



ปัญหาในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน

คำว่า “คอร์รัปชัน” (corruption) เป็นคำในภาษาอังกฤษที่มีความหมายกว้างมากหมายถึง

“การกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการชั่วช้าและฉ้อโกง โดยเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น นอกจากนี้ยังหมายถึงการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งประชาชนไว้วางใจกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยการรับหรือยอมรับประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น”¹⁴

ส่วนคำในภาษาไทยที่ใกล้เคียงมากที่สุดน่าจะ ได้แก่ คำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” แต่ก็มีผู้มีความเห็นว่าคำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” มีความหมายแคบกว่า “คอร์รัปชัน” คือหมายถึงเฉพาะ “การที่พนักงานเจ้าหน้าที่เก็บเงินจากรัฐแล้วไม่ส่งตัวหรือเบียดบังเงินหลวง”¹⁵ จากนิยามดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นทัศนคติของสังคมไทยต่อการทุจริตและประพฤติมิชอบว่าการกระทำที่ถือเป็นการคอร์รัปชันหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นมักเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางทรัพย์สินและอำนาจหน้าที่ทางราชการ

¹⁴ Black Law Dictionary, 4th Edition ,(ST Paul, MN : West Publishing, 1979), p.50.

¹⁵ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (พระนคร : อักษรเจริญทัศน์, 2535), หน้า 246.

การป้องกันและปราบปรามปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงส่วนใหญ่มักเป็นมาตรการทางกฎหมาย¹⁶ ดังเห็นได้จากกฎหมายที่ออกมาเพื่อป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง เช่น ประมวลกฎหมายอาญา หมวดว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับเจ้าพนักงานใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่ในทางทุจริต และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 ซึ่งเป็นการปราบปรามเฉพาะกลุ่มข้าราชการประจำและในระบบของฝ่ายบริหาร แต่ไม่รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

อย่างไรก็ดีแม้จะมีกฎหมายระบุโทษผู้กระทำความผิดในเรื่องนี้แล้วก็ยังปรากฏว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงยังคงระบาดแพร่หลายอยู่ในสังคมตลอดมา มาตรการทางกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจึงป้องกันและปราบปรามได้เพียงบางส่วน¹⁷ และยังไม่ครอบคลุมทุกกรณี ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จึงได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการคอร์ปชั่น โดยขยายให้ครอบคลุมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่โดยเฉพาะเพื่อให้การปราบปรามคอร์ปชั่นเป็นไปอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ

2. ที่มาและโครงสร้างของกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการคอร์ปชั่นของไทย

นอกเหนือจากการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ภายในระบบราชการ ตามปกติที่ฝ่ายบริหารและรัฐสภาใช้เป็นมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์ปชั่นแล้ว ยังมีการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเฉพาะกิจหรือมาตรการพิเศษเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของกระบวนการสืบสวนอีกด้วย การใช้มาตรการพิเศษนี้เริ่มปรากฏครั้งแรกในปี พ.ศ. 2488 โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2488 ซึ่งกำหนดให้มีวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการฝ่ายทหาร ตำรวจ พลเรือน ตุลาการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ ต่อมาได้มีการตราพระราช

¹⁶ พรศักดิ์ ผ่องแผ้วและคณะ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่ององค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ไทย, หน้า 461.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 461.

บัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือ
 ห่อนความสามารถ พ.ศ.2490 กำหนดวิธีพิจารณาสอบสวนลงโทษนอกเหนือจากวิธีการ
 สอบสวนลงโทษที่กำหนดไว้ตามปกติ เช่น กำหนดให้ข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลที่
 ร่ำรวยผิดปกติและไม่สามารถแสดงได้ว่าร่ำรวยขึ้นในทางที่ชอบเป็นผู้กระทำผิดฐานใช้
 อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต อย่างไรก็ตามก็ตีพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้น ได้ถูกยกเลิก
 ไปหลังจากประกาศใช้ไม่นาน¹⁸ เนื่องจากรัฐบาลในสมัยนั้นเชื่อว่าถ้าได้ป้องกันและ
 ปรามปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยมาตรการพิเศษสักกระชั้นหนึ่ง
 ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจะหมดไป หรืออย่างน้อยของจนสามารถป้องกันและปรามปรามตาม
 กฎหมายและระเบียบข้อบังคับทางวินัยตามปกติได้¹⁹ แต่ในความเป็นจริงการทุจริตและ
 ประพฤติมิชอบในวงราชการก็ยังคงแพร่ระบาดอยู่ทั่วไป ทำให้รัฐบาลในสมัยต่อ ๆ มาต้อง
 ออกกฎหมายกำหนดมาตรการพิเศษและจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นเพื่อดำเนินการป้องกันและ
 ปรามปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบต่อไปอีก อาทิ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องร่ำรวย
 ทุกข์ พ.ศ. 2492 ดำเนินการโคจรกรมตรวจราชการแผ่นดินถึงปี พ.ศ.2503 ก็ถูกยกเลิกไป
 พระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้ของรัฐ พ.ศ.2503 มีคณะ
 กรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร เรียกโดยย่อว่า ก.ค.ภ. มีหน้าที่ตรวจสอบ
 ระบบการจัดเก็บภาษีอากร รวมทั้งรับการร้องเรียนกล่าวหาเจ้าพนักงานที่เกี่ยวกับการกระทำ
 ในการจัดเก็บภาษีอากรโดยมิชอบ ต่อมาถูกยุบเลิกไปในปี พ.ศ.2515 เมื่อมีการจัดตั้งคณะ
 กรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ หรือ ก.ค.ป. ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่
 324 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อวันที่ 14
 ตุลาคม 2516 สำนักงาน ก.ค.ป. และคณะกรรมการ ก.ค.ป. ก็ถูกยกเลิกไปในที่สุด²⁰

¹⁸ พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาล
 ผู้ประพฤติผิดวินัยและห่อนความสามารถ พ.ศ.2488 ยกเลิกเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2489
 และพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัย
 และห่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 ถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2491

¹⁹ เว็บบท กษสสาร, “การป้องกันและปรามปรามการทุจริตและประพฤติมิ
 ชอบในวงราชการตาม พ.ร.บ. ป.ป.ป. พ.ศ. 2518,” (เอกสารโรเนียว), หน้า 2.

²⁰ สุธี อากาศฤกษ์, “การดำเนินการป้องกันและปรามปรามการทุจริตและ
 ประพฤติมิชอบในวงราชการเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ”, (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัย
 ป้องกันราชอาณาจักร, 2525), หน้า 109 - 110.

