ปัญหาระยะเวลาในการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

THE TIMING PROBLEM FOR PROSECUTION PURSUANT TO THE ORGANIC ACT ON COUNTER CORUPTION, B.E. 2561

สถาพร ภักดีวงศ์

Sathaporn phakdeewong

นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : sathaporn.pha@dome.tu.ac.th

Graduate student of Doctor of Philosophy Program, Justice Administration,
Faculty of Law, Thammasat University : sathaporn.pha@dome.tu.ac.th

Received : June 23, 2020
Revised : October 5, 2020
Accepted : October 8,2020

บทคัดย่อ

ประเทศไทยประสบปัญหาสำคัญของประเทศปัญหาหนึ่งที่แก้ไขมาเป็นเวลานานแล้วแต่ยังไม่สามารถแก้ไขได้ คือปัญหาคอร์รัปชั่น ซึ่งสาเหตุของปัญหาเกิดจากการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เริ่มมีบทบัญญัติในการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ จำกัดการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ และจัดตั้งองค์กรอิสระต่าง ๆ ขึ้นมาในประเทศไทย เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่กระทำต่อประชาชน เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน รัฐสภาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น โดยเฉพาะคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อ พ.ศ. 2542 รัฐออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ในไต่สวนความผิดการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำโดยทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมกฎหมายฉบับดังกล่าวบังคับใช้ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดมาตลอด แต่การดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังกล่าวนั้นก็ประสบปัญหาคือ ปริมาณคดีที่มากจนเกินกำลังการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ได้จนเกิดปัญหาคดีขาดอายุความในขณะดำเนินคดี จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2561 มีการแก้ไขกฎหมายเดิมโดยออกเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังคงมีหน้าที่หลักคือ การดำเนินคดีเจ้าพนักงานของรัฐที่ถูกกล่าวหาคดีอาญาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่เหมือนเดิม และบัญญัติให้กระบวนการในการดำเนินคดีแตกต่างไปจากที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตั้งแต่การเริ่มต้นของคดี การตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น กระบวนการรวบรวมพยานหลักฐาน การเข้าถึงพยานหลักฐาน การสั่งคดีของเจ้าพนักงาน การดำเนินคดีดังกล่าวใช้การรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในรูปแบบการไต่สวน กำหนดระยะเวลาในการดำเนินคดีในแต่ละขั้นตอนไว้ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติออกระเบียบให้การปฏิบัติตามกฎหมายนั้นในแต่ละขั้นตอนยังต้องกระทำภายในเวลาที่กำหนด แต่เมื่อศึกษากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องและใช้ดำเนินคดีแล้วจะพบว่า การกำหนดระยะเวลานั้นยังมีข้อบกพร่องและการกำหนดระยะเวลาดังกล่าวเป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดเท่านั้นไม่มีผลต่อน้ำหนักการรับฟังพยานหลักฐานแต่อย่างใด และแม้หากดำเนินคดีเกินเลย

กว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ก็ยังสมารถที่จะกระทำได้ตามกฎหมาย พยานหลักฐานนั้นก็ยังมีความชอบธรรมที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานทั้งในชั้นเจ้าพนักงานและชั้นการพิจารณาคดีได้

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่องกระบวนการชั้นเจ้าพนักงานในการดำเนินคดีเจ้าพนักงานของรัฐที่ถูกกล่าวหาคดีอาญาเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ ในหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ของผู้เขียน โดยในการวิจัยนั้นใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นเทคนิคหลักและเทคนิควิจัยเอกสารเป็นเทคนิคในการดำเนินการและศึกษาข้อเท็จจริงจากตำรา บทความ วิทยานิพนธ์ตลอดจนข้อมูลจากอินเตอร์เน็ต

คำสำคัญ

ปัญหาระยะเวลา, เวลาระยะเวลาดำเนินคดี, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ABSTRACT

Thailand has encountered an fundamental problem for a long time that still has not been solved, which is corruption, caused by the authority exercising of government officials in duty performance. Later, the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E 2540 (1997) comprised provisions regarding control and audit of the government officials' authority exercising, limitation of authority use of the government officials and establishment of independent organizations in Thailand to order authority exercising of the government to people such as National Anti-Corruption Commission, Office of the Ombudsman, National Human Rights Commission of Thailand, etc. This was particularly for the National Anti-Corruption Commission in 1999, the government issued the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542 (1999), which regulated duty in investigating offenses against the duty of justice. Such law also stipulated prosecution with an offender as well as proceedings under the Organic Ac B.E. 2542 (1999). However, problems arose due to too many cases that the officials could deal with, resulting in expiration of the cases during the trial. In 2018, the existing laws were amended by issuing the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2561 (2018). This law prescribed major duty of the National Anti-Corruption Commission, which was to file a prosecution against government officials accused in a criminal case because of duty performance and regulated proceedings different from the Act in Criminal Procedure Code from the commencement of the case, fundamental fact examination, witness and evidence gathering, accessing witness and evidence, and case ordering of officers. Such litigation required the collection of facts and witnesses, and evidence in the form of investigation with time specification in each procedure. The National Anti-Corruption Commission issued the regulation that legal action in each procedure shall be taken in a specified time. However, when studying relevant laws and regulations, the researcher found that time specification was defective, and such timing was performed in a rush without effects on witness and evidence examination. Despite overdue prosecution than specified, it could be done legally, and the witnesses and evidence were still righteous to be exercised police officer and trial procedures.

This article is a part of research entitled police officer procedure in the prosecution against government officials accused in a criminal case due to duty performance in Doctor of Philosophy, Justice Administration Program, Faculty of Law, Thammasat University. This study is qualitative

research implementing primary techniques and documentary research technique for examining facts from texts, articles, theses and information on the internet.

