ต้องหา ให้จัดสถานที่เหมาะสม และป้องกันมิให้ผู้ต้องหาเห็น (ม.133 วรรค 5) 8. คดีเกี่ยวกับเพศ ชีวิตร่างกาย เสรีภาพ กรร โขก ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ กฎหมาย ค้ำประเวณี กฎหมายมาตรการปราบปราม ค้ำประเวณี กฎหมายสถานบริการ หรือ

ตารางที่ 4.6 (ต่อ)

ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542	ขั้นตอนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
<p>ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้าร่วมดำเนินการด้วย (ม.48 วรรค 1)</p> <p>5. ห้ามมิให้อนุกรรมการฯ ทำการล่อลวง ชู่เชิญ ให้สัญญาแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน เพื่อจูงใจให้ถ้อยคำ (ม.48 วรรค 2)</p> <p>6. เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว ให้เสนอต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ม.50)</p> <p>7. ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจัดประชุมเพื่อพิจารณาภายใน 30 วัน (ม.51)</p> <p>8. ในระหว่างการไต่สวนฯ หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่ง หรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใด นอกจากถึงแก่ความตาย ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจไต่สวนฯ เพื่อดำเนินคดีอาญา วินัย หรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป (ม.57 วรรค 1)</p> <p>9. ในกรณีผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่ง หรือพ้นจากราชการ เนื่องจากความตาย ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจไต่สวนฯ เพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป (ม.57 วรรค 2)</p>	<p>คดีที่มีโทษจำคุกที่ ผู้เสียหายหรือพยานที่เด็ก การถามปากคำให้แยกทำในสถานที่เหมาะสม และให้มีนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอหรืออัยการ อยู่ร่วมถามปากคำด้วย กรณีที่อาจกระทบกระเทือนจิตใจอย่างร้ายแรง ให้ถามผ่านนักจิตฯหรือนักสังคมฯ โดยมีให้เด็กได้ยินคำถามของพนักงานสอบสวน และห้ามมิให้ถามซ้ำหลายครั้ง โดยไม่มีเหตุอันสมควร (ม.133 ทวิ วรรค 1)</p> <p>9. คดีตามมาตรา .133 ทวิ วรรค 1 พนักงานสอบสวนมีหน้าที่แจ้งบุคคล 4 จำพวกดังกล่าวให้ทราบ รวมทั้งแจ้งผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กทราบถึงสิทธิตามมาตรา 133 ทวิ วรรค 1 ด้วย (ม.133 ทวิ วรรค 2)</p> <p>10. หากเด็กตั้งข้อรังเกียจบุคคล 4 จำพวกก็ให้เปลี่ยนตัว (ม.133 ทวิ วรรค 3)</p> <p>11. การถามปากคำเด็ก จัดให้มีการบันทึกภาพและเสียง และสามารถนำออกถ่ายทอดได้ต่อเนื่อง (ม.133 ทวิ วรรค 4)</p> <p>12. กรณีจำเป็นเร่งด่วนไม่อาจรอบุคคล 4 จำพวกดังกล่าวร่วมถามปากคำ ให้ถามปากคำเด็กโดยมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งร่วมอยู่ด้วย โดยบันทึกเหตุที่ไม่รอไว้ในสำนวน มิให้ถือว่าเป็นการถามปากคำ โดยมีขอบ (ม.133 ทวิ วรรค 5)</p>

ตารางที่ 4.6 (ต่อ)

ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542	ขั้นตอนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
	<p>13. กรณีจัดให้ผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กชี้ตัวบุคคล ให้จัดสถานที่เหมาะสมสามารถป้องกันมิให้เห็นเด็ก โดยมีบุคคล 4 จำพวกดังกล่าวเข้าร่วมชี้ตัวด้วย (ม.133 ตรี วรรค 1)</p> <p>14. การชี้ตัว ผู้ต้องหาที่เป็นเด็ก ให้จัดสถานที่เหมาะสม และสามารถป้องกันมิให้เด็กที่เป็นผู้ต้องหาเห็นตัวผู้จะชี้ (ม. 133 ตรี วรรค 2)</p> <p>15. เมื่อผู้ต้องหาเข้าหา หรืออยู่ต่อหน้าพนักงานสอบสวน ให้ถามชื่อตัว และแจ้งให้ทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิด แล้วแจ้งข้อหาให้ทราบ (ม.134 วรรค 1)</p> <p>16. การแจ้งข้อหาตาม ม. 134 วรรค 1 ต้องมีหลักฐานพอสมควรว่าได้กระทำความผิด (ม.134 วรรค 2)</p> <p>17. ผู้ต้องหาที่มีสิทธิได้รับการสอบสวนด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม (ม.134 วรรค 3)</p> <p>18. เมื่อแจ้งข้อหาแล้ว ถ้าผู้ต้องหาไม่ใช่ผู้ถูกจับ และยังไม่มีความหมายจับ แต่มีเหตุจะออกหมายจับตามมาตรา.71 พนักงานสอบสวนมีอำนาจสั่งให้ผู้ต้องหาไปศาลเพื่อออกหมายจับโดยทันที แต่ถ้าศาลปิดหรือใกล้จะ</p>

ตารางที่ 4.6 (ต่อ)

ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542	ขั้นตอนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
	<p>ปิดทำการ ก็ให้สั่งให้ผู้ต้องหาไปศาลในโอกาสแรกที่ศาลเปิดทำการ กรณีเช่นนี้ให้นำมาตรา .87 มาใช้โดยอนุโลม หากผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติ ให้มีอำนาจจับผู้ต้องหาได้ ถือว่าเป็นกรณีเร่งด่วนที่จะจับได้โดยไม่มีหมายจับและมีอำนาจปล่อยชั่วคราวหรือควบคุมตัวไว้ (ม.134 วรรค 5)</p> <p>19. คดีที่มีโทษประหาร หรือผู้ต้องหาเป็นเด็ก ก่อนเริ่มถามคำให้การ ให้ถามผู้ต้องหาว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีให้รัฐจัดหาให้ (ม.134/1 วรรค 1)</p> <p>20. คดีที่มีโทษจำคุก ก่อนเริ่มถามคำให้การ ให้ถามผู้ต้องหาว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีและผู้ต้องหาต้องการให้รัฐจัดหาให้ (ม.134/1 วรรค 2)</p> <p>21. เมื่อจัดทนายความให้แล้ว กรณีจำเป็นเร่งด่วนทนายฯ ไม่อาจมาพบผู้ต้องหาได้ โดยไม่แจ้งเหตุขัดข้อง หรือแจ้งแต่ไม่มาพบให้สอบสวน ผู้ต้องหาไปโดยไม่ต้องรอทนายฯ แต่ต้องบันทึกไว้ในสำนวน (ม.134/1 วรรค 4)</p> <p>22. เรื่องการสอบปากคำผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็ก ให้นำมาใช้แก่การสอบสวนผู้ต้องหาที่เป็นเด็กด้วย (ม.134/2)</p>

ตารางที่ 4.6 (ต่อ)

ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542	ขั้นตอนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
	<p>23. ผู้ต้องหาที่มีสิทธิให้ทนายฯ หรือผู้ที่ไว้วางใจ เข้าฟังการสอบปากคำตนได้ (ม.134/3)</p> <p>24. การถามคำให้การของผู้ต้องหาให้แจ้งผู้ต้องหาทราบก่อนว่า (ม.134/4 วรรค 1)</p> <p>(1) ผู้ต้องหาที่มีสิทธิจะให้การหรือไม่ก็ได้ ถ้อยคำที่ให้การนั้นอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีได้</p> <p>(2) ผู้ต้องหาที่มีสิทธิให้ทนายฯ หรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้</p> <p>25. เมื่อผู้ต้องหาเต็มใจให้การอย่างไรก็ดี ก็ให้จับไว้ ถ้าไม่เต็มใจให้การเลย ก็ให้บันทึกไว้ (ม.134/4 วรรค 2)</p> <p>26. ถ้อยคำที่ผู้ต้องหาให้ไว้ต่อพนักงานสอบสวน ก่อนมีการแจ้งสิทธิตามมาตรา.134/4 วรรค 1 หรือก่อนจะดำเนินการตามมาตรา.134/1, 134/2 และ 134/3 จะรับฟังเป็นพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิดของผู้นั้นไม่ได้ (ม.134/4 วรรค 4)</p> <p>27. การถามคำให้การห้ามมิให้พนักงานสอบสวนทำหรือจัดให้ทำการใด ๆ อันเป็นการให้คำมั่นสัญญา ชูเชิญ หลอกลวง ทรมาน ใช้กำลังบังคับ หรือกระทำการโดยมิชอบประการใด เพื่อจูงใจให้การ (ม.135)</p>

4.3 การนำหลักเกณฑ์การควบคุมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้ในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นับได้ว่าเป็นต้นธารแห่งกระบวนการยุติธรรมในการปราบปรามการทุจริตเช่นเดียวกับกระบวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หากกระบวนการดังกล่าวมีประสิทธิภาพ ก็ย่อมทำให้การตรวจสอบใช้อำนาจรัฐอันเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่ง ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประสบความสำเร็จ ตามความมุ่งหมาย อย่างไรก็ตาม กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามระบบงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยังมีปัญหาอยู่โดยเฉพาะในปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจ ในการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา

ในคดีอาญาทั่วไป การควบคุมตัวหรือการปล่อยชั่วคราว เป็นกระบวนการที่สำคัญอันทำให้ มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และสำหรับคดีที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ก็เช่นเดียวกันก็ได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยื่นคำร้องต่อศาลอาญาเพื่อขอให้ศาลออกหมายจับผู้ถูกกล่าวหาไว้ได้ ตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนดในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสำหรับความผิดที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษนั้น⁷⁴ แต่ในความเป็นจริงแล้วในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กลับมิได้นำขั้นตอนของการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ในระหว่างไต่สวนข้อเท็จจริงมาใช้แต่อย่างใด ทำให้ประสบปัญหาว่าเมื่อคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีความเห็นชี้มูลความผิดแล้ว แต่ผู้ถูกกล่าวหาหลบหนีไม่สามารถ นำตัวมาฟ้องร้องคดีได้ อันส่งผลนำไปสู่ข้อจำกัดด้านประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอยู่ตามสมควร ซึ่งสามารถแยกศึกษาได้ 2 ประเด็นคือ

- 1) หลักเกณฑ์ในการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่
- 2) ข้อจำกัดอันเนื่องมาจากบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจในการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่

⁷⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 73 วรรคสอง.

