



“ศาลยุติธรรมกับการแก้ปัญหาการทุจริต: อดีต ปัจจุบัน อนาคต”^๑ (บทบาทของศาลยุติธรรมต่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้อง)

ในจุลนิพนธ์ฉบับที่ผ่านมา ท่านผู้อ่านคงได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับความหมาย ความสำคัญ และแนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดย ศาสตราจารย์พิเศษวิชา มหาคุณ ประธานมูลนิธิต่อต้านการทุจริตและอดีตกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังรายละเอียดที่ได้นำเสนอไปแล้ว^๒ สำหรับฉบับนี้ ผู้เขียนขอนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทของศาลยุติธรรมต่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ประเภทของการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งสภาพปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนมาตรการหรือแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าว โดย นายอติคม อินทุภูติ เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม และ ดร.ศิริลักษณ์ คอมันต์ ที่ปรึกษากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ได้อภิปรายและแสดงความคิดเห็นไว้ในการประชุมทางวิชาการ เรื่อง “ศาลยุติธรรมกับการแก้ปัญหาการทุจริต : อดีต ปัจจุบัน อนาคต” มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

นายอติคม อินทุภูติ เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม กล่าวว่า ก่อนที่จะมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ นั้น กระบวนวิธีพิจารณาคดีหรือการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตและประพฤติมิชอบจะมีรูปแบบและกระบวนการที่ไม่มีความแตกต่างจากคดีอาญาหรือคดีแพ่งทั่วไป ซึ่งการค้นหาความจริงในคดีหรือวิธีพิจารณาความจะเป็น “ระบบกล่าวหา” อันส่งผลให้การดำเนินคดีนั้นมีความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวพบว่า ศาลยุติธรรมสามารถ “ดำเนินคดีอาญา” และนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้เพียงคดีเดียวเท่านั้น คือ คดีตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๔๘/๒๕๑๐ ซึ่งศาลฎีกามีคำพิพากษาจำคุก พลเอก สุรจิต จารุเศรณี อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นเวลา ๑๕ ปี ในข้อหาเรียกรับเงินจำนวน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อแลกกับ

^๑จัดโดย สำนักงานศาลยุติธรรม เนื่องในโอกาสวันสถาปนาศาลยุติธรรมครบรอบ ๑๓๙ ปี เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๙ ณ ห้องประชุมสัญญา ธรรมศักดิ์ ชั้น ๗ สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม กรุงเทพมหานคร.

^๒โปรดดู สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, “ศาลยุติธรรมกับการแก้ปัญหาการทุจริต : อดีต ปัจจุบัน อนาคต (ความหมาย ความสำคัญ และแนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน)”, จุลินิติ ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๓ เดือนพฤษภาคม - มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๙.



การจัดการให้ได้รับสิทธิเช่าพื้นที่ป่าสงวนโดยมิชอบ
ในพื้นที่อำเภอเบตง จังหวัดยะลา นอกจากนี้ยังมี
“การดำเนินคดีขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน”
ที่สำคัญ ๆ ได้แก่

- การยึดทรัพย์ของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์
อดีตนายกรัฐมนตรี จำนวนเงินประมาณ ๖๐๐ ล้านบาท
โดยจอมพล ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น
ได้ออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ ของ
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒
- การยึดทรัพย์ของจอมพล ถนอม กิตติขจร
และเครือญาติ จำนวนเงินประมาณ ๔๐๐ ล้านบาท
โดยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น

ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๗ ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๕

รวมทั้งยังมีการยึดทรัพย์สินของนักการเมืองที่สำคัญอีกครั้งหนึ่งคือ ภายหลังการรัฐประหาร
เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) ได้ยึดอำนาจ
การปกครองจากพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี และออกประกาศคณะรักษาความสงบ
เรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๖ ให้อายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สิน โดยมีการตั้งคณะกรรมการ
ตรวจสอบทรัพย์สินนักการเมืองขึ้นคณะหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้ออกคำสั่งยึดทรัพย์สินของ
พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นักการเมือง และผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมจำนวน ๑๐ คน อย่างไรก็ตาม นักการเมือง
ที่ถูกยึดทรัพย์สินได้ใช้สิทธิคัดค้านการยึดทรัพย์ดังกล่าวต่อศาล โดยอ้างถึงความชอบธรรมของ
คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ต่อมาศาลฎีกาได้พิพากษาว่า “อำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบ
ทรัพย์สินเป็นอำนาจในการพิพากษาคดีซึ่งเป็นของศาล ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ
ฉบับที่ ๒๖ จึงมีผลเป็นการตั้งคณะบุคคลที่มีใช้ศาลให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษารรคดีเช่นเดียวกับศาล
อันขัดต่อประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย” ด้วยเหตุผลดังกล่าวประกอบกับเหตุผลอื่น
ศาลฎีกาจึงมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งยึดทรัพย์สินของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินดังกล่าว

เมื่อประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของนักการเมืองและ
ข้าราชการระดับสูงเพิ่มมากขึ้น และเพื่อให้การดำเนินคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการ
ระดับสูงในชั้นศาลเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และเที่ยงธรรมมากกว่าเดิม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงกำหนดให้มีการจัดตั้ง “แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”
ขึ้นในศาลฎีกา เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว โดยการพิจารณาคดีดังกล่าว องค์คณะผู้พิพากษาจะ
นั่งพิจารณาคดีเช่นเดียวกับศาลชั้นต้น แต่การพิจารณาคดีจะแตกต่างจากวิธีพิจารณาที่ใช้ในคดีทั่วไป
เนื่องจากเป็น “ระบบไต่สวน” ซึ่งศาลมีอำนาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้
ตามที่เห็นสมควร กล่าวคือ