Keywords

Timing problem, Prosecution time, National Anti-Corruption Commission

บทนำ

วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ประเทศไทยประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้มีการควบคุมการตรวจสอบจำกัดการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ และจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาในประเทศไทย เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่ดำเนินคดีเจ้าพนักงานของรัฐระดับสูง ข้าราชการการเมืองทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นที่ถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามกฎหมาย และกฎหมายรัฐธรรมนูญนี้กำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ผลของกฎหมายดังกล่าวทำให้ประชาชนร้องทุกข์ กล่าวโทษ ร้องเรียนและฟ้องคดีอาญาเจ้าพนักงาน เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐเป็นคดีอาญา โดยอ้างเหตุจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นได้โดยง่าย ในขณะเดียวกันเนื่องจากกฎหมายกำหนดให้มีกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินคดีที่แตกต่างกันขององค์กรที่มีอำนาจดำเนินคดีจึงสร้างความสับสนแก่ผู้ถูกกล่าวหาจนเป็นเหตุให้การต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหาได้รับผลกระทบ แต่กฎหมายดังกล่าวก็เป็นผลดีในมิติการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานต่าง ๆ เช่นกัน

ต่อมาการฟ้องคดี การร้องทุกข์กล่าวโทษ เจ้าหน้าที่รัฐเป็นคดีอาญาเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวถูกเปลี่ยนเจตนารมณ์จากเดิมเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนหรือเพื่อจำกัดและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐเป็นการใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาดังกล่าวเป็นเครื่องมือไม่ว่าการฟ้องคดีหรือการร้องทุกข์กล่าวโทษคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อสนองความต้องการของตนเองโดยไม่คำนึงถึงความยุติธรรมและประโยชน์ส่วนรวมในสังคมมีการกลั่นแกล้งร้องเรียน ร้องทุกข์ หรือ ฟ้องร้องเจ้าหน้าที่รัฐทางอาญาโดยมีเจตนาแอบแฝง หรือมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อรองหรือให้เจ้าหน้าที่ระงับการกระทำของรัฐในทางบริหารบางประการ หรือเพื่อถ่วงเวลาการกระทำของรัฐในทางบริหาร หรือเพื่อต่อรองกับเจ้าหน้าที่รัฐในบางเรื่อง เช่น การประมูลงานของภาครัฐ เมื่อตนไม่ชนะการประมูลก็จะมีการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่รัฐ ร้องทุกข์ ร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐ โดยอ้างว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในการพิจารณาผลการประมูลงานดังกล่าว เป็นต้น หรือในบางกรณีการฟ้องก็เพื่อเรียกร้องเงินหรือผลประโยชน์เพื่อตอบแทนแลกกับการถอนฟ้องคดีเพื่อไม่ให้ต้องมีคดีค้างอยู่ในศาลเพื่อความก้าวหน้าทางราชการของเจ้าหน้าที่ท่านนั้น ๆ หรือมีการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อมิให้เจ้าหน้าที่นั้นได้รับการแต่งตั้งโยกย้าย แต่เพื่อให้ตนได้รับการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้าย หรือฟ้องเพื่อให้การแต่งตั้งตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดขององค์กรรัฐวิสาหกิจของรัฐที่ผ่านการสรรหาชะลอหรือระงับมิให้แต่งตั้งได้ เพราะเหตุตนแพ้การสรรหานั้น เพื่อที่จะให้มีการสรรหาใหม่ เป็นต้น การกระทำดังกล่าวเป็นการนำเอากระบวนการยุติธรรมไปเป็นเครื่องมือ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ของตน การกระทำเช่นนี้เหมือนจะเป็นสูตรสำเร็จที่บุคคลผู้ใช้กระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือปฏิบัติมาตลอด ภายหลังฟ้องเมื่อนัดพิจารณาศาลก็จะให้มีการเจรจา ไกล่เกลี่ย ซึ่งผู้ฟ้องก็ใช้การเจรจาไกล่เกลี่ยนี้เป็นเวทีที่ในการต่อรองกับเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกฟ้องให้เป็นไปตามที่ตนประสงค์ ต่อมาปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีเป็นจำนวนมากขึ้นจนเกิดเหตุการณ์เจ้าหน้าที่ไม่สามารถที่จะทำคดีได้ทันภายในอายุความของคดีนั้นจนเกิดเหตุคดีขาดอายุความ ต่อมาใน พ.ศ. 2561 จึงมีการออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้จะกำหนดระยะเวลาในการดำเนินคดีในแต่ละขั้นตอนไว้ แต่เมื่อพิจารณาจะพบว่าการกำหนดระยะเวลานั้นเป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดการดำเนินคดีเท่านั้นไม่มีผลต่อน้ำหนักพยานหลักฐาน หากพิจารณาระยะเวลาที่ผ่านมาเมื่อดูสถิติจำนวนคดีที่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันการทุจริตแห่งชาติ จำนวน 5 ปีย้อนหลังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 จนถึง

พ.ศ. 2562 พบว่าปริมาณคดีที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรับไว้พิจารณา มีจำนวนดังนี้

พ.ศ. 2558 จำนวน 12,573 คดี
พ.ศ. 2559 จำนวน 16,336 คดี
พ.ศ. 2560 จำนวน 18,821 คดี
พ.ศ. 2561 จำนวน 19,984 คดี
พ.ศ. 2562 จำนวน 19,336 คดี[1]