จากแนวคิดในการป้องกันและปราบปรามคอร์ปชั่นและการที่รัฐหันมาให้ ความสนใจกับการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นทางการ อันเป็นผลมาจากเหตุการณ์วันมหาวิปโยค 14 ตุลาคม 2516 และการยึดทรัพย์สิน ของจอมพล ถนอม กิตติขจร และพวกเป็นของรัฐ โดยใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีตาม มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ซึ่งนายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น คือ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เห็นว่าแม้การใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศเทียบได้ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ก็ไม่ได้ถือว่าเป็นกฎหมายที่ถาวร และในรัฐธรรมนูญ ที่จะออกร่างมาใช้แทนธรรมนูญการปกครองต่อไป ก็ไม่ควรบัญญัติอำนาจพิเศษเช่นนี้ของ นายกรัฐมนตรีไว้ แต่เมื่อปราศจากบทบัญญัติของกฎหมายที่จะให้อำนาจยึดทรัพย์สินจากผู้ ใช้อำนาจหน้าที่โดยทุจริตได้แล้ว การปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบจรรยาบรรณคิด ปกติในวงราชการ ซึ่งเชื่อว่าจะต้องมีอยู่ต่อไปในสังคมไทยคงจะทำได้ยาก จึงทำให้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 บัญญัติ เรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในบทบัญญัติ มาตรา 66 หมวด ๓ แนวนโยบายแห่งรัฐว่า “รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ และพึงดำเนินการทุกทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบ” และโดยผลแห่งบทบัญญัติดังกล่าวจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2518

นอกจากเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ดังกล่าวข้างต้น การ บัญญัติพระราชบัญญัตินี้ยังช่วยให้การควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ภายในระบบราชการ ที่มีอยู่แล้วในแต่ละหน่วยงานสามารถดำเนินการได้สัมฤทธิ์ผลยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพราะใน สังคมไทยเป็นระบบอุปถัมภ์จึงทำให้ผู้บังคับบัญชามักค่อนข้างคุ้นเคยกันดีซึ่งกันและกันเมื่อมีความ ผิดเกิดขึ้น ดังนั้นเมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. แล้ว หน่วยงาน นั้นๆ จึงมีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงต่อไป นอกจากนี้การควบคุมภายในแต่ละ หน่วยงานมิชอบเขตเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเท่านั้น จึงจะสามารถ ตรวจสอบได้ แต่ไม่รวมถึงกรณีร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งเป็นหน้าที่ของ ป.ป.ป. โดยเฉพาะ

ปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ ประพฤติมิชอบในวงราชการในประเทศไทยสามารถแบ่งตามลักษณะของกระบวนการสอบสวนได้ 2 ระบบ คือ การปราบปรามตามระบบปกติ ได้แก่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา

147-166 และมาตรา 200-202 พระราชบัญญัติว่าด้วยความคิดของพนักงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 เป็นต้น ส่วนการปราบปรามตามระบบพิเศษ คือ การปราบปรามตามมาตรการเสริม นอกเหนือจากการปราบปรามตามมาตรการปกติ ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2530 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 10 มาตรา 291-311

2.1 การปราบปรามตามระบบปกติ

การปราบปรามตามระบบปกติ คือ การปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยใช้กระบวนการทางกฎหมายเช่นเดียวกับการปราบปรามการกระทำผิดทางอาญาทั่วไป กล่าวคือ จะต้องมีการร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเสียก่อน จึงจะสามารถเริ่มดำเนินการสืบสวนสอบสวนว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริงหรือไม่ โดยผู้ที่มีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อยืนยันความคิดของผู้ที่ถูกกล่าวหา ก็คือ ฝ่ายที่ถูกกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ในการศึกษามาตรการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบตามระบบปกตินี้จะขอแยกการพิจารณาออกเป็น 2 กรณีคือ กฎหมายที่ถือว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นความผิดทางวินัย กับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ถือว่าการทุจริตและการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นความผิดทางอาญา

2.1.1 กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่ถือว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ถือเป็นการผิดทางวินัย

กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่ถือว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ถือเป็นการผิดทางวินัย ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 หมวด 4 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย มาตรา 80 - 101 และหมวด 5 ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยมาตรา 102 - 111 ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติที่ห้ามมิให้มีการปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นไปด้วยความถูกต้องเรียบร้อย การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ ซึ่งเป็นกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย หากข้อกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างไร้มูลให้ผู้อยู่บังคับบัญชาดำเนินการตามสมควร แต่ถ้านับกรณีกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็จะต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดำเนินการสอบสวนซึ่งอาจมีผู้อยู่บังคับบัญชาร่วมอยู่ด้วย ทำให้กระบวนการสอบสวนไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร เนื่องจากหัวหน้ามักจะให้

ความช่วยเหลือผู้ที่อยู่ได้บังคับบัญชาของตน หรือในบางกรณีผู้บังคับบัญชาอาจมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดด้วย²¹

2.1.2 กฎหมายที่ถือว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นความผิดทางอาญา

กฎหมายที่ถือว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นความผิดทางอาญา ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147-166 และมาตรา 200-202 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2502 ซึ่งบัญญัติให้การทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นความผิดในทางอาญา

(1) ประมวลกฎหมายอาญาได้วางหลักการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันไว้โดยบัญญัติฐานความผิดและการลงโทษทางอาญาที่รุนแรงไว้ในภาค 2 (ภาคความผิด) ลักษณะ 2 (ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง) หมวด 2 (ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ) และลักษณะ 3 (ความผิดเกี่ยวกับการทุจริต) หมวด 2 (ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการทุจริต) กล่าวได้ว่ามาตรการทางกฎหมายอาญาก็เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันมีบัญญัติไว้มากมาย แต่เนื่องจากการตีความกฎหมายอาญาจะต้องตีความด้วยความเคร่งครัด เช่นคำว่า “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา หมายถึง เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ เป็นผู้กระทำความผิด โดยความผิดที่ก่อขึ้นนั้นต้องเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตนเท่านั้นจึงจะถือเป็นความผิด²² นอกจากนี้การนำสืบเพื่อพิสูจน์ความผิดเป็นหน้าที่ของโจทก์ ซึ่งได้แก่ พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ที่จะต้องนำพยานหลักฐานมาสืบให้ศาลฟังเป็นที่ปราศจากข้อสงสัย หากมีข้อสงสัยกฎหมายให้ออกประโยชน์ให้แก่จำเลย ดังนั้นในคดีทุจริตที่ส่วนมากผู้เสียหายเองก็ยินยอมทำผิดอยู่แล้ว และการหาพยานหลักฐานกระทำ

²¹ อุทัย หิรัญโค, ข้าราชการ : ทำไมคอร์รัปชัน, หน้า 5.

²² หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญาเรื่องมาตรา, พิมพ์ครั้งที่ 2 (พระนคร : นิติบรรณาการ, 2515) หน้า 321.