4.3.1 หลักเกณฑ์ในการควบคุมผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมตัวผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าตำแหน่งหน้าที่ไว้ 2 กรณี คือ

1) กรณีการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจที่สำคัญ ดังนี้

(1) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ⁷⁵

(2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับ และควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาซึ่งระหว่างไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิด หรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการต่อไป⁷⁶

(3) การปล่อยตัวผู้ถูกกล่าวหาชั่วคราว

จากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในการควบคุมตัวผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่นั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการควบคุมตัว ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูลความผิดเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามเมื่อจะต้องมีการจับกุมผู้ถูกกล่าวหาด้วย หากปรากฏว่าเมื่อศาลออกหมายจับด้วยแล้ว บุคคลผู้มีอำนาจจับได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ⁷⁷ แต่เนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นั้น มิได้มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ดังนั้น ในการดำเนินการเพื่อให้มีการจับกุมและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องขอความร่วมมือจากพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเท่านั้น และคณะกรรมการ

⁷⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (1).

⁷⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (2).

⁷⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 78

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการทางคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่ต่อไป⁷⁸

2) กรณีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจเกี่ยวกับการการจับ และการควบคุมตัวผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนี้

(1) ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือบุคคลอื่นที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน กรณีร้ายชัดผิดปกติ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทบความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น⁷⁹ เพื่อให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่ได้รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ เพื่อออกหมายจับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหา และบุคคลอื่นที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน อย่งไรก็ตาม ในกรณี ที่มีเหตุจำเป็นอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจขอให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจนั้นจับบุคคลดังกล่าวโดยไม่มีหมายได้ และเมื่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจับบุคคลดังกล่าวได้แล้ว ให้ส่งตัวผู้ถูกจับพร้อมทั้งบันทึกการจับกุมมายังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายในสี่สิบแปดชั่วโมง⁸⁰

(2) ปลดปล่อยตัวผู้ถูกจับไปโดยมีหลักประกันหรือไม่มีหลักประกัน ในกรณีที่ไม่จำเป็นต้องมีการควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้⁸¹

⁷⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 56 วรรคหนึ่ง.

⁷⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66.

⁸⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 72.

⁸¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 73 วรรคหนึ่ง.

(3) ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยื่นคำร้องต่อศาลอาญาเพื่อขอให้ศาลออกหมายจับผู้ถูกจับไว้ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีการควบคุมผู้ถูกจับไว้⁸² โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กฎหมายกำหนดขั้นตอนในการจับและควบคุมตัวไว้แตกต่างกันจากกรณีการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ ในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร้องทุกข์ต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เพื่อให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจยื่นคำร้องต่อศาลให้ออกหมายจับ ดำเนินการจับและส่งผู้ถูกจับมายังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งต่างจากกรณีของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องดำเนินการขอให้ศาลออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาเอง

4.3.2 ข้อจำกัดอันเนื่องมาจากบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจในการควบคุมตัวผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่

ข้อจำกัดอันเนื่องมาจากบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจในการควบคุมตัวผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่ สามารถแยกออกได้ 2 ประการ กล่าวคือ

1) ข้อจำกัดกรณีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

กรณีการควบคุมตัวเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นกรณีที่อยู่ระหว่างการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น กรณีเช่นนี้อาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับเรื่องระยะเวลาในการไต่สวนข้อเท็จจริง กล่าวคือกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาได้เอง แต่กฎหมายฉบับนี้กลับกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องยื่นคำร้องต่อศาลอาญาเพื่อขอให้ศาลออกหมายจับผู้ถูกจับไว้ โดยนำหลักเกณฑ์และระยะเวลาของการควบคุมที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ และเป็นกรณีที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเกิดอุปสรรคขึ้นเกี่ยวกับระยะเวลาที่ไม่เพียงพอแก่การไต่สวนข้อเท็จจริง เพราะเหตุว่าสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่วนมากจะขึ้นตอนมาก และเกิดความยุ่งยากซับซ้อนทางปฏิบัติในแสวงหาและรวบรวม

⁸² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 73 วรรคสอง.

พยานหลักฐานในสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อเทียบกับ ระยะเวลาควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาที่ศาลจะมีอำนาจสั่งขังได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดไว้อย่างมาก ไม่เกินแปดสิบสี่วัน⁸³ เท่านั้น อันส่งผลให้ศาลต้องปล่อยตัวผู้ถูกกล่าวหาไป และอาจส่งผลให้ผู้ถูกกล่าวหาหลบหนีไปไม่สามารถนำตัวมาฟ้องร้องคดีภายหลังได้ หรือแม้หาก ภายหลังจะได้ตัวผู้ถูกกล่าวหา มาดำเนินคดีต่อศาลได้ก็ตาม แต่หากปรากฏว่าคดีนั้นพยานหลักฐาน มีไม่เพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดซึ่งศาลจะลงโทษผู้ถูกกล่าวหาได้ ซึ่งเป็นกรณีไม่สอดคล้องกับหลักการ คู่ครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาและสิทธิการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหาตามหลักปรัชญาญาสากล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966⁸⁴ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันส่งผลต่อ ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อยู่พอสมควร

⁸³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 วรรคหก “ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษ จำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป จะมีโทษปรับด้วยไม่ก็ตาม ศาลมีอำนาจสั่งขังหลายครั้งติดๆ กันได้ แต่ครั้งหนึ่ง ต้องไม่เกินสิบสองวัน และรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกินแปดสิบสี่วัน”.

⁸⁴ ปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 มีสาระสำคัญดังนี้ 1) การจับกุม คุมขังจะกระทำโดย พลังการไม่ได้ ตามปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนฯ ข้อ 9 “บุคคลใดจะถูกจับ กักขังหรือเนรเทศโดยพลังการไม่ได้” 2) สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติเป็นธรรมในระหว่างการดำเนินคดีและสิทธิที่จะต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ตามปรัชญาสากล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนฯ ข้อ 11 “บุคคลซึ่งถูกกล่าวหาด้วยความผิดอาญามีสิทธิ ที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่า บริสุทธิ์จนกว่าจะมีการพิสูจน์ว่า มีความผิดตามกฎหมายในการพิจารณาโดยเปิดเผย ณ ที่ซึ่งตนได้รับหลักประกัน ทั้งหมดที่จำเป็นในการต่อสู้คดี”.

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 มีสาระสำคัญดังนี้ การ จับกุม คุมขังบุคคลจะกระทำโดยพลังการไม่ได้ ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองฯ ข้อ 9 “1) บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพและความมั่นคงของตน บุคคลใดจะถูกจับกุมหรือคุมขังโดยพลังการไม่ได้ บุคคลใดจะถูกลิดรอนเสรีภาพของตนมิได้ ยกเว้นโดยเหตุและอาศัยกระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย 2) บุคคลผู้ถูกจับข้อมไ้ได้รับการแจ้งถึงเหตุผลในการจับกุมและการแจ้งข้ออันเป็นปฏิปักษ์ต่อตนโดยพลันในเวลาที่มี การ จับกุม 3) บุคคลใดที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวในข้อหาทางอาญาย่อมต้องถูกนำตัวไปศาลหรือเจ้าหน้าที่อื่นผู้มีอำนาจ ตามกฎหมายโดยพลัน เพื่อที่จะมีการใช้อำนาจทางตุลาการ และได้รับการพิจารณาคดีภายในเวลาอันสมควร หรือมี การปล่อยตัวมิให้ถือเป็นหลักทั่วไปว่าจะต้องคุมขังบุคคลผู้อยู่ระหว่างพิจารณาคดี แต่จะปล่อยชั่วคราวโดยอาจให้มี หลักประกันว่าจะกลับมาปรากฏตัวในการพิจารณาคดีหรือในกรณีจำเป็นตามโอกาสจะกลับมารับการบังคับคดีให้ เป็นไปตามรคำพิพากษาในระหว่างกระบวนการพิจารณาขั้นใดก็ได้...”.

2) ข้อจำกัดกรณีการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีที่เกิดกรณีการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาสำนวนการไต่สวนแล้วเห็นว่าเป็นผู้กระทำความผิด หรือมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูลแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องขอให้ศาลออกหมายจับเพื่อควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาเพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณา กรณีในเรื่องของการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว กฎหมายฉบับนี้กลับไม่ได้กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา กรณีดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด โดยกำหนดให้ใช้มาตรการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาเฉพาะแต่กรณีการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น ดังนั้นจึงทำให้เห็นว่าหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่มีอำนาจใช้มาตรการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ก็อาจทำให้ผู้ถูกกล่าวหาหลบหนีไม่สามารถนำตัวมาฟ้องร้องคดีได้ อันส่งผลให้ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

4.4 วิเคราะห์ปัญหาการนำหลักเกณฑ์การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

4.4.1 หลักเกณฑ์ในการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา

ในเรื่องของการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็น 2 กรณี ได้แก่

4.4.1.1 การควบคุมตัวกรณีดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจที่สำคัญ ดังนี้

1) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบ ข้อเท็จจริง หรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ⁸⁵

2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับ และควบคุม ตัวผู้ถูกกล่าวหาซึ่งระหว่างไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไป ยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการต่อไป⁸⁶

3) การปล่อยตัวผู้ถูกกล่าวหาชั่วคราว

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวนั้นจะเห็นได้ว่า ในการการจับกุมและ ควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น กฎหมายได้ให้คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อทำการจับกุมและ ควบคุมตัว ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติวินิจฉัยว่า ข้อกล่าวหาไม่มูลความผิดเท่านั้น และเมื่อศาลได้ออกหมายจับให้แล้วบุคคลผู้มีอำนาจจับ⁸⁷ ได้แก่ “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ” เพราะเนื่องจากว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือสำนักงาน ป.ป.ช. นั้นไม่ได้อยู่ใน สถานะที่จะจับกุมตัว ผู้ถูกกล่าวหาเหมือนเช่นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ดังนั้น ในการ ดำเนินการเพื่อให้มีการจับกุมและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติจะต้องขอความช่วยเหลือจากพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเท่านั้น จากนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็จะส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนิน คดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไป

4.4.1.2 การควบคุมตัวกรณีดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง

กรณีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจเกี่ยวกับการจับและการควบคุมตัว ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ดังนี้ คือ

⁸⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (1).