สถิติดังกล่าวพบว่ามีปริมาณคดีมีจำนวนสูงจนเห็นได้ว่าสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่อาจไต่สวนคดีได้ทันภายในกำหนดอายุความส่งผลให้มีคดีที่ขาดอายุความเป็นจำนวนหลายคดี ซึ่งเกิดผลเสียต่อประเทศชาติ การใช้เวลาพิจารณาเป็นเวลานานนั้นย่อมเป็นผลร้ายต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกกล่าวหาและกระทบต่อความความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ เพราะเมื่อต้องหาคดีอาญา ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องรายงานตนการต้องคดีต่อผู้บังคับบัญชาตามระเบียบทางราชการและส่งผลทางลบโดยตรงต่อความเจริญก้าวหน้าในอาชีพ และสถานภาพการเป็นข้าราชการและสถานภาพทางสังคมและผลของการกระทำดังกล่าวนั้นเป็นการบั่นทอนกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างมาก และเป็นตัวอย่างให้เจ้าหน้าที่รัฐท่านอื่น ๆ ไม่กล้าที่ขัดความต้องการของกลุ่มคนประเภทนี้ เพราะกระบวนการชั้นเจ้าพนักงานในรูปแบบการสอบสวนนั้นเมื่อร้องทุกข์แล้วไม่มีระยะเวลาแล้วเสร็จแน่นอน ส่วนกระบวนการในรูปแบบการไต่สวนนั้นต้องใช้เวลานานและหากมีการฟ้องคดีชั้นศาลจะต้องใช้เวลานานมากยิ่งขึ้น เมื่อการพิจารณาใช้เวลานานหลายปีเจ้าหน้าที่รัฐท่านนั้นจะไม่ได้รับการพิจารณาความดีความชอบในการปฏิบัติงานเพราะเหตุต้องคดีอาญาว่ากระทำการโดยมิชอบต่อหน้าที่

ต่อมาวันที่ 1 ตุลาคม 2559 มีการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง จึงเป็นการที่รัฐตั้งองค์กรชั้นเจ้าพนักงานและชั้นศาลเพื่อดำเนินคดีประเภทนี้เป็นการเฉพาะ จากการศึกษาพบว่าใน พ.ศ. 2562 มีคดีขึ้นสู่ศาลนี้เพียง 188 คดี ซึ่งในจำนวนนี้มีคดีที่รัฐฟ้องจำนวน 75 คดีเท่านั้น[2] เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับจำนวนคดีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรับไว้พิจารณาใน พ.ศ. 2562 แล้วจะเห็นว่ามีคดีค้างการพิจารณาในชั้นเจ้าพนักงานจำนวน 19,261 คดี กรณีจึงเป็นที่สงสัยว่าคดีที่เหลือค้างอยู่เป็นจำนวนมากนี้ เจ้าหน้าที่จะดำเนินการให้แล้วเสร็จทันเวลาที่กฎหมายกำหนดได้อย่างไร

ด้วยเหตุดังกล่าวผู้เขียนจึงสนใจที่จะศึกษาปัญหาระยะเวลาที่กระบวนการชั้นเจ้าพนักงานในการดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานของรัฐที่ถูกกล่าวหาคดีอาญาเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ใช้เพื่อดำเนินคดีว่าระยะเวลาดังกล่าวนั้นจะส่งผลให้การดำเนินคดีในชั้นเจ้าพนักงานมีประสิทธิภาพหรือไม่

1. การดำเนินคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้เจ้าพนักงานผู้ต้องถูกบังคับตามกฎหมายฉบับนี้มีทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐไทยและเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศรวมถึงเจ้าหน้าที่องค์การระหว่างประเทศ ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐไทยนั้น กฎหมายแบ่งเจ้าหน้าที่ผู้ถูกบังคับตามกฎหมายนี้ออกเป็น 2 ระดับ คือ

1. เจ้าพนักงานของรัฐ หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2. เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือในรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ หรือเจ้าพนักงานอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้หมายความรวมถึง กรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ

[1] ฝ่ายประชาสัมพันธ์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

[2] ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง.

หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และบุคคลหรือคณะบุคคลบรรดาซึ่งกฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐด้วย แต่ไม่รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ[3]

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่ในการดำเนินคดีเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวในความผิดฐานเจ้าหน้าที่รัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรที่มีหน้าที่โดยตรงในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน พิจารณาพยานหลักฐาน สั่งคดี ในการดำเนินคดี กฎหมายกำหนดกระบวนการในการรวบรวมพยานหลักฐาน การพิจารณาพยานหลักฐาน การสั่งคดี เป็นการเฉพาะและกฎหมายแยกมาตรฐานการสั่งคดีของเจ้าพนักงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากกัน[4] กระบวนการในการดำเนินคดีตามกฎหมายนี้จะแตกต่างจากกระบวนการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกระบวนการที่แตกต่างกันนั้นมีกำหนดระยะเวลาในการดำเนินคดีที่แตกต่างกันด้วย ซึ่งระยะเวลาในการดำเนินคดีนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหา และรัฐ และส่งผลต่อความยุติธรรมต่อผู้เกี่ยวข้อง

2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

มาตรา 28 กำหนดให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่รัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำการทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ[5] และให้มีอำนาจในการดำเนินคดีกับบุคคลที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน ผู้ให้ ผู้ขอให้ ผู้รับว่าจะให้ หรือนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามมาตรา 28 (1), (2) และ (4) เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ ประวิงการกระทำการตามหน้าที่[6] การดำเนินคดีดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจที่จะดำเนินคดีกับเอกชนได้ด้วยในฐานะผู้ใช้ ผู้สนับสนุน ผู้ให้ ผู้ขอให้ ผู้รับว่าจะให้ หรือนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามมาตรา 28 (1), (2) และ (4) เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ ประวิงการกระทำการตามหน้าที่ด้วย

3. การรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้การรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นรูปแบบการไต่สวนซึ่งเป็นลักษณะการดำเนินคดีในระบบไต่สวนและกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ไต่สวนไว้หลายรูปแบบ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งคณะเป็นคณะกรรมการไต่สวน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตั้งคณะกรรมการไม่น้อยกว่า 2 คน และบุคคลอื่นเป็นคณะกรรมการไต่สวน หรือเลขาธิการ หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวน[7] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดังกล่าว กำหนดกรอบวัตถุประสงค์ในการรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นเจ้าพนักงานไว้ คือ มาตรา 46

“ในการดำเนินการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวน แล้วแต่กรณีต้องดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้ถูกกล่าวหา”

---

[3] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 4.