ได้ด้วยความยากลำบาก²³ ที่สำคัญต้องมีประจักษ์พยานหลักฐานทั้งพยานบุคคลและพยานวัตถุ จึงมีผลทำให้คดีขึ้นสู่ศาลไม่มากและหลายคดีต้องยกฟ้องไป²⁴

(2) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2502 เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้เพื่อที่จะมุ่งกำจัดคอร์รัปชันในหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินกิจกรรมในรูปแบบของเอกชน และสามารถป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้มีสถานะเป็นข้าราชการถูกควบคุมโดยกฎหมายฉบับนี้ รวมทั้งการเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามก็คดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกาตามกฎหมายนี้มีน้อยมาก แต่ก็มักถูกพิจารณาลงโทษทุกราย กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นเครื่องมือของรัฐในการดูแลกำกับกิจการของรัฐที่อยู่ในรูปแบบการบริหารที่แตกต่างไปจากระบบราชการประจำโดยทั่วไป

จึงอาจกล่าวได้ว่าการปราบปรามตามระบบปกติ โดยใช้กระบวนการทางกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในการสืบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน ดังเช่นกับการปราบปรามการกระทำความผิดฐานอื่น ไม่สามารถดำเนินการให้เกิดประสิทธิผลกับการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้

2.2 การปราบปรามตามระบบพิเศษ

การปราบปรามตามระบบพิเศษ คือ การปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบตามมาตรการเสริม นอกเหนือจากการปราบปรามตามมาตรการปกติ เนื่องจากความผิดประเภทนี้เป็นความผิดที่มีลักษณะแตกต่างจากความผิดทั่วไป คือ เป็นความผิดที่ไม่มีผู้เสียหายและพยานหลักฐานที่ใช้ในการยืนยันความผิดมักอยู่ในมือของผู้กระทำความผิด จึงทำให้ยากแก่การสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐาน ดังนั้นจึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาเป็นพิเศษ ได้แก่ การกำหนดข้อสันนิษฐานเบื้องต้นเพื่อลดภาระการนำสืบไปให้แก่ผู้ที่ต้องสงสัยว่ากระทำความผิด นอกจากนี้การเริ่มดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อทราบข้อ

²³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง,” วารสารกฎหมาย 17 (กันยายน 2540) : 94.

²⁴ ผาสุก พงษ์ไพจิตรและสังคิต พิริยะรังสรรค์, คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย, หน้า 337.

เท็จจริงยังสามารถเริ่มดำเนินการได้เองหากมีเหตุอันควรสงสัย²⁵ หรือเมื่อมีผู้กล่าวหาร้องเรียน ซึ่งต่างจากการปราบปรามตามระบบปกติที่จะต้องมีการร้องทุกข์เท่านั้น

ในการศึกษาการปราบปรามตามระบบพิเศษนี้จะขอก้าวถึงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 ก่อน เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันโดยเฉพาะที่ใช้อยู่ในปัจจุบันและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ในส่วนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการจัดตั้งต่อไป

(1) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 เป็นกฎหมายพิเศษที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันโดยเฉพาะ เนื่องจากมีหลักในการคัดกัการการพิสูจน์กรณีร้ายวษคิดปกติให้ตกแก่ผู้ที่ถูกกล่าวหาและต้องนำพยานหลักฐานและข้อมูลต่าง ๆ มาพิสูจน์ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ว่าทรัพย์สินทั้งหมดของคนเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายแทนการที่ฝ่ายของผู้กล่าวหาจะต้องพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหา ดังเช่นที่ปฏิบัติตามหลักกฎหมายทั่วไปและหากผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถชี้แจงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ป ได้ว่าคนได้ทรัพย์สินมาโดยชอบ คณะกรรมการก็จะมีมติว่าร้ายวษเพิ่มขึ้นหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นคิดปกติและให้ถือว่าผู้นั้นกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ทั้งนี้เพราะการทุจริตโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์กระทำได้ง่าย แต่สอบสวนเอาความผิดยาก เนื่องจากการกระทำความผิดที่ไม่มีผู้เสียหายหรือผู้รู้เห็น ส่วนมากมักเป็นผู้กระทำความผิดหรือมีส่วนได้เสียกับการกระทำผิดนั้น²⁶ ประกอบกับผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรัฐช่องทางหลบหนีและรู้กฎหมาย ดังนั้นจึงต้องมีมาตรการพิเศษโดยเฉพาะให้แตกต่างไปจากกฎหมายทั่วไป

อย่างไรก็ตามกระบวนการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการตามกฎหมายนี้ก็ยังไม่มืประสิทธิภาพพอที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ

²⁵ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 13.

²⁶ ชานินทร์ กรวีวิเชียร, "กฎหมายกับการน้อราชฎ์บังหลวง.", หน้า 2.

ประพจน์มิชอบให้หมดสิ้นไป ดังเห็นได้จากสถิติของสำนักงาน ป.ป.ป. ว่าการดำเนินการ ตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพจน์มิชอบในวงราชการ การชี้มูลมี จำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับการทุจริตหรือไม่พิจารณาเรื่อง แม้การชี้มูลเองก็มีได้หมายความว่า ผู้ถูกชี้มูลจะต้องรับผิดชอบไป เพราะกระบวนการทางอาญาและทางวินัย หรือแม้แต่การ ร่ำรวยผิดปกติล้วนแต่เป็นอำนาจขององค์กรอื่นทั้งสิ้น

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 บัญญัติเรื่องการตรวจสอบและการใช้อำนาจของรัฐไว้ในหมวด 10 ซึ่งแบ่งออกเป็น ส่วนที่ 1 การแสดงบัญชี ราชการทรัพย์สินและหนี้สิน ส่วนที่ 2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่ง ชาติหรือ ป.ป.ช. ส่วนที่ 3 การถอดถอนจากตำแหน่ง และส่วนที่ 4 การดำเนินคดีอาญากับ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวางหลักการตรวจสอบทรัพย์สินและความมืออยู่จริงของทรัพย์สินที่คณะรัฐมนตรีและบุคคลสำคัญในวงราชการต้องแสดงก่อนและหลังการรับตำแหน่งและ การตรวจสอบได้สวนข้อเท็จจริงกรณีคณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ²⁷ เพื่อให้การปราบปรามการคอร์รัปชันครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ปัญหาประการหนึ่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. เคยประสบในการเอา ผิดกับข้าราชการที่มีพฤติกรรมทุจริตคอร์รัปชันคือ กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. สืบสวนสอบสวนแล้วพบว่ากรณีมีความผิดทางอาญา แต่เมื่อส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนและ พนักงานอัยการกลับไม่มีการฟ้องคดี²⁸ ทั้งนี้ภายใต้กฎหมาย ป.ป.ป. เดิมพนักงานสอบสวน จะทำการสอบสวนสำนวนใหม่และมักมีปัญหว่าพยานกลับคำหรือพยานบุคคลไม่ให้ความ ร่วมมือเพราะเกรงกลัวอิทธิพล หรือมิได้รับความร่วมมือด้านพยานหลักฐานและข้อมูลจาก หน่วยงานของราชการ ส่วนงานที่ได้จึงอ่อนและนำไปสู่การสั่งไม่ฟ้อง ภายใต้รัฐธรรมนูญ

²⁷ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "ข้อเสนอแนะด้านแนวทางการคอร์รัปชันของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ วิเคราะห์จากประสบการณ์ของ ประเทศต่างๆ" เอกสารในการสัมมนาเรื่องการคอร์รัปชันในระบบราชการ เสนอที่คณะ เศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2541, หน้า 10.