⁸⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (2).

⁸⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 78.

1) กรณีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น⁸⁸ เพื่อให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจผู้รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษยื่นคำร้องให้ศาลที่อยู่ในเขตอำนาจออกหมายจับผู้ถูกกล่าวหาที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ในกรณีมีความจำเป็นอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจขอให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจนั้นจับบุคคลดังกล่าวโดยไม่มีหมายจับก็ได้ และเมื่อจับบุคคลดังกล่าวได้แล้วให้ส่งตัวผู้ถูกกล่าวหาพร้อมทั้งบันทึกการจับมายังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายใน 48 ชั่วโมง⁸⁹

2) กรณีการปล่อยตัวผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกจับไปโดยไม่มีหลักประกันหรือไม่มีประกัน ในกรณีเช่นนี้ก็ไม่จำเป็นต้องมีการควบคุมผู้ถูกจับไว้ก็ได้⁹⁰

3) กรณียื่นคำร้องขอต่อศาลอาญาเพื่อขอให้ศาลออกหมายจับผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกจับไว้ กรณีเช่นนี้หากมีความจำเป็นต้องมีการควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้ ก็ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁹¹

ในกรณีของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้แตกต่างจากกรณีของการดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ กรณีผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องร้องทุกข์ต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เพื่อให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจยื่นคำร้อง ต่อศาลให้ออกหมายจับ และดำเนินการจับและส่งตัวผู้ถูกจับมายังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งต่างจากกรณีผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมาย

⁸⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66.

⁸⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 72.

⁹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 73
วรรคหนึ่ง.

⁹¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 73
วรรคสอง.

ฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องดำเนินการร้องขอต่อศาล เพื่อให้ออกหมายเพื่อให้มีการจับกุมและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาเอง

4.4.2 ข้ออุปสรรคอันเนื่องมาจากกฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา

ข้ออุปสรรคของการใช้อำนาจในการจับกุมและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประการ คือ

4.2.2.1 ข้ออุปสรรคกรณีการดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีของการดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจ เพื่อให้ออกหมายจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไปยังอัยการสูงสุด ในกรณีเช่นนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีเจตนารมณ์ให้มีการจับกุมหรือควบคุมตัวภายหลังที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการ รวบรวมข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานเสร็จสิ้นแล้ว และอยู่ระหว่างการส่งตัวผู้ถูกกล่าวหา ให้แก่อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นหากกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการร้องทุกข์และส่งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงให้แก่ให้แก่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เพื่อที่จะให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้ออกหมายจับ และทำการจับกุมผู้ถูกกล่าวหา จากนั้นพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจจะได้ส่งตัวผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกจับกุมไปยังอัยการสูงสุดเพื่อให้ฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลได้เลย

จากกรณีข้างต้นจะสังเกตเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้กำหนดแต่เพียงให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใช้มาตรการการจับกุม ควบคุม และการปล่อยตัวชั่วคราวเฉพาะกรณีการดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น ส่วนกรณีการดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น กฎหมายฉบับนี้กลับไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใช้มาตรการการจับกุม ควบคุม และการปล่อยตัวชั่วคราวเหมือนเช่นกรณีการดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่อย่างใด

4.4.2.2 ข้ออุปสรรคกรณีการดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในเรื่องของการจับกุมและคุมขังผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีที่อยู่ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น กรณีดังกล่าวอาจเกิดปัญหาในการดำเนินคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจทำการจับกุมและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาได้เอง แต่กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลอาญาเพื่อให้ออกหมายจับ และให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจทำการจับกุมและส่งตัวผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมายังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อไป อันทำการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีความยุ่งยากและไม่มีประสิทธิภาพแต่อย่างใด ได้แก่กรณีดังนี้ คือ

1) กรณีของการจับกุมตัวผู้ถูกกล่าวหา นั้น จำต้องมีหลักในการทำงานที่ถูกต้องและเหมาะสมเร็วในการปฏิบัติงาน แต่หากเกิดกรณีที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจไม่พร้อมที่จะช่วยเหลือในการดำเนินการจับกุมผู้ถูกกล่าวหา หรือมีความผิดพลาดประสานงานกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจแล้ว อาจทำให้ไม่สามารถจับกุมผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา หลบหนีไปไม่สามารถนำตัวมาฟ้องร้องต่อศาลได้ในภายหลัง

2) กรณีของการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา นั้น หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินำตัวผู้ถูกกล่าวหาตามข้อกล่าวหาทำการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องส่งตัวผู้ถูกกล่าวหาให้แก่เจ้าพนักงานตำรวจเพื่อให้ควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ แต่หากว่าเจ้าพนักงานตำรวจเห็นว่าตนไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาได้ และปฏิเสธที่จะควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ทำให้ในที่สุดต้องทำการปล่อยตัวผู้ถูกกล่าวหาไป และผู้ถูกกล่าวหาอาจหลบหนีไปไม่สามารถนำตัวมาฟ้องร้องคดีในภายหลังได้

3) กรณีระยะเวลาในการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกจับกุม เมื่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจทำการจับกุมผู้ถูกกล่าวหาได้แล้ว จะต้องส่งตัวผู้ถูกกล่าวหามายังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายใน 48 ชั่วโมง⁹² ดังนั้น จะเห็นได้ว่าอาจ

⁹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 73 วรรคสอง.

เกิดปัญหาในการควบคุมผู้ถูกกล่าวหาได้ เพราะเหตุว่าอาจทำให้ระยะเวลา 48 ชั่วโมงดังกล่าว ในการส่งตัวผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกจับกุมมายังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมทั้งระยะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานแล้ว อาจส่งผลให้ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกจับกุมนั้นถูกควบคุมตัวไว้เกินกว่าที่จำเป็นได้

จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้มีอำนาจที่จะดำเนินการร้องขอต่อศาลให้ออกหมายจับผู้ถูกกล่าวหาได้แต่อย่างใด ทั้งยังไม่ได้ให้อำนาจที่จะควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกจับกุมตัวเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานโดยไม่ต้องดำเนินการร้องขอให้ศาลออกหมายจับกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไม่เกิน 48 ชั่วโมง เพื่อให้การไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นไปโดยรวดเร็วและเป็นธรรม ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁹³

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น ได้กล่าวถึงแต่ข้ออุปสรรคของการใช้อำนาจในการจับกุม และควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นั้น ก็เป็นเพียงขั้นตอนกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูลความผิด และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจ เพื่อให้ออกหมายจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจต่อไปเท่านั้น แต่มิได้กล่าวถึงข้ออุปสรรคของกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีความจำเป็นต้องควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเองแต่อย่างใด ดังนั้น หากเกิดความจำเป็นต้องควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว อาทิ ผู้ถูกกล่าวหา เป็นผู้มียุติพลทางการเมืองหรือเป็นเจ้าหน้าที่ที่ถือกฎหมายอยู่ในมือ มักใช้อิทธิพลดังกล่าวกระทำด้วยประการใดๆ กระทำการปิดปากหรือก่อให้เกิดอันตรายต่อพยานที่สำคัญในคดีหรือเข้าไปปกปิดความผิดหรือพยายามทำลายพยานหลักฐานของคดี จึงจำเป็นต้องมีมาตรการป้องกันมิให้พยานหลักฐานในคดีถูกทำลายหรือสูญหายไป และเกิดความเสียหายแก่คดีโดยไม่สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดได้ โดยจำเป็นต้องมีกระบวนการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ระหว่างไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

⁹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40 (7) “ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้องรวดเร็ว และเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ....”

แห่งชาติมาใช้บังคับเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น

แต่เมื่อมาพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ยังได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้ควบคุมผู้ถูกกล่าวหาไว้ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ด้วย โดยให้นำหลักเกณฑ์และระยะเวลาควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้ โดยไม่ได้พิจารณาถึงกระบวนการดำเนินคดีตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้กับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่า มีความเหมาะสมและสามารถนำมาใช้บังคับได้โดยไม่เป็นอุปสรรคแก่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแต่อย่างใด ดังนั้นจึงเกิดปัญหาของการดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นมา เพราะเหตุว่าระยะเวลาควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไม่ว่าจะมีกำหนดกี่สิบแปดวันหรือแปดสิบสี่วัน แล้วแต่กรณีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นไม่เพียงพอแก่ระยะเวลาของการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้เลย เนื่องจากกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ กระบวนไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้นเป็นกระบวนการของการตรวจสอบที่เป็นการค้นหาความจริงของคดีเป็นสำคัญ และยังมีมุ่งเน้นที่ประโยชน์สาธารณะหรือความสงบเรียบร้อยเป็นสำคัญอีกด้วย โดยมีใจมุ่งเน้นแต่เฉพาะบุคคลผู้กระทำความผิดที่เป็นบุคคลธรรมดาทั่วไปเฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเหมือนเช่นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เท่านั้น ประกอบกับลักษณะของความผิดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและของพนักงานสอบสวนที่จะดำเนินการก็ต่างกันด้วย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดที่ดี ลักษณะของการกระทำความผิดที่ดี ความยุ่งยากของการรวบรวมพยานหลักฐานที่ดี และความเสียหายจากการกระทำความผิดที่ดี ดังนั้น การที่นำหลักเกณฑ์การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไปใช้กับกระบวนการพิจารณาความแบบไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น จะเป็นการดำเนินคดีที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมแต่อย่างใด

ในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า ในการดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยเฉพาะในเรื่องของการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา การปล่อยตัวชั่วคราวนั้น เป็นกระบวนการที่สำคัญอันจะทำให้เกิดมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

และเห็นว่ากระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยังคงจำเป็นต้องนำขั้นตอนของการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมาใช้ เพื่อให้การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นไปอย่างเต็มที่ สอดคล้องเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นมาเป็นองค์กรในการปราบปรามการทุจริตอย่างแท้จริง และสำหรับในเรื่องของหลักเกณฑ์และระยะเวลาของการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น เห็นว่าไม่ควรที่จะนำหลักเกณฑ์และระยะเวลาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้กับกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 73 วรรคสองแต่อย่างใด แต่ควรที่จะมีหลักเกณฑ์และระยะเวลาควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเอง โดยเฉพาะแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์และระยะเวลาควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่กำหนดระยะเวลาไว้เพียงแปดสิบสี่วันหรือสี่สิบแปดวัน แล้วแต่กรณีเท่านั้น กล่าวคือ อาจจะมีเรื่องของระยะเวลาควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาเพิ่มขึ้นกว่าระยะเวลาควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่กำหนดไว้แต่เดิม เพื่อให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีเวลาเพียงพอ มีความคล่องตัว อันจะส่งผลถึงให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาได้อย่างเต็มที่

4.4.3 สรุปข้อคิดและหลักการของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเกี่ยวกับการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา

4.4.3.1 นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ (ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ได้ให้ข้อคิดและหลักการ ดังนี้ คือ

ในเรื่องของกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงรวบรวมพยานหลักฐานนั้น ทางคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องกระทำในระดับที่เข้มแข็ง เพราะเป็นมาตรการที่เกิดขึ้นภายหลังการกระทำความผิดแล้ว คือ ดำเนินการกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายต่าง ๆ ที่ได้ให้อำนาจกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เช่น อำนาจในการไต่สวนและรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อที่จะนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

สำหรับเรื่องการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น ยังถือว่ามีปัญหาอยู่บางประการ กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาในระหว่างการไต่สวนเฉพาะกรณีการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว แต่ในการดำเนินคดีเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว กลับไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด

ดังนั้น จึงเป็นการสมควรที่จะต้องทำการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในหมวด 8 เรื่องการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา 98 โดยเพิ่มเติมข้อความว่า “มาตรา 73” ซึ่งอยู่ในหมวด 6 เรื่องการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าไปในมาตรา 98 ด้วย

4.4.3.2 นายกล้านรงค์ จันทิก (กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ได้ให้ ข้อคิดและหลักการ ดังนี้ คือ

ความเกี่ยวข้องกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 73 กำหนดว่า

1) ในกรณีที่ ไม่จำเป็นต้องควบคุมตัวผู้ถูกจับ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจปล่อยตัวไป โดยมีประกันหรือไม่มีประกันก็ได้ (มาตรา 73 วรรคหนึ่ง)

2) กรณีมีความจำเป็นต้องควบคุมตัวผู้ถูกจับ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยื่นคำร้องต่อศาลอาญา เพื่อขอให้ศาลออกหมายจับ (มาตรา 73 วรรคสอง)

3) เมื่อจะมีการฟ้องคดี การควบคุมตัวและการปล่อยชั่วคราวให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือบุคคลที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มอบหมาย เป็นผู้มีอำนาจพิจารณา (มาตรา 74 วรรคสาม)

4) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป เมื่อมีการฟ้องร้องคดีอาญาตามมาตรา 97 ให้นำบทบัญญัติมาตรา 74 มาใช้บังคับโดยอนุโลม (มาตรา 98)

สำหรับปัญหาทางกฎหมายทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกรณีการนำหลักเกณฑ์การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาใช้บังคับตามพระราช

บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 73 วรรคสองนั้น คือ

1) ระยะเวลาการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่สอดคล้องกับอำนาจในการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา หรือการฝากขังตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ สามารถควบคุมตัวหรือฝากขังได้ รวมไม่เกิน 84 วัน แต่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว หรือแม้แต่ระเบียบการไต่สวน อาจจะต้องใช้ระยะเวลามากกว่า 84 วัน ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับดังกล่าวในส่วนนี้

2) อำนาจการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาหรือการฝากขัง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องยื่นคำร้องต่อศาลอาญาเพื่อขอให้ศาลออกหมายขัง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่มีอำนาจในตัวเอง ดังนั้น จึงเห็นควรปรับปรุงกฎหมายฉบับดังกล่าวในส่วนนี้ด้วย

3) สถานที่ควบคุมตัว บุคลากร ที่จะทำหน้าที่ควบคุมตัว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังไม่มีความพร้อม หากอาศัยห้องขังของพนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ จะเกิดปัญหาหลายประการตามมา เช่น หากผู้ถูกควบคุมหลบหนี หรืองบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินการ ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับดังกล่าวในส่วนนี้

4) ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนตั้งแต่การขอให้ศาลออกหมายขังผู้ถูกกล่าวหา หรือฝากขัง การดูแลการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา เป็นการเพิ่มภาระงานแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องเตรียมความพร้อม ทั้งในด้านอำนาจหน้าที่ บุคลากร งบประมาณให้มีความพร้อมก่อน

4.4.3.3 ศ.ดร.ภักดี โพธิศิริ (กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ได้ให้ข้อคิดและหลักการ ดังนี้ คือ

ความเกี่ยวข้องับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา นั้น ถ้าพิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 72 และมาตรา 73 แล้วจะเห็นได้ว่า เป็นกรณีที่ผู้เสียหายหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ร้องทุกข์กล่าวโทษเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งตามที่ระบุไว้ในมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ให้อำนาจ

แก่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อออกหมาย แล้วให้ส่งตัวบุคคลที่ถูกจับพร้อมทั้งบันทึกการจับมายังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ภายในสี่สิบแปดชั่วโมง

ในการจับกุมตัวผู้ถูกกล่าวหาข้อมมีการควบคุมตัวไปด้วยในตัว แต่สังเกตเห็นว่าบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งตามที่ระบุไว้ในมาตรา 66 เท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เว้นแต่เมื่อจะมีการฟ้องคดีตามมาตรา 98 จึงให้นำบทบัญญัติในมาตรา 74 มาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงสรุปได้ว่าในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจมาตรการการควบคุมตัวมาใช้ได้ เป็นความลักลั่นในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่เหมือนกัน

อนึ่งในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในปัจจุบัน ยังไม่ปรากฏว่าได้มีการนำเอามาตรา 73 โดยเฉพาะในวรรคสองมาใช้ในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแต่อย่างใด นอกจากนี้ในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่) พ.ศ.....ซึ่งค้างอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎรนั้น ได้มีการบรรจุอยู่ในวาระการประชุมสภาไว้แล้ว แต่ยังไม่ได้มีการยกขึ้นมาพิจารณาแต่อย่างใด ดังนั้น จึงปรากฏว่าไม่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขในส่วนนี้ เป็นการยกร่างกฎหมายฉบับนี้ ในมาตรา 73/1 ขึ้นใหม่อีกมาตราหนึ่ง ให้อำนาจพนักงานอัยการและหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย สามารถร้องขอให้ศาลหรือดำเนินการให้มีการเพิกถอนหรือให้ชดเชยค่าเสียหายได้

สำหรับปัญหาทางกฎหมายทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกรณีการนำหลักเกณฑ์การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 73 วรรคสองนั้น คือ

1) มาตรา 73 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ไม่ได้กำหนดแนวทางการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ว่า การควบคุมผู้ถูกจับไว้จะเป็นการควบคุมตัวโดยหน่วยงานใดและเมื่อได้มีการออกหมายจับไว้แล้ว จะขังไว้สถานใด และผู้ใดจะเป็นผู้รับผิดชอบ ดังนั้น จึงเห็นควรปรับปรุงแก้ไขมาตรา 73 นี้ โดยให้ยกเลิกมาตรานี้แล้วกำหนดขึ้นใหม่ว่า ให้อำนาจในการจับกุม การควบคุมตัวผู้ถูกจับเป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องการเรียกตัวผู้ถูกจับกุมมาทำการไต่สวนแล้ว ให้พนักงานสอบสวนส่งตัวมาให้ ฉะนั้น การให้

คงมาตรา 73 ไว้อย่างเดิม นั้น อาจมีผลกระทบต่อกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอย่างมาก

2) การที่มาตรา 73 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว กำหนดว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยื่นคำร้องต่อศาลอาญาเพื่อขอให้ศาลออกหมายจับผู้ถูกจับไว้ได้ ตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สำหรับความผิดที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษนั้น ในกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น ในความเป็นจริงยังไม่เคยจะนำมาตราการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหามาใช้กับการไต่สวนข้อเท็จจริงแต่อย่างใด เพราะเหตุว่าตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 ที่กำหนดว่าให้ควบคุมตัวผู้ต้องหาได้อย่างมากไม่เกินแปดสิบสี่วัน ซึ่งทำให้การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่เสร็จตามระยะเวลาดังกล่าวได้เลย และเป็นเหตุให้ศาลอาจต้องปล่อยตัวผู้ถูกกล่าวหาไปเกือบทุกเรื่องไป จึงไม่อาจนำมาบังคับใช้ได้เลย เพราะเหตุว่ากระบวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนกับกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นคนละระบบกัน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการก็แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ดังนั้น จึงเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ โดยให้มีหลักเกณฑ์และระยะเวลาการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาเป็นไปตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดขึ้นตามความเหมาะสมของกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กล่าวคือ เป็นการให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 73 แล้วกำหนดระเบียบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาให้สอดคล้องกันด้วย

4.4.3.4 นายประสาธ พงษ์ศิวาภัย (กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ได้ให้ข้อคิดและหลักการ ดังนี้ คือ

ความเกี่ยวข้องกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา นั้น ถ้าพิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ไม่ได้บัญญัติให้การไต่สวนตามกฎหมายใดมาใช้บังคับ เป็นอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่กำหนดวิธีการ ขั้นตอนการไต่สวน ภายใต้หลักการค้นหาความจริง โดยกำหนดระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 (ไม่ใช้วิธีการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา)