[4] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 76, 91.

[5] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 28.

[6] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 30.

[7] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 50, 51.

การรวบรวมพยานหลักฐานในรูปแบบการไต่สวนของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นั้น กฎหมายกำหนดให้ทำโดยบุคคลคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวน ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น การรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจึงมิได้กระทำโดยพนักงานสอบสวนเหมือนเช่นรูปแบบการสอบสวนในระบบกล่าวหา การไต่สวนมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริงที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้ถูกกล่าวหาก็ตาม การรวบรวมพยานหลักฐานดังกล่าวจึงต้องรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานทั้งฝ่ายผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาตั้งแต่เริ่มต้นคดีซึ่งเป็นไปตามหลักการค้นหาความจริงของการดำเนินคดีอาญา การรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในรูปแบบการไต่สวนและรูปแบบการสอบสวนนั้นมีกระบวนการที่แตกต่างกันในหลาย ๆ ส่วน เช่น

4. การเริ่มต้นคดี

การเริ่มต้นคดีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดการเริ่มต้นของคดีดังนี้

1. เมื่อความปรากฏแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา 48)
2. เมื่อมีเหตุสงสัย (มาตรา 59 ว.2)
3. เมื่อมีการกล่าวหา (มาตรา 59)
4. เมื่อพนักงานสอบสวนรับสำนวนไว้และส่งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. (มาตรา 61)
5. เมื่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินส่งสำนวนมา (มาตรา 48 วรรค 2)

พิจารณาแล้วจะพบว่าการเริ่มต้นของคดีในรูปแบบไต่สวนนี้มีเหตุแห่งการเริ่มต้นของคดีได้ 3 รูปแบบคือ 1) การเริ่มต้นคดีด้วยตนเอง 2) มีการกล่าวหา 3) บุคคลอื่นส่งสำนวนมา และการเริ่มต้นคดีไม่จำเป็นต้องรอให้มีผู้เสียหายมาร้องทุกข์กล่าวโทษก็สามารถที่จะเริ่มต้นคดีได้เองและสาเหตุของการเริ่มต้นคดีนั้นมีกรอบการพิจารณากว้างมากแม้เพียงเพราะความปรากฏแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเอง หรือมีเหตุสงสัยก็สามารถเริ่มต้นคดีได้แล้ว

5. การตรวจสอบเบื้องต้น

เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สามารถเริ่มต้นคดีด้วยตนเองได้ กฎหมายจึงกำหนดให้มีกระบวนการที่จะกลั่นกรองข้อเท็จจริงในเบื้องต้นเสียก่อนว่าการกล่าวหานั้นมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะสามารถดำเนินคดีกับกรณีที่สงสัยว่ามีการกระทำความผิด หรือที่ตรวจพบว่าอาจมีการกระทำความผิดได้ กฎหมายจึงกำหนดให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นก่อนที่จะมีการรับเรื่องไว้ไต่สวน

การไต่สวนเริ่มต้นจากเมื่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รับเรื่องไว้แล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 49 กำหนดการเริ่มต้นของกระบวนการไต่สวนโดยต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงของเรื่องที่จะรับไว้เสียก่อนโดยมีกรอบที่จะต้องตรวจสอบในเบื้องต้นเพียง

1. มีข้อมูลหรือรายละเอียดเพียงพอที่จะดำเนินการหรือไม่
2. ความผิดที่กล่าวหานั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่
3. เป็นเรื่องที่ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณาตามมาตรา 54 , 55 (1) หรือไม่[8]

ในการตรวจสอบเบื้องต้นนั้นเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 33 ซึ่งในวรรค 2 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ ตรวจสอบว่าผู้ถูกร้องเป็นบุคคลใด มีตำแหน่งหน้าที่ใด พ้นจากตำแหน่งแล้วหรือไม่ มีข้อกล่าวหาและพฤติการณ์ในการกระทำความผิดเป็นประการใด มีพยานหลักฐานใด มีบุคคลใดร่วมหรือสนับสนุนในการกระทำความผิดเท่านั้น[9] การ

[8] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 49.

[9] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561, ข้อ 33.

ตรวจสอบนั้นอาจจะกระทำตามวิธีการที่ระบุในข้อ 33 ได้ เมื่อพิจารณาวิธีการตรวจสอบเบื้องต้นแล้ว พบว่ามิได้กำหนดให้รวบรวมข้อเท็จจริงด้านผู้ถูกกล่าวหาแม้กระทั่งการตรวจสอบข้อมูลจากหน่วยงานที่ผู้ถูกกล่าวหาสังกัดนำเข้าสู่สำนวนเพื่อให้ผู้มีอำนาจสั่งคดีทราบข้อเท็จจริงในเบื้องต้นแต่อย่างใด ดังนั้นข้อมูลในสำนวนการตรวจสอบเบื้องต้นจึงเป็นข้อมูลด้านผู้กล่าวหาฝ่ายเดียว

หากตรวจสอบแล้ว ผู้กล่าวหาไม่มีข้อมูลหรือรายละเอียดของข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดไม่เพียงพอที่จะดำเนินการต่อไปได้ หรือคำกล่าวหามิได้ระบุชื่อที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหา หรือไม่สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือไม่สามารถหาพยานหลักฐานได้ ก็ให้เสนอต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติไม่รับข้อกล่าวหาไว้พิจารณา[10]

เมื่อมีการตรวจสอบเบื้องต้นแล้วไม่ต้องด้วยข้อห้ามทั้ง 3 ข้อดังกล่าว ก็จะเสนอให้ มีการตั้งกรรมการไต่สวนต่อไป

