

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการ เป็นปัญหาที่สังคมไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ไม่สามารถดำเนินการปราบปราม หรือควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากผลการวิจัยเชิงปริมาณเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในประเทศไทยโดยดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ทำการสำรวจระดับชาติ จากครัวเรือน 4,016 ทั่วประเทศ พบว่าหัวหน้าครัวเรือนมีทัศนคติว่า ปัญหาคอร์รัปชันเป็นปัญหาระดับ 3 รองจากปัญหาเศรษฐกิจ ชบเซา และปัญหาค่าครองชีพ และเห็นว่านักการเมืองคอร์รัปชันมากกว่าข้าราชการประจำ และจะยิ่งเลวร้ายลงในอนาคต โดยเฉพาะกับนักการเมือง¹ ถึงแม้ว่าจะมีการตรวจสอบควบคุม การทุจริตของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 2 วิธีการหลัก กล่าวคือ²

1. วิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการทั่วไปล่วงหน้า อันประกอบด้วย

1.1 การตรวจสอบการทุจริตโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อันได้แก่กรณีที่ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทางการเมืองหรือในราชการประจำ ซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าของพนักงานตาม กฎหมายอาญาใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ จึงมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวล กฎหมายอาญา มาตรา 147 - มาตรา 166 และหากเป็นผู้พิพากษา พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนก็อาจมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมาย อาญา มาตรา 200 - มาตรา 202 สำหรับบุคคลผู้ติดสินบน หรือให้เงินหรือทรัพย์สิน แก่เจ้าพนักงาน ก็อาจมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 144 ส่วนบุคคลที่

¹ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "การคอร์รัปชันในภาครัฐ ความเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือนไทย," เอกสารในการสัมมนาเรื่อง ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย ที่ โรงแรมอมารี วอเตอร์เกท 28 สิงหาคม 2543 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

²บรรศักดิ์ อุวรรณโณ, "รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย เรื่องระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง," สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538, หน้า 16.

เป็นนายหน้า ก็อาจมีความผิดตามมาตรา 143 หรือฐานเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานกระทำผิด

1.2 การตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งเป็นคณะกรรมการในฝ่ายบริหาร โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518

2. การใช้อำนาจพิเศษภายหลังการรัฐประหารเพื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

เมื่อกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทางการเมืองในกรณีปกติไม่สามารถปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการนิยมนำอำนาจพิเศษที่มีภายหลังการรัฐประหารมายึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

2.1 กรณีอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร โดยนายกรัฐมนตรี เป็นการใช้อำนาจเด็ดขาดของนายกรัฐมนตรีผู้นำคณะรัฐประหาร บทบัญญัตินี้รองรับอำนาจของผู้ทำการปฏิวัติรัฐประหารให้มีอยู่ตลอดไป ซึ่งเป็นการใช้อำนาจเด็ดขาดทั้งทางนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ นำมาใช้ในการปราบปรามการทุจริตของข้าราชการการเมือง

2.2 กรณีอาศัยอำนาจตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับที่ 26 แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ให้อายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของนักการเมืองที่มีพฤติการณ์อันแสดงให้เห็นว่ามีทรัพย์สินรั่วไหลผิดปกติโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.)

จากวิธีการหลักทั้งสองประการดังกล่าว มักจะมีอุปสรรคในการบังคับใช้ปรากฏอยู่เสมอ โดยเฉพาะในวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการทั่วไป เราจะพบว่ากระบวนการตรวจสอบด้วยวิธีการทางอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น มีความขัดข้องในการบังคับใช้ในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการอย่างมาก เนื่องจากบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมักเป็นผู้มีอิทธิพลในสังคม ประกอบกับการทุจริตคอร์รัปชันมักจะกระทำกันเป็นกระบวนการ มีผู้เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดหลายคน โดยเฉพาะมีการร่วมกระทำความผิดกับข้าราชการประจำบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตจึงมักไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินคดี เนื่องจากตนเองก็มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดในลักษณะของการ

ตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนด้วย อีกทั้งการดำเนินกระบวนการพิจารณาตามประมวลกฎหมายอาญา ต้องผ่านกระบวนการตามขั้นตอน ต้องมีการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวน แล้วส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องร้อง ซึ่งตำรวจในฐานะพนักงานสอบสวนก็เป็นผู้ที่อยู่ในฐานะที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจให้คุณให้โทษได้³ พนักงานสอบสวนจึงไม่สามารถรวบรวมพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่ และเมื่อกระบวนการสู่ขั้นตอนของการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ก็ต้องประสบปัญหาในเรื่องพยานหลักฐานในการที่จะเอาผิดกับตัวผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริตคอร์ปชั่น ดังที่ได้กล่าวในเบื้องต้นแล้วว่า ข้าราชการประจำที่มีส่วนเกี่ยวข้องก็ไม่ให้ความร่วมมือในการมาเป็นพยานต่อศาลจึงส่งผลให้พยานหลักฐานในการพิจารณาคดีไม่ชัดเจนหรือยังเป็นที่สงสัย ซึ่งต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย ฉะนั้นคดีที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์ปชั่นส่วนมาก ศาลจึงยกฟ้อง นอกจากนี้ การดำเนินคดีด้วยวิธีพิจารณาความตามปกติ มักจะต้องใช้เวลานานในการต่อสู้คดีกัน โดยเฉพาะการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลจะทำการพิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุมรัฐสภาไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นเป็นสมาชิกอยู่ ทำให้การดำเนินคดีต้องล่าช้าออกไปอย่างมาก เมื่อเป็นเช่นนี้ กระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามปกติจึงไม่อาจลดปัญหาการทุจริตคอร์ปชั่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงพอ

จากปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 308 จึงได้มีการบัญญัติให้มีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นเป็นศาลที่มีอำนาจ ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น รวมทั้งบุคคลผู้เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมตลอดถึงผู้เป็นตัวการ ผู้ใช้ และผู้สนับสนุน ดังกล่าวเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาที่เป็นพิเศษ แตกต่างไปจากการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

³ คณะกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, "รายงานการประชุมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, ครั้งที่ 1/2541" 17 กุมภาพันธ์ 2541.

ตามปกติ จึงกำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นผู้พิพากษาศาลสูงสุด เป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดี กำหนดองค์คณะเป็นพิเศษและใช้วิธีพิจารณาระบบไต่สวน ลดขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการพิจารณา เพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดีเป็นไปโดยรวดเร็ว⁴ โดยการให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนข้อเท็จจริงก่อนว่ามีมูลพ้องได้หรือไม่ แล้วจึงดำเนินการฟ้องร้องและพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป การดำเนินคดีอาญาพิเศษนี้ กำหนดให้ผู้พิพากษาที่มีคุณวุฒิสูงซึ่งมีประสบการณ์ในการพิจารณาพิพากษาคดี รวมตลอดทั้งมีองค์คณะจำนวนมากกว่าการดำเนินคดีอาญาตามปกติ

จากบทบัญญัติมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้นำไปสู่การร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2542 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 กันยายน 2542 ฉะนั้นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น นับตั้งแต่วันที่ 15 กันยายน 2542 จึงต้องถูกดำเนินคดีอาญาด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เป็นพิเศษนี้

เพื่อเป็นการนำกระบวนการพิเศษมาใช้ ในการช่วยลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการ โดยกฎหมายดังกล่าวนี้จะไม่เป็นการเปลี่ยนแปลง ทำลาย หรือลดทอนสิทธิเสรีภาพเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะ เนื่องจากเป็นการทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม กระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เป็นพิเศษที่นำมาใช้ในการปราบปรามการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้ เป็นสิ่งใหม่ที่ประเทศไทยนำมาใช้แก้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการ ดังนั้น จึงควรจะได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงกระบวนการและความเหมาะสมในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งมีผลในการบังคับใช้ถึงบุคคลธรรมดาที่ไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุเป้าหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

⁴ เรื่องเดียวกัน.

1.2 สมมติฐานของการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 บัญญัติให้มีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งผู้เป็นตุลาการ ผู้ใช้ และผู้สนับสนุน ที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น อันเป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญาพิเศษ ซึ่งกระบวนการในการดำเนินคดีอาญาจะเริ่มต้นจากการดำเนินการทั้งหลายของเจ้าพนักงานนอกศาลและในศาล รวมตลอดถึงการดำเนินการทั้งหลายของศาลจนถึงพิพากษาคดี ดังนั้น เมื่อตุลาการ ผู้ใช้ และผู้สนับสนุน เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาพิเศษแล้ว แม้ภายหลังศาลฎีกาจะยกฟ้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลฎีกาก็มีอำนาจในการพิพากษาลงโทษตุลาการ ผู้ใช้ และผู้สนับสนุนได้ เนื่องจากมีการเข้าสู่กระบวนการโดยชอบตั้งแต่ต้น

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาให้ทราบถึงแนวทางในการลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
2. เพื่อศึกษาถึงกระบวนการในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
3. เพื่อศึกษาถึงขอบเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา กับตุลาการ ผู้ใช้ และผู้สนับสนุน ในการ กระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
5. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในทางปฏิบัติ เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีผลใช้บังคับ

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

จะศึกษาวิจัยภายในขอบเขตของ การดำเนินคดีอาญาในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

โดยมีบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ข้าราชการการเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิด ในฐานะเป็น ตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน โดยการศึกษาบทบัญญัติของกฎหมาย แนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของไทยเป็นหลักและ ของต่างประเทศประกอบ ด้วยการ วิเคราะห์ถึงความเหมาะสมและขอบเขตของการดำเนินคดีอาญาดังกล่าว

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการลดปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
2. ทำให้ทราบถึงกระบวนการในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
3. ทำให้ทราบถึงขอบเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
4. เป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาในการดำเนินคดีอาญากับผู้เป็น ตัวการผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ซึ่งมีใช่ข้าราชการการเมือง
5. เป็นการนำเสนอถึงปัญหาในทางปฏิบัติ เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีผลใช้บังคับ

1.6 วิธีการวิจัย

เป็นการวิจัยทางเอกสาร โดยการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมาย เอกสารอ้างอิงทางกฎหมาย หลักกฎหมายต่าง ๆ รวมตลอดถึงบทความของนักนิติศาสตร์และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อที่ผู้วิจัยทำวิจัย