²⁸ ประสิทธิ์ คำราชย์, "บรรยายสรุปผลการวิจัยเรื่องผลการปฏิบัติราชการ ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. : เน้นศึกษากระบวนการยุติธรรมภายหลังการชี้มูลคดีความผิด ทางอาญา," เอกสารในการสัมมนาเรื่องความร่วมมือระหว่างอัยการ ดำรวจและ ป.ป.ป. ใน การดำเนินคดีทุจริตทางอาญา เสนอที่โรงแรมรอยัลชิตี้, 26 มีนาคม 2541, หน้า 3-4.

พ.ศ. 2540 จึงกำหนดให้รายงานการได้ส่วนจะต้องถูกส่งตรงไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อ
 ดำเนินการตาม มาตรา 306 และส่งให้พนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล
 ฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป²⁹

3. อำนาจและขั้นตอนในการสอบสวนขององค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการ ททุจริตกรณีร่ำรวยผิดปกติ

เนื่องจากขณะนี้กำลังอยู่ระหว่างการดำเนินการพิจารณากฎหมายประกอบ
 รัฐธรรมนูญว่าด้วยการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. ตามที่กำหนดไว้ใน
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 329 ซึ่งได้แก่การโอนภาระหน้าที่ของ
 คณะกรรมการ ป.ป.ป. เดิมไปเป็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้เขียนจึงใช้คำว่า “องค์กรที่ทำ
 หน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต” เพื่อแทนการใช้คำว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ป.” หรือ
 “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” อย่างใดอย่างหนึ่ง เพราะการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
 บางส่วนยังคงใช้หลักเกณฑ์เดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังนั้นจึงได้กล่าวถึงขอบเขต
 อำนาจและขั้นตอนในการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ด้วย เพื่อให้เห็นขั้นตอนการ
 ดำเนินงานที่เคยปฏิบัติมา

3.1 ขอบเขตอำนาจขององค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวง
 ราชการ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ
 ประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 กำหนดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.
 ป. ในการสืบสวนสอบสวนไว้ดังต่อไปนี้

(1) ขอให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดดำเนินการสืบสวนให้โดยมีหนังสือถึงส่วน
 ราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ
 หรืองานใด ๆ และเมื่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจได้รับหนังสือสอบถาม

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

แล้ว จะต้องชี้แจงข้อเท็จจริงที่ได้มีการสอบถามทุกครั้ง ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือสอบถาม

ในกรณีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ มีความจำเป็นต้องใช้เวลาในการชี้แจงข้อเท็จจริงเกินกำหนดเวลาสามสิบวัน ให้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้สอบถามทราบก่อนวันสิ้นสุดกำหนดพร้อมกับเหตุผล โดยขอขยายระยะเวลาได้ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน แต่รวมระยะเวลาทั้งหมดต้องไม่เกินเก้าสิบวัน

(2) มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่สืบสวนและสอบสวนมาให้ข้อมูลหรือให้ส่งบัญชีเอกสารหรือวัตถุใด ๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนมาเพื่อประกอบการพิจารณาหรือแจ้งให้บุคคลใด ๆ ดังกล่าวให้ข้อมูลหรือส่งบัญชีเอกสารหรือวัตถุใด ๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนแก่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือเพื่อการนั้น

การสืบสวนสอบสวนการทุจริตและประพฤติมิชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะกระทำได้เฉพาะแต่ผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ เป็นข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือมีเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานให้หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สมาชิกสภาท้องถิ่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน และหมายรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเท่านั้น

ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ... นั้น นอกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วยังครอบคลุมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย โดยกำหนดไว้ดังนี้

(1) สั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ข้อมูลหรือให้ให้ข้อมูลเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

(2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่าง

พระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ คั้น ชีค หรืออัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวน ข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(3) มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการ ส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่การไต่สวน ข้อเท็จจริง หรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(4) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริง หรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

(5) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับกุมและ ควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาซึ่งระหว่างการ ไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือ เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อ ดำเนินการต่อไป

3.2 ขั้นตอนในการสอบสวนขององค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปราม การทุจริต

3.2.1 คณะกรรมการ ป.ป.ป.

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของมาตรา 17 ทวิ มาตรา 20 มาตรา 21 มาตรา 21 ทวิ มาตรา 21 ครี และมาตรา 21 จัตวา ของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. แล้วจะเห็นได้ว่า การสอบสวนเรื่องราวผิดปกติดังกล่าวได้เป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ๆ คือ ขั้นแรกเป็นขั้นที่พิจารณาในเบื้องต้นว่า เรื่องกล่าวหาหรือเรื่องมีมูลเพียงพอที่จะรับไว้ดำเนินการสอบสวนหรือไม่ ขั้นที่สองเป็นขั้นพิจารณาผลสอบสวนว่าน่าเชื่อถือว่าผู้ถูกกล่าวหาจะร้ายวผิดปกติหรือไม่ และขั้นที่สามเป็นขั้นที่พิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาสามารถพิสูจน์ได้หรือไม่ว่าได้ทรัพย์สินมาโดยชอบ หรืออาจกล่าวสั้นๆ ทั้งสามขั้นตอนได้ว่า มีมูลหรือไม่ น่าเชื่อหรือไม่ และพิสูจน์ได้หรือไม่

3.2.1.1 การพิจารณาเบื้องต้นว่ามีมูลเพียงพอที่จะรับไว้สอบสวนหรือไม่

การดำเนินงานสอบสวนของ ป.ป.ป. ในเรื่องร่ำรวยผิดปกติต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจะเริ่มค้นได้เมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือมีการกล่าวหา ร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 20 เท่านั้นแต่คณะกรรมการจะต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นเสียก่อนว่าพฤติการณ์หรือ เรื่องที่กล่าวหา ร้องเรียนนั้นมีมูลเพียงพอที่จะรับไว้หรือไม่ ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่บริสุทธิ์ มิให้ต้องถูกถ่มแกล้งกล่าวหา ร้องเรียน จน ป.ป.ป. รับขึ้นทะเบียนเป็นผู้ถูกสอบสวน

ในการพิจารณาเบื้องต้นนี้ จำเป็นจะต้องมีข้อมูลประกอบการพิจารณา วินิจฉัยด้วย สำนักงาน ป.ป.ป. จึงได้กำหนดวิธีการดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของเรื่องถือปฏิบัติ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ว่า เมื่อกองที่เกี่ยวข้องได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้ใดรับผิดชอบเรื่องนั้น แล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องดำเนินการหาข้อมูลเพื่อนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ป. พิจารณา วินิจฉัยว่าจะรับเรื่องไว้พิจารณาหรือไม่ดังนี้

- (1) ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ สังกัดใด ตำแหน่งอะไร ข้อกล่าวหาเข้าลักษณะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือไม่ ระบุหรือชี้ช่องพยานหลักฐานที่จะสืบสวนสอบสวนต่อไปหรือไม่
- (2) ถ้ามีชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน ควรจะขอทราบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้ร้องเรียนนั้นก่อน
- (3) ถ้าผู้ร้องแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับบ้านของผู้ถูกกล่าวหาในเขต กรุงเทพมหานคร ให้สืบสวนหาข้อมูล เช่น ภาพถ่ายบ้าน หรืออาจจะขอสำเนาทะเบียนบ้าน จากนายทะเบียนท้องถิ่นมาด้วย
- (4) ถ้าระบุนาการที่มีเงินฝากโดยชัดเจนให้สืบหาข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเงินฝากนั้น
- (5) ถ้าแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับรถยนต์ ให้สอบถามข้อเท็จจริงจากกองวิจัยและ