6. การไต่สวนหรือการไต่สวนเบื้องต้น

การไต่สวนหรือการไต่สวนเบื้องต้นนั้นเป็นการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเหมือนกัน แต่แตกต่างกันที่การไต่สวนนั้นจะทำในคดีที่เป็นเรื่องสำคัญมีผลกระทบอย่างกว้างขวางหรือเป็นกรณีไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ โดยให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการไต่สวนเองหรือแต่งตั้งกรรมการไม่น้อยกว่า 2 คนและบุคคลอื่นเป็นคณะกรรมการไต่สวน[11] ในการไต่สวนกฎหมายกำหนดให้นำพยานหลักฐานที่ได้จากการตรวจสอบเบื้องต้นมาใช้เป็นพยานหลักฐานในการไต่สวนด้วย การรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานนั้นคณะกรรมการมีอำนาจดำเนินการได้หลายอย่าง เช่น การสอบสวนปากคำ การนำเอกสารและวัตถุมาใช้เป็นพยานหลักฐาน การขอข้อมูลธุรกรรมทางการเงินมารวมเป็นหลักฐาน[12] คณะกรรมการมีอำนาจสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาและพยานโดยการสอบปากคำนั้นจะต้องทำเป็นรูปแบบองค์คณะ[13] โดยการบันทึกปากคำนั้นจะใช้วิธีการบันทึกในวัสดุซึ่งสามารถถ่ายทอดออกเป็นภาพหรือเสียงหรือวิธีอื่นใดได้[14] และเมื่อหากคณะกรรมการไต่สวนเห็นว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะแจ้งข้อกล่าวหาให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแจ้งข้อกล่าวหานั้นให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ[15] การไต่สวนเบื้องต้นคณะกรรมการไต่สวนเบื้องต้นจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน และสามารถขยายได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ๆ ละไม่เกิน 60 วัน (รวมเป็นเวลา 300 วัน) ส่วนการไต่สวนนั้นคณะกรรมการไต่สวนจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี และสามารถขยายได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ๆ ละไม่เกิน 60 วัน (รวมเป็นเวลา 1 ปี 4 เดือน)[16]

7. การแจ้งข้อกล่าวหา

เมื่อคณะกรรมการไต่สวนหรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยพิจารณาว่าคดีมีพยานหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวหาว่ามีมูลก็ให้แจ้งข้อกล่าวหา[17] สิทธิของผู้ถูกกล่าวหานั้นผู้ถูกกล่าวหาอาจชี้แจงข้อแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือหรือวาจาก็ได้โดยจะต้องชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลา 15 วัน นับแต่วันที่ถือว่ารับทราบข้อกล่าวหา[18] การแจ้งข้อกล่าวหานั้นต้องมีระยะเวลาที่มีความสัมพันธ์กับระยะเวลาที่ให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาด้วย โดยต้องมีระยะเวลาเพียงพอ

---

[10] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561, ข้อ 36.

[11] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, ข้อ 51.

[12] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561, ข้อ 62.

[13] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561, ข้อ 63.

[14] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561, ข้อ 64.

[15] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561, ข้อ 72.

[16] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 50,51.

[17] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 70.

[18] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ.2561 ,ข้อ 74.

ในการต่อสู้คดี[19] และผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิที่จะเข้าถึงพยานหลักฐานที่จะสามารถพิสูจน์ความบริสุทธิ์ตนได้โดยสามารถที่จะขอให้คณะกรรมการไต่สวนเรียกพยานบุคคล พยานเอกสารมาไต่สวนให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาเพื่อแก้ข้อกล่าวหาได้ การขอให้คณะกรรมการไต่สวน ไต่สวนพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหานั้นผู้ถูกกล่าวหาจะต้องมีคำขอให้คณะกรรมการไต่สวนดำเนินการภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับแจ้งข้อกล่าวหา แต่หากคณะกรรมการเห็นว่าการใช้สิทธิดังกล่าวนั้นเป็นการจงใจประวิงเวลา หรือใช้สิทธิโดยไม่สุจริตหรือบุคคลหรือเอกสารนั้นไม่มีผลต่อการวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการอาจงดสืบพยานนั้นได้[20] ในการแก้ข้อกล่าวหานั้น ผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิที่จะขอตรวจพยานหลักฐานในสำนวนเพื่อประกอบการชี้แจงได้[21] เมื่อไต่สวนจนเห็นว่าได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการวินิจฉัยมูลความผิดของผู้ถูกกล่าวหาแล้วให้มีการพิจารณาวินิจฉัยความผิดของผู้ถูกกล่าวหาทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายโดยเร็ว[22] และให้คณะกรรมการจัดทำสำนวนเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อลงมติว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดหรือไม่ ถ้าคณะกรรมการเห็นว่าไม่มีมูลให้แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็วและไม่ช้ากว่า 15วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ แต่ถ้าเห็นว่าคดีมีมูลให้ดำเนินการส่งสำนวนคดีให้ผู้รับผิดชอบดำเนินการต่อไป[23] การแจ้งข้อกล่าวหาและการให้การแก้ข้อกล่าวหาผ่านการรวบรวมพยานหลักฐานในรูปแบบการสอบสวนนั้นไม่มีกำหนดระยะเวลาที่ผู้ต้องหาจะต้องให้การแก้ข้อกล่าวหาซึ่งแตกต่างกับการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในรูปแบบการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ[24]

ในกรณีเจ้าพนักงานถูกกล่าวหาคดีอาญาให้ส่งสำนวนให้อัยการสูงสุดพิจารณา ในการพิจารณานั้นหากอัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนยังไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้ ให้แจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อตั้งคณะกรรมการร่วมกันรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แต่หากคณะกรรมการร่วมไม่ สามารถหาข้อยุติร่วมกันได้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจฟ้องคดีนั้นต่อศาลเองได้[25] จึงเป็นการรวบอำนาจไต่สวนและฟ้องร้องไว้ในองค์กรเดียวกัน

ในส่วนระยะเวลาในการดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานดังกล่าวของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น กระบวนการที่สำคัญซึ่งกฎหมายและระเบียบกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้ 3 ขั้นตอน โดยมีรายละเอียด คือ