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สวนข้อเท็จจริง โดยใช้ระบบไต่สวน ไม่เน้นเรื่องการจับหรือการควบคุมตัว เว้นแต่กรณีจำเป็น กล่าวคือ

กรณีจะขอศาลออกหมายก็เมื่อปรากฏว่าเป็นผู้กระทำผิด หรือมีมติว่ามีมูลเพื่อจะส่งตัวไปยังอัยการสูงสุด (มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542)

กรณีดำเนินการกับบุคคลตามมาตรา 66 โดยพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจขอศาลเพื่อออกหมายจับ (มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542)

กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจัดการให้ได้ตัวผู้ถูกกล่าวหาเพื่อส่งอัยการสูงสุด หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา 74 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542)

กรณีควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาและปล่อยชั่วคราว ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาใช้บังคับโดยอนุโลม (มาตรา 74 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542)

สรุป

- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจขอให้ศาลออกหมายจับและควบคุมตัว
- อำนาจจับ เป็นของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ
- ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ มีอำนาจในการจับ (มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542)

สำหรับปัญหาทางกฎหมายทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกรณีการนำหลักเกณฑ์การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ

ปัญหาที่ 1

การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะอนุกรรมการไต่สวน มีขั้นตอนและวิธีปฏิบัติมาตามที่กำหนดไว้ในหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติ

หน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 โดยเฉพาะคณะกรรมการไต่สวน ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแต่งตั้งขึ้นตามมาตรา 45 นั้น ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้นำหลักการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน โดยนาระบบไต่สวนมาใช้ซึ่งหัวใจของระบบนี้ ก็คือ การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการไต่สวน สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวางไม่จำกัดอยู่เฉพาะต้องรับฟังเพียงพยานหลักฐานที่ผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหานำมาแสดง แต่ในทางตรงกันข้ามคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการไต่สวน สามารถที่จะแสวงหาพยานหลักฐานด้วยตนเองได้ หากเห็นว่าพยานหลักฐานดังกล่าว มีความสำคัญในประเด็นแห่งคดี นอกจากนั้น ระเบียบคณะกรรมการไต่สวนยังเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาโต้แย้งข้อกล่าวหาและนำพยานหลักฐานมาแสดงแก่คณะกรรมการไต่สวนประกอบการโต้แย้งของตนได้ และยังเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านบุคคลผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการอีกด้วย เป็นต้น

สำหรับการดำเนินคดีอาญา โดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น เป็นการดำเนินการตามระบบกล่าวหา กล่าวคือ เมื่อการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาเกิดขึ้น พนักงานสอบสวนมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติเป็นการเฉพาะตัว ผู้อื่นทำแทนไม่ได้ ในการเข้าไปทำการรวบรวมพยานหลักฐานในความผิดโดยไม่ชักช้า จะทำการในที่ใดเวลาใดแล้วแต่จะเห็นสมควร โดยผู้ต้องหาไม่จำเป็นต้องอยู่ด้วย ตามความในมาตรา 130 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งโดยปกติแล้วพนักงานสอบสวน มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวงที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็คดีความผิดต่อแผ่นดินหรือคดีความผิดต่อส่วนตัวก็ตาม

วิธีการสอบสวนหรือวิธีการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนนั้น พนักงานสอบสวนจะทำการบันทึกการสอบสวนขึ้นตามหลักทั่วไปในมาตรา 139 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และจะเรียกพยานบุคคลที่รู้เห็น ได้ยิน ได้ฟังข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาสอบปากคำได้ พนักงานสอบสวนมีอำนาจควบคุมตัวผู้ต้องหาและต้องรีบทำสำนวนการสอบสวนให้เสร็จก่อนที่จะครบกำหนดฝากขังไว้ต่อศาลและเมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ถ้าเป็นสำนวนสอบสวนที่รู้ตัวผู้กระทำความผิดไม่ว่าตัวผู้กระทำความผิดจะอยู่ในอำนาจหรือไม่ก็ตาม พนักงานสอบสวนจะความเห็นสองกรณี คือ เห็นควรสั่งฟ้องหรือเห็นควรสั่งไม่ฟ้องส่งสำนวนให้แก่พนักงานอัยการ เพื่อพิจารณาคดีฟ้องศาลต่อไป

จึงเห็นได้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้อำนาจของเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของพนักงานสอบสวน ให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี เช่น ในการสืบสวนและสอบสวนพนักงานสอบสวน มีอำนาจเรียกบุคคลใดก็ได้ไปพบเพื่อทำการสอบสวน เมื่อ

เรียกแล้วไม่ไป ก็มีสภาพบังคับ คือ ถูกกล่าวโทษได้ หรือมีอำนาจจับ อำนาจค้น อำนาจควบคุมตัว เพื่อให้ได้ตัวผู้กระทำความผิดไว้ในอำนาจ เป็นต้น แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่มีทั้ง 3 อำนาจดังกล่าว

ปัญหาที่ 2

เมื่อนำกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะอนุกรรมการไต่สวนมาเปรียบเทียบกับกระทำความผิดโดยการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว เห็นว่าในเรื่องของระยะเวลาที่ใช้ในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อนำคดีขึ้นสู่ศาล เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมารับโทษนั้น การดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานโดยพนักงานสอบสวนจะสามารถทำได้รวดเร็วกว่า เพราะมีความคล่องตัวสูง เพราะพนักงานสอบสวนมีอำนาจเฉพาะตัวในการเรียกพยานบุคคลหรือแสวงหาพยานหลักฐานที่เห็นว่าจำเป็น ส่วนการดำเนินการไต่สวนโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการไต่สวนนั้น จะใช้เวลามากกว่า

ดังนั้น แม้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา และปล่อยชั่วคราวโดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า การดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง ปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูลได้ตามมาตรา 26 (2) และการที่มาตรา 74 วรรคสาม บัญญัติว่า “การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาและปล่อยชั่วคราวให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือบุคคลที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมอบหมาย หรืออัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณา ทั้งนี้ ให้นำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณี มาใช้บังคับโดยอนุโลม” ก็ตาม แต่ในการปฏิบัติหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือของคณะอนุกรรมการไต่สวนหรืออนุกรรมการไต่สวนในปัจจุบันนั้น ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายรองรับการใช้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องกำหนดระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 ไว้อย่างรัดกุมมากเกินไป ทั้งระเบียบดังกล่าวยังเป็นการมุ่งเน้นไปในทางการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่าจะเป็นการมุ่งเน้นการดำเนินการทางอาญาซึ่งเป็นภารกิจหลักของคณะอนุกรรมการไต่สวน

ปัญหาที่ 3

การดำเนินการไต่สวนไม่ทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องโทษได้อย่างรวดเร็ว จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคอย่างยิ่ง สำหรับการนำหลักการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาและปล่อยชั่วคราวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม เนื่องจากมาตรา 86 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ใช้ วิธีควบคุมผู้ถูกจับเกินกว่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เขาหนีเท่านั้น” และมาตรา 87 วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ถูกจับไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราว และมีเหตุจำเป็นเพื่อทำการสอบสวนหรือฟ้องคดี ให้นำตัวผู้ถูกจับไปศาลภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับถูกนำตัวไปถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวน...” และตามมาตรา 87 วรรคหก บัญญัติว่า “ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป จะมีโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม ศาลมีอำนาจสั่งขังหลายครั้งติดๆ กันได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกินสิบสองวัน และรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกินแปดสิบสี่วัน” ซึ่งเห็นได้ว่า การไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะเสร็จสิ้นเมื่อเกินกำหนดเวลา 84 วัน อย่างแน่นอน

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุง

การที่จะนำหลักเกณฑ์การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับได้นั้น จะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือของอนุกรรมการไต่สวนที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้เครื่องมือสำหรับการไต่สวนข้อเท็จจริงหมายรวมถึงการมีอำนาจในการที่จะดำเนินการใดๆ ตามที่ตนเองหรือคณะกรรมการไต่สวนเห็นสมควร ในการให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานอันเกี่ยวกับประเด็นแห่งคดี โดยพนักงานเจ้าหน้าที่หรืออนุกรรมการไต่สวนดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องถูกจำกัดการใช้อำนาจ เช่น การตัดสินใจในการรวบรวมพยานหลักฐาน โดยไม่ต้องฟังมติคณะอนุกรรมการไต่สวน เช่น ปัจจุบันพนักงานเจ้าหน้าที่หรืออนุกรรมการซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะอนุกรรมการไต่สวนที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็ว ในทางปฏิบัติก็คือ การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งคล่องตัวกว่า แต่ในการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องแตกต่างกับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจหรือการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนโดยทั่วไป เนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรืออนุกรรมการไต่สวนจะต้องทำการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานทั้งในส่วนที่เป็นคุณแก่ผู้ถูกกล่าวหาและในส่วนที่เป็นโทษแก่ ผู้ถูกกล่าวหาประกอบกันและชั่งน้ำหนักดูว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลหรือไม่ด้วย อันถือเป็นหัวใจของระบบการดำเนินคดีแบบไต่สวน นั่นเอง

ดังนั้น การแก้ไขปัญหา ประสิทธิภาพของการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการไต่สวน และเพื่อให้การไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นไปอย่างรวดเร็ว ราบรื่น และทันต่อเหตุการณ์ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการบัญญัติในเรื่องของการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ อนุกรรมการไต่สวน หรือ ของคณะอนุกรรมการไต่สวนไว้ให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และจำเป็นต้องนำวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาประยุกต์ใช้กับระบบไต่สวนในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อให้การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการไต่สวนบรรลุจุดมุ่งหมายในการไต่สวนข้อเท็จจริงได้อย่างรวดเร็วอันส่งผลให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สามารถดำเนินการได้เสร็จสิ้นทันภายในกำหนดเวลาการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา 84 วัน ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติไว้ต่อไป