วางแผน กรมตำรวจหรือกรมการขนส่งทางบก³⁰

ในการนำเสนอข้อมูลเบื้องต้นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. นั้น เจ้าหน้าที่จะต้องเสนอความเห็นไปด้วว่า “เห็นควรรับพิจารณา” หรือ “เห็นควร ไม่รับพิจารณา”

การเสนอความคิดเห็นว่า “เห็นควรรับพิจารณา” ผู้ถูกกล่าวหาคนใดมีหลักการดังนี้

(1) ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในวันที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. พิจารณารับเรื่อง

(2) ดำรงตำแหน่ง เคยดำรงตำแหน่ง ปฏิบัติหน้าที่ หรือเคยปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่เอื้ออำนวยต่อการแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควร ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

(3) ชื่อของระบอบทุนหลักฐานและฐานะของผู้ถูกกล่าวหาว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นเกินกว่าฐานะดั้งเดิมที่ควรจะเป็นโดยรวดเร็ว

(4) ฐานะเดิมและสภาพฐานะทางส่วนตัวที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีเหตุอันควรสงสัยว่าร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(5) การประพฤติตัวในการดำเนินชีวิตอยู่ในสภาพที่บุคคลอื่นๆ หรือ วิทยุชนทั่วไปฟังเข้าใจได้อย่างชัดเจนว่าร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ³¹

เรื่องกล่าวหาที่เจ้าหน้าที่สมควรเสนอความเห็น ว่า “เห็นควร ไม่รับพิจารณา” นั้น ได้แก่ เรื่องที่มีลักษณะเลื่อนลอย ไม่ระบุหรือชี้ช่องพยานหลักฐานให้เพียงพอที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไปได้

ในการประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าจะ “รับไว้พิจารณา” หรือ “ไม่รับพิจารณา” นี้ มาตรา 20 ได้กำหนดไว้ด้วว่า ถ้าผู้กล่าวหาได้แสดง

³⁰สำนักงาน ป.ป.ป. , คู่มือการปฏิบัติงานสืบสวนของสำนักงาน ป.ป.ป. พ.ศ. 2534 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ป.) , หน้า 86 – 87 . (เอกสาร โรเนียว)

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 88 – 89.

ขั้นตอนี้เริ่มต้นตามบทบัญญัติของมาตรา 21 ภายหลังจากได้ดำเนินการตามมาตรา 20 เรียบร้อยแล้ว โดยมีขั้นตอนโดยสรุปดังนี้

(1) คณะกรรมการ ป.ป.ป. ประชุมพิจารณาผลการสืบสวนสอบสวนที่ได้ดำเนินการตามมาตรา 20 โดยเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการฝ่ายตรวจสอบทรัพย์สินแล้ว

(2) ถ้าเห็นว่ากรณียังไม่มีมูลน่าเชื่อว่า ผู้ถูกกล่าวหา รวบรวมผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ คณะกรรมการจะมีมติให้ยุติเรื่อง การสอบสวนก็สิ้นสุดลงโดยแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ

(3) ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลน่าเชื่อว่าผู้ถูกกล่าวหา รวบรวมผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ คณะกรรมการจะตั้งให้ผู้ถูกกล่าวหาแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนตามรายการ วิธีการและระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดขึ้นเป็นการเฉพาะตัวตามมาตรา 21 โดยปกติจะให้แสดงภายในเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

(4) เมื่อผู้ถูกกล่าวหาส่งแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินมายังคณะกรรมการ ป.ป.ป. (หรือในบางกรณีไม่ส่งมาแต่แม้จะครบกำหนดตามข้อ (3)) แล้วคณะกรรมการจะแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะเรื่องขึ้นสอบสวนเรื่องดังกล่าว ตามมาตรา 21 วรรคสาม และ

(5) คณะกรรมการเฉพาะเรื่องดำเนินการพิจารณาสอบสวนโดยไม่ชักช้า และแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตามมาตรา 17 ทวิ

(6) ผู้ถูกกล่าวหาสามารถแก้ข้อกล่าวหาเพื่อพิสูจน์ว่าได้ทรัพย์สินมาโดยชอบหรือไม่อย่างไร³³

3.2.1.3 การพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาพิสูจน์ได้หรือไม่

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 103 - 105.

ขั้นตอนนี้เป็นการศึกษาตามมาตรา 21 ทวิ โดยพิจารณาผลการสืบสวนสอบสวนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว คมบพัญญูคดีของมาตรา 21 จึงได้ให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหา มาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือพิสูจน์ว่าได้ทรัพย์สินมาโดยชอบหรือไม่ การดำเนินการตาม มาตรา 21 ทวิ ดังกล่าวมีขั้นตอนสรุปได้ดังนี้

- (1) คณะกรรมการ ป.ป.ป. ประชุมพิจารณาผลการสอบสวน เพื่อวินิจฉัยว่า ผู้ถูกกล่าวหาสามารถพิสูจน์ว่าได้ทรัพย์สินมาโดยชอบหรือไม่
- (2) ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยว่า ผู้ถูกกล่าวหาสามารถพิสูจน์ได้ว่าได้ทรัพย์สินมาโดยชอบ แสดงว่าผู้นั้นไม่ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ก็จะมีมติให้ยุติเรื่องแล้วแจ้งผลให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ
- (3) ถ้าวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าได้ทรัพย์สินมาโดยชอบ ก็จะมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และให้ถือว่าผู้นั้นกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (4) คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องแจ้งให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาล โดยไม่ชักช้าเพื่อให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินตามที่กำหนด ใน มาตรา 21 คี
- (5) ขณะเดียวกันคณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งหรือดำเนินการให้มีการตั้งลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก เว้นแต่ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ให้คณะกรรมการแจ้งประธานคณะกรรมการตุลาการเพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตุลาการ³⁴

นอกจากขั้นตอนตามกฎหมายทั้งสามขั้นตอนที่กล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้มีมติให้ถือเป็นหลักในการปฏิบัติว่า ถ้าข้อเท็จจริงจากการสืบสวนสอบสวนรับฟังได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา มีรายได้ซึ่งยังมีได้แสดงรายการเสียภาษี ก็ให้

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 106 – 107.