(1) การตรวจสอบเบื้องต้นโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในการตรวจสอบเบื้องต้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 49 มิได้กำหนดกรอบระยะเวลาไว้ แต่เมื่อพิจารณาระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 33 กำหนดให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน หากไม่เสร็จ ผู้อำนวยการขยายได้ 1 ครั้ง ไม่เกิน 90 วัน หากไม่เสร็จอีก กรรมการที่ได้รับมอบหมายหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขยายได้อีก ไม่เกิน 2 ครั้ง ๆ ละ 90 วัน หากไม่เสร็จอีกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาตามที่เห็นสมควร ดังนั้นรวมเวลาทั้งหมดที่ตรวจสอบเบื้องต้น 180+90+90+90 = 450 วัน (1 ปี 3 เดือนโดยคำนวณว่า 30 วัน =1 เดือน)[26] ระยะเวลาตรวจสอบเบื้องต้นนี้ไม่นับเป็นระยะเวลาตามกรอบใหญ่ของการดำเนินคดีตามมาตรา 48 ของพระราชบัญญัติ

---

[19] ปกป้อง ศรีสนิท, สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, (กรุงเทพ : วิญญูชน, 2563), น.74.

[20] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561, ข้อ 77.

[21] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561, ข้อ 79.

[22] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561, ข้อ 84.

[23] *เพิ่งอ้าง, ข้อ 87.*

[24] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 134.

[25] *เพิ่งอ้าง, ข้อ 92.*

[26] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561, ข้อ 33

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่กำหนดว่าจะต้องแล้วเสร็จภายใน 2 ปี[27] เพราะยังไม่มีคำสั่งรับไต่สวน การตรวจสอบเบื้องต้นนั้นใช้ระยะเวลาทั้งสิ้น 450 วันดังกล่าวนับเป็นระยะเวลาที่นานมากและระยะเวลานี้ไม่รวมในระยะเวลาไต่สวนด้วย ดังนั้นคดีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการนั้น จึงมีระยะเวลาในการดำเนินคดีนานซึ่งเป็นผลร้ายและกระทบสิทธิต่าง ๆ ในระบบราชการของกับผู้ถูกไต่สวนมาก หากในที่สุดคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สั่งยุติการดำเนินคดี หรือศาลพิพากษายกฟ้อง ผู้ถูกไต่สวนจะได้รับความเสียหายมาก

(2) การไต่สวนเบื้องต้นโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กระบวนการไต่สวนเบื้องต้นนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 50 กำหนดกรอบระยะเวลาในการไต่สวนเบื้องต้นต้องทำให้เสร็จภายใน 180 วัน หากไม่เสร็จคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขยายได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง ๆ ละ 60 วัน ดังนั้นรวมระยะเวลาไต่สวนเบื้องต้น 180+60+60 = 300 วัน[28] แต่กฎหมายมิได้กำหนดไว้โดยตรงว่าหากไม่เสร็จภายในกำหนด 300 วันแล้วผลจะเป็นอย่างไร แต่กำหนดไว้ใน วรรค 5 ของมาตราดังกล่าวว่า “หากไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้เพราะขาดอายุความ เพราะมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 48 วรรค 1 หรือ วรรค 3 ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสั่งยุติการดำเนินคดี” กรณีจะเป็นตาม วรรค 5 ต้องเป็นกรณีขาดอายุความ แต่ถ้าไม่ขาดอายุความแม้การไต่สวนเบื้องต้นนั้นเกินระยะเวลา 300 วัน ก็ยังสามารถดำเนินการต่อไปได้เพราะไม่ขาดอายุความและจะไม่ดำเนินการต่อก็มิได้เพราะจะเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ การกำหนดเวลาดังกล่าวจึงมิได้มีผลจริงในทางปฏิบัติ

(3) การไต่สวนโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กระบวนการนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดกรอบระยะเวลาในการไต่สวนในมาตรา 51 คือ ต้องทำให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี และให้นำความในมาตรา 50 วรรค 4 มาใช้บังคับโดยอนุโลม คือ สามารถขยายได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ๆ ละไม่เกิน 60 วัน จึงรวมเป็นระยะเวลาไต่สวน 1 ปี +60 วัน + 60 วัน = 1 ปี 4 เดือน (480 วัน)[29] กฎหมายและระเบียบก็มิได้กำหนดว่าเมื่อเกินระยะเวลาแล้วผลจะเป็นเช่นไร ดังนั้นแม้เกินระยะเวลาแล้วแต่ยังไม่ขาดอายุความคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ต้องไต่สวนต่อไป หากรวมระยะเวลาของการตรวจสอบเบื้องต้นอีก 450 วัน (1 ปี 3 เดือน) วัน ก็จะเป็นเวลาประมาณ 2 ปี 7 เดือน ซึ่งนานมากสำหรับผู้ถูกกล่าวหาและกระทบสิทธิของผู้ถูกกล่าวมาก

ประเด็นเรื่องระยะเวลาในการรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น จากการศึกษาพบว่าในส่วนการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานและการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น แม้จะมีกรอบระยะเวลากำหนดแต่เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าการตรวจสอบเบื้องต้นนั้นมีระยะเวลาที่นานถึง 450 วัน และระยะเวลาตรวจสอบเบื้องต้นนี้ไม่นับรวมไปกับช่วงเวลาของการไต่สวนเบื้องต้น และการไต่สวนด้วย และหากเทียบกับระยะเวลาที่ให้ผู้ถูกกล่าวหาขี้แจงแก้ข้อกล่าวหาซึ่งมีระยะเวลาเพียง 15 วัน ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นหากเปรียบเทียบกันจะพบว่าไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหาอย่างยิ่ง

ระยะเวลาของการรวบรวมพยานหลักฐาน การไต่สวนเบื้องต้นมีกำหนดเวลาสูงสุด 300 วัน การไต่สวนมีกำหนดเวลาสูงสุด 1 ปี 4 เดือน ทั้ง 2 กรณีไม่รวมระยะเวลาในการตรวจสอบเบื้องต้นอีก 450 วัน เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าระยะเวลาของการรวบรวมพยานหลักฐานนั้นเป็นเวลานาน การไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น นอกจากจะมีกำหนดระยะเวลาที่แยกตามประเภทการไต่สวนตามที่กำหนดในระเบียบตรวจสอบไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 48 กำหนดกรอบระยะเวลาที่เป็นกรอบใหญ่ไว้ กล่าวคือการไต่สวนทุกประเภทแม้เกินกรอบที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดของแต่ละประเภทก็ตามต้องไม่เกินกรอบเวลาใหญ่นี้ โดย

[27] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 48.