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

กระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงในการดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น เป็นกระบวนการที่กำหนดขึ้นมาในช่วงที่สังคมการเมืองของไทยประสบกับปัญหากระบวนการเมืองและระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับปัญหาวิกฤติของระบบการเมืองประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่บรรดาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถูกมองว่าใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง สถานการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้กลายเป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ก่อตั้งองค์กรอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญขึ้นมาหลายองค์กร ซึ่งรวมทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริต และประพฤติมิชอบ โดยทำหน้าที่ขององค์กรอิสระนั้นจะต้องปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง และจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น ถือได้ว่าเป็นกระบวนการดำเนินคดีแบบพิเศษที่เกิดขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาการตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเดิมทีได้ใช้กระบวนการดำเนินคดีอาญาปกติที่มีพนักงานสอบสวนเป็นองค์กรที่รับผิดชอบ โดยใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นเครื่องมือในการดำเนินคดีกับบุคคลดังกล่าวเหล่านั้น ที่ส่วนใหญ่มักจะไม่สามารถที่จะแสวงหาพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิดของจำเลยในคดีได้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้กำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ขึ้นมาเป็นเครื่องมือในการดำเนินคดีให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดวิธีการดำเนินคดี เป็นกระบวนการพิจารณาความแบบได้สวนข้อเท็จจริงที่มุ่งเน้นที่ประโยชน์สาธารณะหรือความสงบเรียบร้อยเป็นสำคัญ เป็นวิธีพิจารณาที่ใช้เอกสารเป็นหลัก และมีลักษณะที่เป็นความลับของวิธีพิจารณา นอกจากนี้กระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นับได้ว่าเป็นต้นธารแห่งกระบวนการยุติธรรมในการปราบปรามการ

ทฤษฎีเช่นเดียวกับกระบวนการสอบสวนดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และหากกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวมีประสิทธิภาพแล้ว ก็ย่อมทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประสบความสำเร็จ ตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ อย่างไรก็ตามกระบวนการไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยังมีปัญหาข้อกฎหมายประการหนึ่ง ซึ่งเป็นอุปสรรคที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังไม่ประสบความสำเร็จบรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้เป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ป้องกัน และปราบปรามการทุจริต อันได้แก่ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในการใช้อำนาจควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้นำหลักเกณฑ์และระยะเวลาการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ แต่ปรากฏว่ายังมีข้อบกพร่องที่ทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่อาจที่จะนำหลักเกณฑ์และระยะเวลาควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้กับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยตรงได้ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) กรณีหลักเกณฑ์การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ถือได้ว่าเป็นการควบคุมตัวระหว่างคดี คือ การจำกัดเสรีภาพในร่างกายและเสรีภาพในการเคลื่อนไหวเปลี่ยนที่ทางของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับรัฐในการดำเนินคดี การควบคุมระหว่างคดีจึงมีจุดมุ่งหมาย 3 ประการ คือ 1) เพื่อให้การสอบสวนดำเนินไปได้โดยเรียบร้อย 2) เพื่อประกัน การมีตัวผู้ต้องหาหรือจำเลย และ 3) เพื่อประกันการบังคับโทษ อันเป็นลักษณะของทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control) โดยมุ่งจะควบคุมระงับ และปราบปรามอาชญากรรมเป็นหลัก กล่าวคือ เมื่อได้ตัวผู้กระทำความผิดมาแล้ว ทฤษฎีนี้ให้สันนิษฐานว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดไว้ก่อนจากนั้นจึงจะดำเนินการตามขั้นตอนจนถึงการพิจารณาพิพากษาคดี ทฤษฎีนี้การค้นหาข้อเท็จจริงในชั้นศาลมีอยู่น้อยมาก

แต่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น กลับเป็นกระบวนการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดขึ้นมาให้เป็นกระบวนการพิเศษต่างจากการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อแก้ไขปัญหาการดำเนินคดี เกี่ยวกับการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เดิมที่ได้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นเครื่องมือในการดำเนินคดี อันจะทำให้กระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และถือได้ว่าเป็นกระบวนการบังคับใช้กฎหมายตามทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม (Due Process) เป็นหลักด้วย โดยเป็นกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่มีความเป็นธรรมตามขั้นตอนต่างๆ ทฤษฎีนี้ไม่เห็นพ้องด้วยกับการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างเช่นทฤษฎีควบคุมอาชญากรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยทฤษฎีนี้ถือว่าบุคคลใดจะไม่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเพียงเพราะมีพยานหลักฐานว่าเขาได้กระทำความผิดเท่านั้น แต่บุคคลนั้นจะมีความผิดต่อเมื่อผู้มีอำนาจตามกฎหมายพิจารณาชี้ขาดแล้วว่าเขามีความผิดจริง นอกจากนี้ผู้มีอำนาจดำเนินคดีและพิจารณาชี้ขาดคดีจะต้องปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายต่างๆ ที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของเขอย่างครบถ้วนแล้ว

2) หลักเหตุผลของความจำเป็นในการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา

การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาหระหว่างคดีของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 วรรคแรก บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ควบคุมผู้ถูกจับไว้เกินกว่าจำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดี” ซึ่งการควบคุมตามพฤติการณ์แห่งคดีนั้นให้พนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลขอหมายจับผู้ต้องหาไว้.

เมื่อพิจารณาเหตุที่จะออกหมายจับเพื่อควบคุมผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 71 กำหนดให้นำมาตรา 66 ในเรื่องเหตุที่ออกหมายจับมาใช้บังคับเกี่ยวกับการออกหมายจับโดยอนุโลม จึงเห็นได้ว่าเหตุที่จะออกหมายจับกับเหตุที่จะออกหมายจับเป็นเหตุเดียวกัน ดังนั้น การจับก็ดี เหตุออกหมายจับก็ดี การขังก็ดี และเหตุออกหมายจับก็ดี เหล่านี้ เป็นเรื่องเดียวกัน เป็นลักษณะตามทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมเป็นหลัก กล่าวคือเป็นเรื่องของ “การเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ” อันเป็นการดำเนินการ เพื่อมุ่งหมายที่บังคับใช้กฎหมาย ในอันที่จะควบคุมการกระทำความผิด นำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และป้องกันภัยอันตรายที่เกิดขึ้นแก่สมาชิกในสังคม

แต่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น เป็นกระบวนการที่บังคับใช้กฎหมายเป็นหลัก โดยมุ่งที่จะให้ความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นระบบในอุดมคติ (Ideal Type) โดยถือว่าบุคคลจะไม่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเพียงเพราะมีพยานหลักฐานว่าเขาได้กระทำความผิด

เท่านั้น แต่จะมีความผิดก็ต่อเมื่อผู้มีอำนาจตามกฎหมายพิจารณาชี้ขาดว่ามีความผิดจริง ดังนั้น การควบคุมตัวเป็นการกระทบต่อเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาจึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน กั่นกรอง ตรวจสอบถึงเหตุความจำเป็นในการออกหมายจับเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหามากกว่าการมุ่งจะควบคุม ระวัง และปราบปรามอาชญากรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามหลักทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control) เท่านั้น และยังเป็นกระบวนการที่สอดคล้องกับหลักสากลของนานาอารยประเทศ คือ ปฏิญญาสากลว่าสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อ 9 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 ข้อ 9 ด้วย ประกอบกับกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังเป็นกระบวนการเพื่อค้นหาความจริง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหายังคงได้รับการสันนิษฐานว่า เป็นผู้บริสุทธิ์ (Presumption of innocent)

3) กรณีเรื่องระยะเวลาการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา

ระยะเวลาการควบคุมที่พนักงานสอบสวนสามารถควบคุมตัวผู้ต้องหาได้นั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ควบคุมผู้ถูกจับไว้เกินกว่าจำเป็น ตามพหุติการณแห่งคดี....

ในกรณีความผิดอาญาที่ได้กระทำลงมิ้อตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินหกเดือน หรือปรับ ไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ศาลมีอำนาจสั่งขังได้ครั้งเดียว มีกำหนดไม่เกินเจ็ดวัน

ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่าหกเดือนแต่ไม่ถึงสิบปี หรือปรับเกินกว่าห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับศาลมีอำนาจสั่งขังหลายครั้งติดๆ กันได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกินสิบสองวัน และรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกินสี่สิบแปดวัน

ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป จะมีโทษปรับด้วย หรือไม่ก็ตาม ศาลมีอำนาจสั่งขังหลายครั้งติดๆ กันได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกินสิบสองวัน และรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกินแปดสิบสี่วัน....”

แต่เมื่อพิจารณาความผิดทางอาญาที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว ไม่ว่าจะมีความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ก็ดี ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการก็ดี ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมก็ดี ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นก็ดี ทั้งเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดตามกฎหมายอื่นด้วย และความผิดนั้นเป็นความผิดที่กฎหมายได้กำหนดโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่าหกเดือนขึ้นไป หรือจำคุกตั้งแต่สิบปีขึ้นไป แล้วแต่กรณี ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะใช้อำนาจควบคุมผู้ถูกกล่าวหาระหว่างการได้สวนข้อเท็จจริงตามฐานความผิดดังกล่าวแล้ว จะต้องขออำนาจศาลสั่งขังไว้ระหว่างได้สวน