แจ้งกรมสรรพากร และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นการประสานงานในด้านภาษีอากรทุก
ราย³⁵

3.2.2 คณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 321 วรรค 1 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสองปีนับแต่ที่ประกาศใช้นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงได้ออกระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2541 ขึ้น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกำหนดกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริง ให้ดำเนินการเป็นสามขั้นตอน คือ การตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงของข้อกล่าวหา การได้สวนข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาข้อวินิจฉัย และการพิจารณาวินิจฉัย

3.2.2.1 การตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น

ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น ให้ประธานกรรมการ กรรมการ หรืออนุกรรมการ หรือเจ้าพนักงานซึ่งคณะกรรมการมอบหมายเป็นผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) ผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริงจะดำเนินการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐาน โดยอาจสอบปากคำพยานบุคคล หรือผู้ถูกกล่าวหาได้ แต่ต้องมีผู้ร่วมทำการตรวจสอบข้อเท็จจริง อย่างน้อยสองคน

(2) เมื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว หากผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเห็นว่าพฤติการณ์ที่กล่าวหาไม่มีมูล ให้จัดทำรายงานพร้อมทั้งสำนวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น เสนอคณะกรรมการเพื่อมีมติยกคำร้องขอ แต่หากเห็นว่ามีความผิด ให้จัดทำรายงานพร้อมทั้งสำนวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณามีมติให้ดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงต่อไป

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 106.

(3) การตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นกรณีร่ำรวยผิดปกติ ให้นำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบซึ่งผู้ถูกกล่าวหาได้ยื่นไว้แล้วมาประกอบการพิจารณา

(4) ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น ผู้ถูกกล่าวหาต้องมีสิทธิที่จะชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานต่อผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริง ก่อนที่ผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริงจะสรุปสำนวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น

(5) สำนวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น อย่างน้อยต้องประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (5.1) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา
- (5.2) เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหา
- (5.3) ข้อกล่าวหาและสรุปการตรวจสอบข้อเท็จจริงพร้อมทั้งพยานหลักฐาน
- (5.4) เหตุผลในการพิจารณาทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (5.5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- (5.6) ความเห็นของคณะอนุกรรมการ ได้สวนและความเห็นแย้ง (ถ้ามี)

3.2.2.2 การได้สวนข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

(1) ในการได้สวนข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต้องแจ้งข้อกล่าวหาสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร โดยผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงของตนได้

(2) สำนวนการได้สวนข้อเท็จจริงอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (2.1) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา
- (2.2) เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหา
- (2.3) ข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการได้สวนข้อเท็จจริง
- (2.4) เหตุผลในการพิจารณาทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (2.5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง

(2.6) ความเห็นของคณะกรรมการไต่สวนและความเห็นแย้ง (ถ้ามี)

3.2.2.3 การพิจารณาและวินิจฉัย

- (1) เมื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเสร็จสิ้นแล้ว ให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง และจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาข้อกล่าวหาจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลหรือไม่
- (2) หากคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหา นั้นตกไป และให้รายงานไปยังประธานวุฒิสภา หรือแจ้งไปยังผู้เสียหายทราบ
- (3) แต่ถ้าคณะกรรมการมีมติว่ามีมูลความผิดทางอาญา หรือร้ายวอดคิดปกติ จะต้องส่งรายงานการสรุปข้อเท็จจริงไปยังประธานวุฒิสภาหรืออัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลอาญา ศาลแพ่งหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วแต่กรณี และนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่า วุฒิสภามีมติหรือศาลจะมีคำพิพากษา
- (4) หากการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏพฤติการณ์ว่า ผู้ถูกกล่าวหาเสียหาย อากหรือค่าธรรมเนียมอื่นใดไม่ถูกต้องหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดไม่ถูกต้องตามกฎหมายให้คณะกรรมการแจ้งประสานงานกับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการต่อไป

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วเห็นว่าองค์กรทั้งสองมีลักษณะที่เหมือนกัน³⁶ คือ เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการและการเมือง โดย ป.ป.ป. สอบสวนกรณีของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ ส่วน ป.ป.ช. ไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่ไม่รวมถึงประพฤตินิชอบ และมีกระบวนการสอบสวนเรื่องร้ายวอดคิดปกติที่คล้ายคลึงกัน คือ การสำรวจว่าผู้ถูกกล่าวหา มีทรัพย์สิน

³⁶ สุวิทย์ เอี่ยมสะอาด, “ป.ป.ป. กับ ป.ป.ช. แห่งชาติ (ตอนจบ),” เทศกาลบาล 9 (มีนาคม 2541): 44 - 46.

เพิ่มขึ้นผิดปกติหรือไม่ เพราะฉะนั้นการเปลี่ยนแปลงองค์กรจากคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไปเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่มีผลต่อมาตรการในการสืบสวนสอบสวน แต่กลับจะต้องให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นเนื่องจากเป็นการขยายขอบเขตการทำงานให้ครอบคลุมถึงนักการเมืองด้วย

4. อุปสรรคและความพยายามในการแก้ไขข้อบกพร่องในการสอบสวนของ ป.ป.ป.

เป็นที่ยอมรับกันว่า แม้จะได้มีการตรากฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการแล้วก็ตาม แต่ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการก็ยังคงเกิดขึ้นให้เห็นอยู่บ่อยๆ เนื่องจากในทางปฏิบัติรัฐไม่สามารถดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐาน เพื่อยืนยันการกระทำผิดของผู้ถูกกล่าวหาได้ แม้จะมีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหา มีหน้าที่พิสูจน์ว่าตนได้ทรัพย์สินมาโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ก่อนที่จะถึงขั้นการพิสูจน์ดังกล่าวนี้ กฎหมายก็ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องทำการสืบสวนสอบสวนว่าผู้ถูกกล่าวหา มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติจนน่าเชื่อว่าเป็นการ ได้มาโดยมิชอบจึงจะมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติ ดังนั้นเราจึงควรมาพิจารณาว่า กระบวนการในการสอบสวนหาพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอุปสรรคอย่างไร

4.1 อุปสรรคในการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

คดีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นคดีที่หาพยานหลักฐานยืนยันการกระทำความผิดได้ยาก เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดมักจะรู้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับเป็นอย่างดี ทำให้รู้ช่องทางที่จะหลบเกลื่อนพยานหลักฐานต่างๆ จนไม่เหลือร่องรอยที่จะสืบหาพยานหลักฐานต่อไปได้³⁷ นอกจากนี้การสืบสวนสอบสวนเพื่อค้นหาทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาว่าอยู่ที่ไหน จำนวนเท่าใด ก่อนที่จะมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ยังต้องประสบกับปัญหาที่สำคัญ 2 ประการ คือ

³⁷ อุดม รัฐอมฤต, “ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ,” หน้า 34.