[28] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 50.

[29] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 51.

กฎหมายมาตราดังกล่าวกำหนดกรอบเวลากรอบใหญ่ คือ ต้องไม่เกิน 2 ปี นับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน แต่หากการไต่สวนไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดอาจขยายได้เท่าที่จำเป็นแต่รวมแล้วต้องไม่เกิน 3 ปี เว้นแต่ต้องเดินทางไปไต่สวนต่างประเทศ หรือขอให้หน่วยงานต่างประเทศดำเนินการไต่สวนให้ จะขยายเวลาออกไปเท่าที่จำเป็น แต่หากพ้นกำหนดดังกล่าวแล้วภายใต้กำหนดอายุความ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังคงมีหน้าที่และอำนาจไต่สวนต่อไป แต่ให้พิจารณาดำเนินการลงโทษผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นกรอบเวลาของการตรวจสอบเบื้องต้น การไต่สวนเบื้องต้น การไต่สวน หากเมื่อเกินระยะเวลาที่กำหนดในระเบียบฯ ของแต่ละประเภทแล้ว คณะผู้ไต่สวนก็ยังคงต้องไต่สวนต่อไป แต่ต้องไม่เกินกรอบระยะเวลากรอบใหญ่ตาม มาตรา 48 ดังกล่าว แม้หากเกินกรอบระยะเวลากรอบใหญ่แต่ยังอยู่ในอายุความ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังคงมีอำนาจที่จะไต่สวนต่อไป การกำหนดระยะเวลาไต่สวนจึงมิได้มีผลต่อพยานหลักฐานว่าหากเกินกำหนดแล้วไม่สามารถรับฟังพยานหลักฐานนั้นได้ ดังนั้นกรอบเวลาจึงเป็นเพียงการเร่งรัดให้ดำเนินคดีเท่านั้นไม่มีผลในทางกฎหมายต่อคดี

8. การเปรียบเทียบระยะเวลาไต่สวนและระยะเวลาแก้ข้อกล่าวหา

กรอบเวลาในการยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหานั้น ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 74 วรรค 2 ผู้ถูกกล่าวจะต้องชี้แจงภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันรับทราบข้อกล่าวหา แต่กรอบเวลาสามารถขยายได้ แต่รวมระยะเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกิน 30 วัน (ระเบียบดังกล่าวข้อ 78)[30] ดังนั้นเมื่อเทียบระยะเวลาการตรวจสอบข้อเท็จจริง การไต่สวนเบื้องต้น การไต่สวน ล้วนใช้ระยะเวลาในแต่ละส่วนนับร้อยวันแต่การให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหานั้นกลับกำหนดให้ระยะเวลาสูงสุดไม่เกินกำหนด 30 วันเท่านั้น การขยายระยะเวลานั้นผู้ถูกกล่าวหาต้องยื่นต่อคณะผู้ไต่สวนเองซึ่งเป็นผู้รวบรวมหลักฐานและแจ้งข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิด คณะผู้ไต่สวนย่อมมีทัศนะคติในคดีโน้มเอียงว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิด เมื่อผู้ถูกกล่าวหาขอขยายระยะเวลาหากจะเกินจำวน 30 วันได้ ต้องมีพฤติการณ์พิเศษ หรือเหตุสุดวิสัยท่านั้นซึ่งเมื่อคณะผู้ไต่สวนทัศนะคติในคดีทีมีแนวโน้มว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดเสียแล้วจึงยากที่จะได้รับการอนุญาตเป็นเวลาหลายวันได้

หากเทียบระยะเวลาที่คณะผู้ไต่สวนดำเนินการตั้งแต่ชั้นตรวจสอบเบื้องต้นจนถึงแจ้งข้อกล่าวหาเทียบกับเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหาได้รับเพื่อให้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแล้วเมื่อเทียบเป็นสัดส่วนแล้วจะชัดเจนว่าไม่มีความเป็นธรรมอย่างยิ่งสมควรแก้ไข หากเทียบเป็นสัดส่วนจะได้ดังนี้

ระยะเวลาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา : ระยะเวลาไต่สวน คือ

1. การตรวจสอบเบื้องต้น 15 วัน : 450 วัน = 1 : 30 เท่า
2. การไต่สวนเบื้องต้น 15 วัน : 300 วัน = 1 : 20 เท่า
3. การไต่สวน 15 วัน : 480 วัน = 1 : 32 เท่า

จากการศึกษาพบว่าเกี่ยวกับระยะเวลาของการรวบรวมพยานหลักฐานในรูปแบบการไต่สวนนี้ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 มีการกำหนดกรอบเวลาการตรวจสอบเบื้องต้น การไต่สวนเบื้องต้น การไต่สวนไว้ในกฎหมายและระเบียบฯ ดังกล่าว ซึ่งมีรายละเอียดกรอบเวลาของการไต่สวนแต่ละประเภทไว้ และการไต่สวนหากเกินเวลาของแต่ละประเภทแล้วก็ต้องไม่เกินกรอบเวลาที่เป็นกรอบใหญ่ แต่หากแม้เกินกรอบเวลากรอบใหญ่แต่ยังอยู่ในอายุความก็สามารถไต่สวนต่อไปได้ แต่เจ้าหน้าที่อาจถูกลงโทษวินัย ระยะเวลาที่เนิ่นนานนี้ล้วนส่งผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหา เมื่อพิจารณาปริมาณคดีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รับไว้ดำเนินการไต่สวนแล้วพบว่ายิ่งมีความจำเป็นที่จะต้องลดระยะเวลาในการรวบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานลงมิฉะนั้นการดำเนินคดีแต่ละคดีจะต้องใช้เวลาเนิ่นนานซึ่งอาจทำให้บางคดีขาดอายุความได้ซึ่งจะส่งผลให้รัฐได้รับความเสียหาย

[30] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561, ข้อ 74, 78.