ข้อเท็จจริงมีกำหนดระยะเวลาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 กล่าวคือ มีกำหนดระยะเวลาไม่เกินสี่สิบแปดวัน หรือแปดสิบสี่วันเท่านั้น จึงเป็นระยะเวลาที่ไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแต่อย่างใด โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในแต่ละเรื่องที่ถูกกล่าวหาถูกกล่าวหาดำเนินคดีแล้ว จะเห็นมีกระบวนการดำเนินคดีหลายขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน กระบวนการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน องค์ประชุมคณะอนุกรรมการไต่สวน การแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ การคัดค้านคณะอนุกรรมการไต่สวน แจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนให้ผู้บังคับบัญชาของอนุกรรมการไต่สวนผู้ทรงคุณวุฒิทราบ การเปิดประชุมคณะอนุกรรมการไต่สวนครั้งแรก กระบวนการแจ้งข้อกล่าวหา กระบวนการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหาการทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง กระบวนการพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การลงมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กระบวนการต่าง ๆ เหล่านี้ มีกระบวนการแตกต่างและมากขึ้นตอน ประกอบกับพยานหลักฐานส่วนมากจะมีจำนวนมากมีความยากลำบากและต้องใช้ระยะเวลามากในการรวบรวมแสวงหาด้วย ดังนั้น การที่จะนำระยะเวลาการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาสี่สิบแปดวัน หรือแปดสิบสี่วันแล้วแต่กรณี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้มาใช้บังคับกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการดำเนินคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยตรง เพราะระยะเวลาการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่ให้นำระยะเวลาการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับนั้น ไม่สอดคล้องและเหมาะสมในการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริง และแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดี ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษา แล้วแต่กรณี ได้ทันตามกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายให้อำนาจควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาได้ อันจะส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ กล่าวคือ โดยทำให้ศาลต้องสั่งปล่อยตัวผู้ถูกกล่าวหาไป และอาจทำให้ไม่สามารถติดตามตัวผู้ถูกกล่าวหาส่งฟ้องต่อศาลภายหลังได้ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่มีประสิทธิภาพ และเป็นสาเหตุที่ทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ไม่สามารถนำเรื่องการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ที่มีหลักเกณฑ์และระยะเวลาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญา มาใช้ในกระบวนการปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเลย

ดังนั้น ในปัญหากระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา นั้น อาจกล่าวได้ว่ามีขั้นตอนและวิธีปฏิบัติมากมายตามที่กำหนดไว้ในหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 อันเป็นเหตุให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงไม่มีคล่องตัว และอาจเกิดความล่าช้าด้วยเหตุดังต่อไปนี้

- เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบสำนวน ไม่มีอำนาจทำการไต่สวนข้อเท็จจริงด้วยตนเอง จะต้องได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแต่ละสำนวนให้เป็นคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือให้เป็นพนักงานไต่สวนเสียก่อน ทั้งการไต่สวนโดยคณะอนุกรรมการไต่สวนก็ยังมีความล่าช้าด้วยเช่นกัน เพราะไม่กฎหมายหรือระเบียบให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบสำนวนมีอำนาจทำการไต่สวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้น เพื่อพิจารณาในขั้นแรกว่าข้อกล่าวหา ร้องเรียนมีมูลหรือไม่ แล้วจึงจะเสนอให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อทำการไต่สวนเต็มรูปแบบ มิใช่ต้องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนทุกเรื่องไป ทำให้เสียเวลาและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแต่ละท่านจะต้องมาเป็นประธานอนุกรรมการไต่สวนในแต่ละเรื่องทุกเรื่องด้วย ส่งผลให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่สามารถเข้าร่วมประชุมคณะอนุกรรมการไต่สวนในเวลาเดียวกันได้ในทุกคณะอนุกรรมการไต่สวนได้ จึงจึงต้องทยอยประชุมการไต่สวนได้ทีละเรื่องไป

- อำนาจในการสั่งการมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจเพียง 3 ท่าน คือ ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในกรณีที่ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมอบหมายให้ลงนามนั้น ทำให้รองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่มีอำนาจลงนามในหนังสือเกี่ยวกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง จึงทำให้หนังสือค้างพิจารณาจนอยู่ที่บุคคล 3 ท่านดังกล่าว

- ระยะเวลาการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังไม่สอดคล้องกับอำนาจในการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา หรือการฝากขังตาม

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สามารถควบคุมตัวหรือฝากขังได้รวมไม่เกิน 84 วัน แต่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว หรือแม้แต่ระเบียบการไต่สวน อาจจะต้องใช้ระยะเวลามากกว่า 84 วัน อาทิเช่น ขั้นตอนตั้งแต่การขอให้ศาลออกหมายขังผู้ถูกกล่าวหา หรือฝากขัง การดูแลการควบคุมตัว ผู้ถูกกล่าวหา เป็นการเพิ่มภาระงานแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบกับทางสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานสนับสนุนการปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยังไม่มีความพร้อมในเรื่องนี้ ไม่ว่าจะเป็นในด้านอำนาจหน้าที่ที่ค้ำชูบุคลากรที่ดี งบประมาณที่ดี

- วิธีการสอบสวนหรือวิธีการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนนั้น พนักงานสอบสวนจะทำการบันทึกการสอบสวนขึ้นตามหลักทั่วไปในมาตรา 139 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และจะเรียกพยานบุคคลที่รู้เห็น ได้ยิน ได้ฟังข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาสอบปากคำได้ พนักงานสอบสวนมีอำนาจควบคุมตัวผู้ต้องหาและต้องรีบทำสำนวนการสอบสวนให้เสร็จก่อนที่จะครบกำหนดฝากขังไว้ต่อศาลและเมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ถ้าเป็นสำนวนสอบสวนที่รู้ตัวผู้กระทำความผิดไม่ว่าตัวผู้กระทำความผิดจะอยู่ในอำนาจหรือไม่ก็ตาม พนักงานสอบสวนจะทำความเห็นสองกรณี คือ เห็นควรสั่งฟ้องหรือเห็นควรสั่งไม่ฟ้องส่งสำนวนให้แก่พนักงานอัยการ เพื่อพิจารณาคดีฟ้องศาลต่อไป จึงเห็นได้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้อำนาจของเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของพนักงานสอบสวนให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี เช่น ในการสืบสวนและสอบสวนพนักงานสอบสวน มีอำนาจเรียกบุคคลใดก็ได้ ไปพบเพื่อทำการสอบสวน เมื่อเรียกแล้วไม่ไป ก็มีสภาพบังคับคือ ถูกกล่าวโทษได้ หรือมีอำนาจจับ อำนาจค้น อำนาจควบคุมตัว เพื่อให้ได้ตัวผู้กระทำความผิดไว้ในอำนาจ เป็นต้น แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่มีทั้ง 3 อำนาจดังกล่าว

- การไต่สวนข้อเท็จจริงโดยอนุกรรมการไต่สวน ในส่วนเกี่ยวกับการประชุมการไต่สวนข้อเท็จจริงแต่ละครั้งเป็นภาระแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในฐานะเป็นอนุกรรมการและเป็นเลขานุการคณะอนุกรรมการไต่สวน เพราะกรณีจะต้องประสานกับอนุกรรมการไต่สวนผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตผู้เป็นประธานอนุกรรมการไต่สวน จะต้องนัดประชุมช่วงเวลาที่บุคคลดังกล่าวมีวันเวลาว่างตรงกัน บางครั้งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องประสานอนุกรรมการไต่สวนหลายครั้ง เนื่องจากอนุกรรมการไต่สวนคนหนึ่งคนใดในคณะอนุกรรมการไต่สวนไม่มีวันเวลาว่างตรงกัน จึงต้องจำเป็นต้องเป็นการประชุมออกไปจนกว่าจะวันเวลาของอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการไต่สวนทุกคนว่างตรงกัน จึงจะสามารถดำเนินการประชุมได้

ทำให้เกิดความล่าช้า ประกอบกับการประชุมคณะอนุกรรมการไต่สวนแต่ละครั้ง เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในฐานะอนุกรรมการไต่สวนและเลขานุการจะต้องติดต่อห้องประชุม ดำเนินการเกี่ยวกับการเบิกเงินค่าตอบแทนคณะอนุกรรมการไต่สวน เบิกเงินค่าเครื่องตั้งอาหารว่าง ทำรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการไต่สวน และในสำนวนคดีบางเรื่องเจ้าหน้าที่จะดำเนินการบันทึกถ้อยคำหรือปากคำพยานด้วยตนเอง โดยทางสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ได้สนับสนุนงานด้านธุรการให้กับคณะอนุกรรมการไต่สวน และนอกจากนี้ในการเสนอเรื่องเพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนจะต้องเสนอเรื่องผ่านผู้บังคับบัญชาหลายท่าน จึงทำให้การไต่สวนข้อเท็จจริงเกิดความล่าช้า

- พฤติการณ์และพยานหลักฐานแห่งคดีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำการไต่สวนในแต่ละคดีนั้น ส่วนมากมักจะมีข้อเท็จจริงที่ซับซ้อน เอกสารหลักฐาน มีจำนวนหลายพันแผ่น พยานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีมีจำนวนมาก พฤติการณ์การกระทำความผิด มีลักษณะเป็นขบวนการอาชญากรรมข้ามชาติ มีการแบ่งหน้าที่กระทำความผิดซับซ้อนหลายชั้น ประกอบระดับความเสียหายที่เกิดขึ้นมีจำนวนมาก เช่น บางคดีอาจมีความเสียหายมากถึงหลายร้อยล้านหรือหลายพันล้านบาทเลยทีเดียว จึงจำเป็นที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือคณะอนุกรรมการไต่สวนจะต้องทำการไต่สวนข้อเท็จจริงด้วยความละเอียดรอบคอบและต้องใช้เวลามากกว่าระยะเวลาที่กำหนดในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นที่กล่าวมานั้น จึงทำให้การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่อาจเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ และเป็นเหตุให้ศาลอาจต้องปล่อยตัวผู้ถูกกล่าวหาไปเกือบทุกเรื่องไป จึงไม่อาจนำมาบังคับใช้ได้เลย นอกจากนี้กระบวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนกับกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นคนละระบบกัน และยังมีขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการก็แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษากระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีของการนำหลักเกณฑ์และระยะเวลาการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยังมีข้อบกพร่องอยู่ อันทำให้การบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ส่งผลให้ผู้ถูกกล่าวหาหลบหนีไปไม่สามารถติดตามตัวมา

ฟ้องร้องคดีได้ ดังนั้น จึงควรแก้ไขปรับปรุงในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีเจตนารมณ์ ตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติขึ้นมาเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ป้องกัน และปราบปรามการทุจริตของชาติได้อย่างมี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนี้

1) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 หมวด 6 เรื่องการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง โดยเพิ่มวรรคสามของมาตรา 22 ขึ้น และกำหนดว่า “กรณีก่อนฟ้องคดีเมื่อมี ความจำเป็นที่จะต้องคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาไว้ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เนื่องจากมีหลักฐานตามสมควรว่าผู้นั้นน่าจะได้กระทำ ความผิดอาญา และมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้นั้นจะหลบหนีหรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานหรือ ก่อเหตุร้ายประการอื่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะ กรรมการไต่สวนอาจร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลออกหมายขังผู้นั้นได้ กรณีเช่นนี้ ให้ศาลพิจารณาถึง เหตุอันควรคุ้มครองและมีอำนาจสั่งขังผู้ถูกกล่าวหาหลายครั้งติดๆ กันได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกิน หนึ่งเดือน และรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกินหกเดือน เว้นแต่ กรณีที่มีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน แห่งคดีดังต่อไปนี้ และศาลได้ไต่สวนจนเป็นที่พอใจแล้ว เห็นว่ามีความจำเป็น อาจจะสั่งขังผู้ถูก กล่าวหา เกินกว่าหกเดือนแต่ไม่เกินหนึ่งปีก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

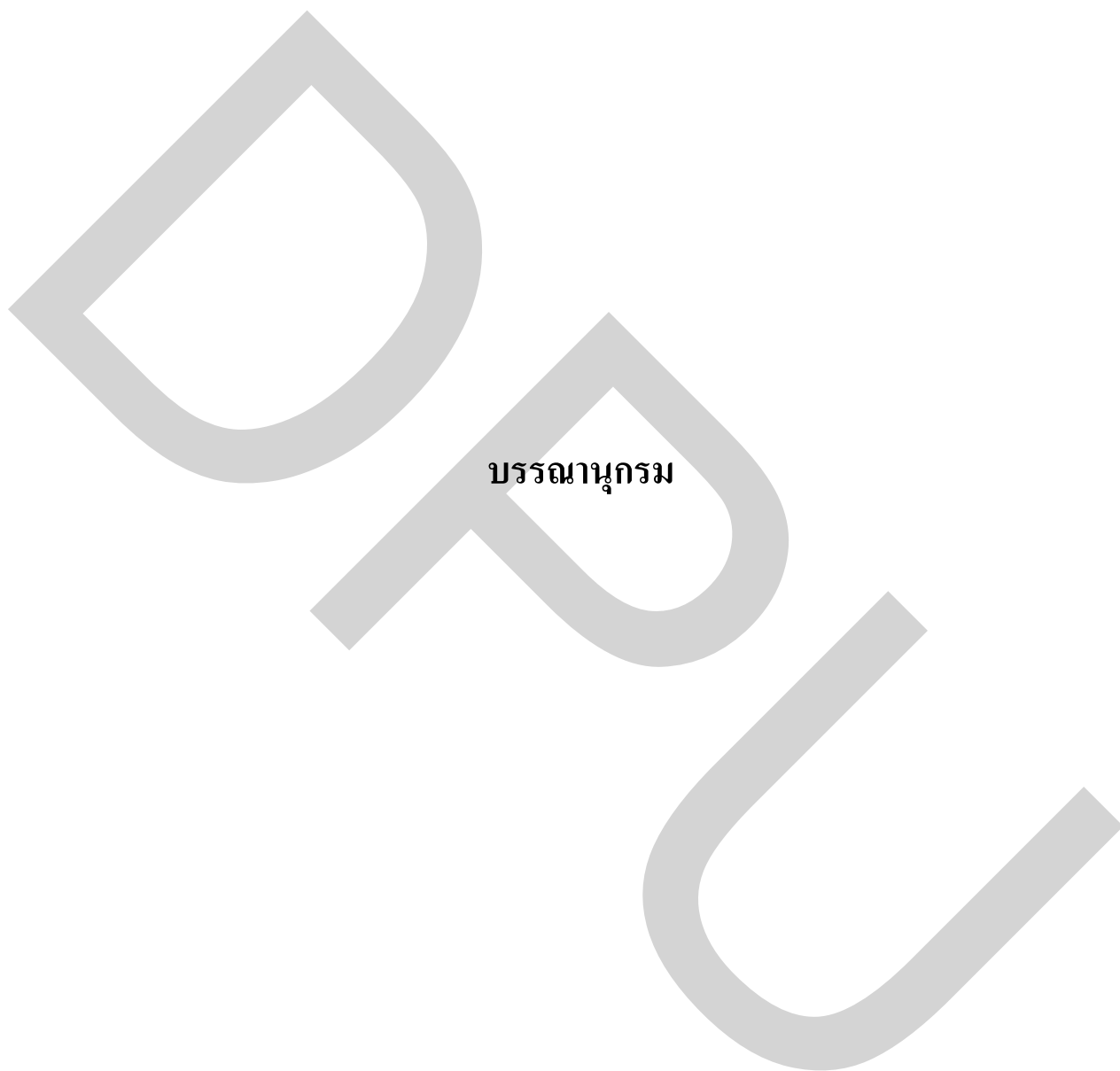
(1) คดีที่มีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมข้ามชาติหรือลักษณะเป็นขบวนการ เกี่ยวกับ การก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายตามกฎหมายระหว่าง ประเทศ

(2) คดีที่มีประเด็นข้อเท็จจริงซับซ้อน ยุ่งยาก และมีเอกสารหลักฐานจำนวนมากมาย ซึ่งทำให้การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องใช้ ระยะเวลามาก”

นอกจากนี้ควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 73 วรรคสองตอนท้าย โดยควรตัดข้อความว่า “ตาม หลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสำหรับความผิดที่ มีการร้องทุกข์กล่าวโทษนั้น” ออกและเพิ่มเติมข้อความว่า “ตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่ กำหนดไว้ในมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ” แทน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 22 ที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวข้างต้น

2) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 8 เรื่องการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา 98 โดยให้เพิ่มข้อความว่า “มาตรา 73” ซึ่งอยู่ในหมวด 6 เรื่องการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าไปในมาตรา 98 ด้วย เนื่องจากว่ากฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ใช้มาตรการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาเฉพาะกรณีการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น แต่ในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว กลับไม่ได้กำหนดอำนาจให้คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้ใช้มาตรการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าว จึงควรกำหนดให้มี มาตรการควบคุมตัวเพื่อใช้กับกรณีการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- คณิต ฒ นคร. (2540). **วิธีพิจารณาความอาญาของไทย หลักปฏิบัติกับทางกฎหมายที่ไม่ตรงกัน** (บทความด้านวิชาการ). กรุงเทพฯ : พิมพ์อักษร.
- _____. (2546). **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- คณิง ภาไชย. (2537) **ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1** กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- _____. (2548). **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (พิมพ์ครั้งที่ 8)**. กรุงเทพฯ : เดือนตุลา.
- ประธาน วัฒนวานิชย์. (2524). **ระบบความยุติธรรมทางอาญา : แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุม**
อาชญากรรมและกระบวนการนิติธรรม (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. (2541, ธันวาคม). **การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย** (รายงาน
การวิจัย). กรุงเทพฯ : สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงานนายกรัฐมนตรี.
- วีระพงษ์ บุญโยภาสและคณะ. (2546). **การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการ**
บังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช., (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ :
สำนักงาน ป.ป.ช..
- สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2547). **คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ**
กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ. (2529). **สิทธิของผู้ต้องหาในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ธรรมศาสตร์.

บทความ

- คณิต ฌ นคร. (2531 มิถุนายน). “การปล่อยชั่วคราว : มาตรการคุ้มครองสิทธิที่ก่อปัญหา.”
หมอความยุติธรรม, 25, 1. หน้า 39-42.
- _____. (2532, กันยายน-ตุลาคม). “การกำหนดระยะเวลาปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาของ
 เจ้าพนักงาน.” **วารสารนิติศาสตร์, 4, 19.** หน้า 36.
- _____. (2538, มกราคม-กุมภาพันธ์). “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนิน
 คดีอาญา พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.
 2538 ข้อ 22 วรรคหนึ่ง.” **อัยการนิเทศ, 57, 3.** หน้า 165.
- _____. (2538, มกราคม-กุมภาพันธ์). “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา
 ของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2538 หมวดที่ 9 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ
 ประชาชน ข้อ 122-128” **อัยการนิเทศ, 57, 3.** หน้า 165-170.
- วีระพงษ์ บุญโยภาส. (2536, มกราคม). “อาชญากรรมทางเศรษฐกิจในทศวรรษที่ 90.” **วารสาร
 กฎหมายจุฬาฯ 14, 2.** หน้า 1-2.
- _____. (2537, มกราคม). “อาชญากรรมทางเศรษฐกิจกับพัฒนาของอาชญากรรม.” **วารสาร
 กฎหมายจุฬาฯ, 15, 2.** หน้า 174.
- ณรงค์ ใจหาญ. (2540, มิถุนายน). “หลักประกันสิทธิของประชาชนในคดีอาญาใหม่ : ปัจจุบันและ
 ทศวรรษหน้า (2540-2550).” **บทบัณฑิตย์, 53, 2.** หน้า 79.

วิทยานิพนธ์

- สมใจ เกษรศิริเจริญ. (2531). การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบใน
 วงราชการ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย.

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

Edwin H. Sutherland.(1961). **White-Collar Crime**, N.Y. Holt rineheart and winton.

Murphy V. Waterfront Com. (1964). **Of New York Harbour**.

Walter Bromberg. (1977). **Illegal But Not Criminal : Business crime in America**.

New Jersey : Prentice-Hall, Hall.

ARTICLES

Ali Muhammed. (February 17, 2000) “Eradication Corruption - The Singapore Experience”.

The Seminar on International Experiences on Good Governance and Fighting Corruption, The Grand Hotel Bangkok. p.8.

ELECTRONIC SOURCES

Tomas Chan. (2003, August 4). Corruption Prevention, The Hong Kong Experience.

From <http://www.unafei.or.jp/pdf/56-26.pdf>.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

วรพล ปลั่งดี

ประวัติการศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
การศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยนเรศวร
ประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 57

ตำแหน่งและสถานที่ทำงาน

เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