4.1.1 การขาดอำนาจในการตรวจ ค้น ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหา

แม้ว่า บทบัญญัติมาตรา 14 พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. จะให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ป. สามารถมีหนังสือเรียกหรือแจ้งบุคคลใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีการสืบสวน และสอบสวนมาให้ข้อมูล หรือให้ส่งบัญชีเอกสารหรือวัตถุใดๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนมาประกอบการพิจารณาได้นั้น แต่มิได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่จะเข้าไปตรวจสอบเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้กล่าวหาในสถานหรือหน่วยงานต่างๆ ได้เอง ซึ่งในทางปฏิบัติ ในหลายกรณีเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหนังสือไปขอให้ส่งข้อมูลมาให้หรือเชิญบุคคลมาให้ข้อมูลก็มักจะได้รับการบ่ายเบี่ยงหรือปฏิเสธ โดยให้เหตุผลว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวล่วงเรื่องของหน่วยงานนั้นๆ การที่จะได้ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาจึงขึ้นอยู่กับความร่วมมือของหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ยิ่งถ้าบุคคลที่ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงและมีทรัพย์สินมาก อำนาจอิทธิพลที่จะขัดขวางการสืบสวนก็จะยังมีมาก ความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะให้ข้อมูลก็จะลดลงจนไปค้ำขัง ทำให้การสอบสวนมีความล่าช้าและไม่สามารถค้นหาทรัพย์สินที่มีอยู่คนๆ หนึ่งได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินที่ฝากอยู่ตามสถาบันการเงินต่างๆ³⁸

นอกจากนี้การที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่สามารถตรวจ ค้น ชิด อาชัด พยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน จึงทำให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกล้าที่จะทำลายพยานหลักฐาน และไม่ให้อเอกสาร ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็ไม่อาจเข้าไปค้นในสถานที่ที่สงสัยว่าจะปรากฏเอกสารนั้นๆ เป็นผลให้การแสวงหาพยานหลักฐานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และเป็นมูลเหตุที่สำคัญที่ทำให้ต้องยุติการดำเนินคดีไปเป็นจำนวนมาก

4.1.2 การค้นหาข้อมูลและหลักฐานเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหา

ในการสอบสวนเรื่องร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะต้องค้นหาว่าผู้ถูกกล่าวหาที่มีทรัพย์สินอยู่ที่ใด จำนวนเท่าไร เพื่อพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาที่มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น

³⁸ ประสิทธิ์ ค้ำรงชัย, “กฎหมายฟอกเงินกับการปราบคอร์รัปชัน,” สยามไพบูลย์ (1 สิงหาคม 2539) : 2.

จนนำคิดปกติ ซึ่งทรัพย์สินแต่ละประเภทจะมีวิธีการค้นหาและตรวจสอบแตกต่างกันไป พอสรุปได้ดังนี้³⁹

- (1) ที่ดิน สามารถตรวจสอบได้จาก กรมที่ดิน หรือสำนักงานที่ดินอำเภอที่ที่ดินตั้งอยู่ และขอทราบข้อมูลเกี่ยวกับราคาที่ดินได้จาก สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินกรมที่ดิน
- (2) รถยนต์ สามารถตรวจสอบได้จากกรมการขนส่ง หรือกองการวิจัยและวางแผนกรมตำรวจ
- (3) ทรัพย์สินที่ต้องจดทะเบียนต่อทางราชการ เช่น เรือกำปั่น เรือกอล์ฟ เรือยนต์ แพ และสัตว์พาหนะ สามารถสอบถามได้จากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- (4) บ้าน สามารถขอคำยืนยันว่าเป็นบ้านของผู้ถูกกล่าวหา หรือไม่จากผู้อำเภอเขต นายกเทศมนตรี นายอำเภอ ปลัดเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี และให้นำช่างจากกรมโยธาธิการประเมินราคา
- (5) เงินฝากในธนาคารหรือสถาบันการเงิน ให้ขอเอกสารหลักฐานเงินฝากในชื่อของผู้ถูกกล่าวหาที่มีหรือเคยมี รวมทั้งบุคคลในครอบครัว หรือที่ใช้นามอื่นซึ่งผู้ถูกกล่าวหา มีอำนาจสั่งชำระร่วมกับบุคคลอื่นจากสำนักงานใหญ่ของธนาคาร หรือสถาบันการเงินนั้น
- (6) ทรัพย์สินที่เก็บไว้ในตู้निรภัยที่เช่าธนาคารพาณิชย์ หากต้องการทราบว่ามีการเช่าตู้นิรภัยเก็บทรัพย์สินไว้กับธนาคารใด สาขาใด ให้ขอทราบข้อเท็จจริงจากสำนักงานใหญ่ของธนาคารนั้น
- (7) พันธบัตรรัฐบาลหรือพันธบัตรรัฐวิสาหกิจ ตรวจสอบหลักฐานได้จากธนาคารแห่งประเทศไทย หรือรัฐวิสาหกิจที่ออกพันธบัตรนั้น

³⁹ สำนักงาน ป.ป.ป., คู่มือการปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนของสำนักงาน ป.ป.ป., หน้า 96-100.

(8) หลักทรัพย์ (หุ้น) ตรวจสอบหรือขอทราบจากผู้อำนวยความสะดวกสาร
ธุรกิจกรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ ว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นหุ้นส่วนหรือมีความสัมพันธ์
กับนิติบุคคลใด ส่วนการตรวจสอบการครอบครองหลักทรัพย์ (หุ้น) สามารถตรวจสอบได้
จากบริษัทที่อยู่ภายใต้การดูแลของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หรือนิติบุคคลที่เป็น
เจ้าของหุ้นโดยตรง

(9) สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้หาพยานหลักฐานจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง
ข้องกับสิทธิประโยชน์นั้น

จะเห็นได้ว่าการค้นหาและตรวจสอบทรัพย์สินประเภทรถยนต์ ที่ดิน และ
ทรัพย์สินอื่นสามารถตรวจสอบได้จากหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลทำให้
การตรวจสอบถึงที่ตั้งทำได้ง่าย การคอร์ปชั่นรายใหญ่ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้คำตอบแทนเป็นมูลค่า
มากๆ นั้นมักมีการจ่ายคำตอบแทนเป็นเงินสด เช็ค หรือหุ้น มากกว่าที่จะให้เป็นบ้าน ที่ดิน
หรือทรัพย์สินอื่นๆ ซึ่งสามารถตรวจสอบและค้นหาได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้เงินสด
ยังคงติดตามตรวจสอบได้ยาก เพราะสามารถนำไปฝากสถาบันการเงินที่ไหนก็ได้ หรือนำไป
แลกเป็นทรัพย์สินอื่นก็สะดวก และในที่สุดก็สามารถฟอกให้เป็นเงินสดหรือเงินสะอาดได้
ประกอบกับไม่มีหน่วยงานกลางอันเป็นที่รวบรวมข้อมูลอย่างทรัพย์สินอื่น เนื่องจาก
กฎหมาย ป.ป.ป. มิได้กำหนดคดีใดที่จะติดตามค้นหาเงินฝากหรือเช็คที่ได้จากการรับสินบน
ตอบแทนการคอร์ปชั่นของเจ้าหน้าที่ขึ้นเป็นพิเศษ การค้นหาทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาใน
ส่วนที่เป็นเงินฝากตามสถาบันการเงินต่างๆ จึงทำได้ยากและไม่ครบถ้วน เป็นผลให้ผู้ถูกกล่าว
หาหลุดพ้นจากการถูกชี้ว่ามีมรดกน่าเชื่อถือว่าร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
นอกจากนี้กฎหมายธนาคารพาณิชย์ยังห้ามเปิดเผยความลับของลูกค้าอีกด้วย การตรวจสอบ
จึงยังมีความยากลำบาก

4.2 อุปสรรคเกี่ยวกับขั้นตอนในการสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