9. ข้อเสนอแนะ

1. ลดปริมาณคดีที่ต้องตรวจสอบเบื้องต้น

โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ควรให้มีการตรวจสอบเบื้องต้นเฉพาะกรณีการเริ่มต้นคดีด้วยเหตุที่คณะกรรมการฯสงสัยหรือตรวจพบการกระทำความผิด เท่านั้น ส่วนการเริ่มต้นด้วยเหตุอื่นไม่ต้องมีการตรวจสอบเบื้องต้นเนื่องจากมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมาก่อนแล้วทั้งสิ้น เช่น การรับเรื่องมาจากพนักงานสอบสวน การรับเรื่องมาจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเมื่อมีผู้กล่าวหาก็ตามกรณีเหล่านี้ล้วนมีข้อมูลเบื้องต้นทั้งสิ้น จึงไม่จำเป็นต้องมีการตรวจสอบเบื้องต้น การตรวจสอบเบื้องต้นก็จะน้อยลง

1.1 ต้องตรวจสอบหรือไต่สวนเชิงรุก

กล่าวคือเมื่อ ป.ป.ช.สงสัย ว่ามีการกระทำความผิด หรือพบการกระทำความผิด ควรจะเข้ายึด อายัด เอกสารหลักฐานก่อนเพื่อมิให้มีการเคลื่อนย้าย ปกปิด ทำลายเอกสารซึ่งเป็นหลักฐานสำคัญ แต่เพื่อมิให้การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการเสียหาย ก็อาจจะคัดถ่ายสำเนาเอกสารโดยเจ้าพนักงานรับรองเอกสารนั้นและนำมาเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้น และสอบปากคำผู้เกี่ยวข้องทันทีเพื่อป้องกันมิให้มีการแต่งเติมข้อเท็จจริงของพยาน

1.2 การตรวจสอบเบื้องต้นต้องรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของทั้ง 2 ฝ่ายตั้งแต่เริ่มต้นคดี

คือผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาด้วยเพื่อที่จะได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนเสียตั้งแต่ต้นเข้ามาในสำนวน เมื่อกฎหมายกำหนดให้นำพยานหลักฐานในชั้นตรวจสอบเบื้องต้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการไต่สวน ดังนั้นการไต่สวนเบื้องต้นการไต่สวนจึงต้องควรลดระยะเวลาลงด้วย

ผลของการลดคดีขั้นตอนที่ 1

เมื่อมีข้อเท็จจริงทั้ง 2 ด้านเข้าสู่สำนวนตั้งแต่ต้นเมื่อพิจารณารับคดีไว้ไต่สวนหรือไม่ ก็จะทำให้คดีส่วนหนึ่งยุติไปโดยไม่รับไว้ไต่สวน

1. กรณีรับคดีไว้ไต่สวนเมื่อรับคดีไว้ไต่สวนต่อคดีก็จะมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมากแล้ว การรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มขึ้นจึงมีไม่มากนัก ใช้ระยะเวลาในการรวบรวมน้อยลง และเมื่อมีการแจ้งข้อกล่าวหาก็จะเหลือเพียงการรวบรวมข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงมาเท่านั้นก็สามารถสรุปสำนวนคดีเสนอต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้

ผลของการลดคดีขั้นตอนที่ 2

เมื่อมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานครบถ้วนแล้ว คณะผู้ไต่สวนก็มีอำนาจพิจารณา

เสนอให้ยุติการชี้มูลความผิดของคดีได้อีก คดีส่วนหนึ่งก็จะยุติตรงจุดนี้ ส่งผลให้ปริมาณคดีที่จะเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลดลง จึงจะส่งผลให้คดีเสร็จเร็วขึ้นอีก

2. กระจายอำนาจสั่งคดีออกไปยังภูมิภาค

ปัจจุบันนี้การสั่งคดีถูกรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางเท่านั้นจึงมีลักษณะเป็นคอขวด คดีทุกคดีจะมารวมอยู่ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำให้เสียเวลากับส่วนนี้เป็นเวลาพอสมควรแม้ระเบียบจะกำหนดให้ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจัดประชุมภายใน 30 วัน ก็ตาม แต่ระเบียบก็ยังให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะสั่งให้ไต่สวนเพิ่มเติมได้ และไม่มีกำหนดระยะเวลาที่ต้องสั่งคดีเมื่อได้รับผลการไต่สวนเพิ่มเติมจึงเป็นช่องว่างทำให้ไม่มีเวลากำหนดบังคับให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องสั่งคดีภายในเวลาเท่าใด จึงทำให้เกิดการล่าช้าในการสั่งคดี ดังนั้นจึงควรกระจายอำนาจการสั่งคดีไปยังภูมิภาคต่าง ๆ โดยอาจจัดทำเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประจำภาคต่าง ๆ ได้ ส่งผลให้การสั่งคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วมากขึ้นคดีก็จะเสร็จรวดเร็วขึ้น การดำเนินการตามกระบวนการดังล่าวจะทำให้ระยะเวลาการรวบรวมพยานหลักฐาน การพิจารณาพยานหลักฐาน การสั่งคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติลดลง

บรรณานุกรม

หนังสือ

ปกป้อง ศรีสนิท. สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. กรุงเทพ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563.

เอกสารอื่น ๆ

ฝ่ายประชาสัมพันธ์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561.

ประมวลกฎหมายอาญา.