เมื่อผู้ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติไม่สามารถ
พิสูจน์ให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. เชื่อว่าทรัพย์สินที่ตนมีอยู่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย คณะ
กรรมการ ป.ป.ป. ก็จะมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และ
ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้อง
แจ้งให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลโดยไม่ชักช้าเพื่อให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้น

ตกเป็นของแผ่นดิน และเมื่อศาลได้รับคำร้องก็จะดำเนินการพิจารณาอีกครั้งว่าผู้ถูกกล่าวหาสามารถชี้แจงว่าทรัพย์สินของคนได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าศาลเห็นว่ามิพยานหลักฐานปรากฏชัดว่าทรัพย์สินที่ผู้ถูกกล่าวหาได้มาโดยไม่สามารถชี้แจงได้ว่าทรัพย์สินดังกล่าวได้มาโดยชอบ จึงจะมีอำนาจสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

แต่กลับปรากฏว่าตั้งแต่จัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. จนถึงปัจจุบัน มีคดีที่ศาลพิพากษาถึงที่สุดให้ยึดทรัพย์ข้าราชการรัวรวผิดปกติเพียง 2 คดี คือ คดีของ พล. อ. ชำนาญ นิลวิเศษ ซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2530 และสิ้นสุดเมื่อปี พ.ศ. 2539 โดยศาลฎีกามีคำพิพากษาให้ยึดทรัพย์ของพล.อ. ชำนาญ นิลวิเศษเป็นของแผ่นดินและคดีของ นายเมธี บริสุทธิ์ ที่เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 และสิ้นสุดเมื่อปี พ.ศ. 2541⁴⁰ แต่แม้จะสามารถยึดทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้ ก็มีได้หมายความว่ากระบวนการยึดทรัพย์สมบูรณ์แล้ว หรือที่ผ่านมามีเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ทุจริตสร้างความรัวรวให้กับตนเอง ครอบครัวและพวกพ้อง สิ่งที่ต้องยอมรับคือยังมีข้อบกพร่องอยู่มาก เช่น การใช้เวลานานกว่าจะดำเนินคดีถึงที่สุด เนื่องจากคดีประเภทนี้มีกต่อผู้คดีจนถึงที่สุด ประกอบกับคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาไว้ระหว่างดำเนินคดีเป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถจำหน่าย อายโอนทรัพย์สินไปให้แก่บุคคลอื่นเสียก่อน ทั้งนี้กรณีรัวรวผิดปกติและมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกตินี้เป็นกรณีผูกพันเฉพาะตัวข้าราชการที่ถูกร้องเรียนเท่านั้นไม่รวมถึงครอบครัว บุตร ภรรยา และญาติพี่น้อง ดังนั้นเมื่อมีคำพิพากษาสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน จึงมีทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพียงเล็กน้อย ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่ทำให้มาตรการควบคุมด้านนี้ไม่สัมฤทธิ์ผล⁴¹ และผู้กระทำผิดก็ยังคงได้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นอันเป็นเหตุให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวและการปราบปรามคอร์รัปชันไม่ได้ผล

4.3 ความพยายามในการแก้ไขข้อบกพร่องในการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

⁴⁰ คำพิพากษาฎีกาที่ 219/2539, 4164/2541.

⁴¹ ศาสตราจารย์ไพจิตรและตั้งคิด พิริยะรังสรรค์, คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย ไทย, หน้า 361.

4.3.1 ขอความร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ อย่างใกล้ชิด โดยการทำหนังสือขอความร่วมมือ หรือขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องช่วยประสานงานกับหน่วยงานในท้องถิ่น เพื่อให้หน่วยงานเหล่านั้นให้ความช่วยเหลือในการค้นหาข้อมูล เอกสาร พยานหลักฐานหรือขอทราบข้อเท็จจริงของประเด็นที่สอบสวน ตลอดจนการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาว่าร้ายวศิปกคค

4.3.2 ประสานงานกับพนักงานสอบสวน โดยการร่วมกันออกสืบสวน พฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหา⁴² เพื่ออาศัยอำนาจของพนักงานสอบสวนในการตรวจ ค้น ชี้อายัด ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหา และจับกุมผู้กระทำผิดเพื่อดำเนินคดี

จากการศึกษาถึงกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการสอบสวนกรณีร้ายวศิปกคค จะพบว่ามีปัญหาอุปสรรคตั้งแต่ในขั้นตอนของการสืบสวนสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน ตลอดจนจนถึงขั้นตอนในการสั่งให้ทรัพย์สินของผู้กระทำผิดตกเป็นของแผ่นดิน โดยสาเหตุสำคัญของการเกิดอุปสรรคดังกล่าว ได้แก่ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจในการเข้าไปตรวจค้น ชี้อายัด ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาและขาดกลไกในการค้นหาทรัพย์สินที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการค้นหาเงินสด จึงทำให้การปราบปรามการคอร์รัปชัน ไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร

อย่างไรก็ดี เพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการสอบสวนเป็น ไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงควรพัฒนาบทบาทอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. เพิ่มขึ้น เช่น ให้มีอำนาจในการตรวจ ค้น ชี้อายัด พยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน⁴³ เนื่องจากถ้าไม่สามารถหาพยานหลักฐานได้รวดเร็วและทันเหตุการณ์ โอกาสที่จะค้นหาพยานหลักฐานก็จะยากมากขึ้น หรือให้เจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ป. เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁴⁴ หรือ

⁴²สำนักงาน ป.ป.ป., รายงานผลการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี 2528 (กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์การพิมพ์, 2528) , หน้า 58 – 59.

⁴³ ประสทธิ คำราชข้อ, “บรรดาสรุปผลการวิจัยเรื่องผลการวิจัยเรื่องผลการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. : เน้นศึกษากระบวนการยุติธรรมภายหลังมีมูลคดีความผิดทางอาญา,” หน้า 14.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

เป็นพนักงานสอบสวนร่วม⁴⁵ คือ มีอำนาจทำการสอบสวนดำเนินคดีอาญา เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน แต่การสอบสวนคดีอาญาต้องทำในลักษณะเข้าร่วมดำเนินการกับพนักงานสอบสวนจะทำงานโดยเอกเทศไม่ได้ และเข้าร่วมสอบสวนได้เฉพาะความผิดที่เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเท่านั้น

การเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ในการสอบสวนคดีอาญาดังกล่าวข้างต้นจะทำให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. มีความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพในการแสวงหาพยานหลักฐาน สามารถใช้เป็นพยานหลักฐานในศาลเพื่อฟ้องลงโทษผู้กระทำความผิดได้ แต่ในขณะเดียวกันก็จะต้องพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ให้มีทัศนคติและคุณภาพที่เหมาะสมเพื่อรองรับกับบทบาทอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นด้วย เพราะฉะนั้นการโอนคณะกรรมการ ป.ป.ป. เดิมไปเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น จึงควรฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความสามารถเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้ผลอย่างจริงจัง สอดกับการใช้อำนาจของรัฐที่ใช้ควบคุมสังคมให้เป็นปกติสุข⁴⁶

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁵ ชมชื่น มัชฌมธมย์, “บทบาทของเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ป. ในการดำเนินคดีอาญา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539) หน้า 133-137.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 181.