“ระบบกล่าวหา” นั้น เป็นระบบค้นหาความจริงที่ศาลต้องวางตัวเป็นกลางและควบคุมให้คู่ความปฏิบัติตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอย่างเคร่งครัด โดยโจทก์มีหน้าที่หรือภาระการพิสูจน์ โดยหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดของจำเลย ถ้าโจทก์ไม่อาจหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดได้ หรือพิสูจน์ได้ แต่พยานหลักฐานนั้นยังเป็นที่น่าสงสัย ศาลต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย โดยศาลจะพิพากษายกฟ้อง ทั้งนี้ ในระบบกล่าวหา คู่ความ ซึ่งได้แก่ พนักงานอัยการ โจทก์ และจำเลย โดยจำเลย อาจจะมีทนายความมาช่วยเหลือในการดำเนินคดีก็ได้ นั่นจะต่อสู้คดีโดยมีกติกากันเท่าเทียมกัน และคู่ความจะมีบทบาทในคดีเป็นอย่างมาก รวมทั้งศาลจะพิจารณาเฉพาะพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนความของศาลเท่านั้น ส่วนข้อเท็จจริงอื่น ๆ ที่มีได้จัดบันทึกไว้ศาลจะไม่นำมารับฟัง

ส่วน “ระบบไต่สวน” เป็นระบบค้นหาความจริงที่ศาลจะมีบทบาทในคดีและมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ โดยสามารถซักถามพยานบุคคลด้วยตนเอง และแม้ว่า คู่ความจะมีได้นำพยานหลักฐานเข้าสู่สำนวนความของศาลก็ตาม ศาลก็สามารถนำมาได้ ซึ่งหากได้ความจริงเป็นอย่างไรก็จะพิพากษาไปตามนั้น กล่าวคือ ศาลอาจจะพิพากษายกฟ้องหรือลงโทษ ไม่มีการยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย ทั้งนี้ ศาลจะไม่เคร่งครัดกับวิธีพิจารณาความ หรือการรับฟังพยานหลักฐานมากนัก เพราะศาลจะมีอำนาจเต็มที่ในการรับฟังพยานหลักฐานทั้งปวง แม้จะฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาความก็ตาม

ดังนั้น วิธีพิจารณาคดีทั้งสองระบบดังกล่าวจึงมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกัน โดยระบบกล่าวหา จะเน้นเรื่องบทบาทและสิทธิของคู่ความในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นสำคัญ คือ คู่ความจะมีบทบาทที่สำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทั้งในแง่ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และกระบวนการพิจารณาในระบบนี้จะมีลักษณะเป็นกระบวนการพิจารณาด้วยวาจา โดยเปิดเผย และมีการดำเนินการต่อสู้คดีซึ่งกันและกัน ในขณะที่กระบวนการพิจารณาในระบบไต่สวนนั้น เน้นเรื่องบทบาทของศาลในการควบคุมกระบวนการพิจารณาเป็นสำคัญ โดยศาลไม่ถูกจำกัดเฉพาะข้อเท็จจริงที่คู่ความเสนอต่อศาล แต่ศาลจะเป็นผู้กำหนดทิศทางการดำเนินกระบวนการพิจารณา และสามารถที่จะยกประเด็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยขึ้นพิจารณาเองได้

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน	
ระบบกล่าวหา	ระบบไต่สวน
<ul style="list-style-type: none"> ศาลต้องเป็นกลาง คู่ความมีหน้าที่เสนอความจริงต่อศาล 	<ul style="list-style-type: none"> ศาลมีบทบาทในการค้นหาความจริงมากกว่าระบบกล่าวหา
<ul style="list-style-type: none"> เคร่งครัดกับกฎหมายวิธีพิจารณาความและการได้มาซึ่งพยานหลักฐาน 	<ul style="list-style-type: none"> เน้นการค้นหาความจริงเป็นสำคัญ
<ul style="list-style-type: none"> หากกรณีมีข้อสงสัยต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย 	<ul style="list-style-type: none"> ไม่นำหลักยกประโยชน์แห่งความสงสัยมาใช้ เว้นแต่ศาลได้พยายามทุกทางแล้ว
<ul style="list-style-type: none"> ศาลรับฟังเฉพาะพยานหลักฐานที่เสนอต่อศาลเท่านั้น 	<ul style="list-style-type: none"> พยานหลักฐานที่ไม่ได้เสนอต่อศาลก็สามารถรับฟังได้
<ul style="list-style-type: none"> ทนายความมีบทบาทในคดีมากกว่าระบบไต่สวน 	<ul style="list-style-type: none"> ทนายความมีบทบาทในคดีน้อยกว่าระบบกล่าวหา



ทั้งนี้ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากศาลยุติธรรมโดยทั่วไป ดังนี้

(๑) เป็นแผนกหนึ่งในศาลฎีกาที่จัดให้มีขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นการเฉพาะ อันแตกต่างจากแผนกคดีพิเศษอื่น ๆ ในศาลฎีกาที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลชั้นฎีกาพิเศษนั้น อย่างไรก็ตาม เป็นศาลที่เป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรม ดังนั้น ผู้พิพากษาที่จะทำการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลนี้จึงเป็นข้าราชการตุลาการ ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา หรือผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาทั้งหมด

(๒) องค์คณะผู้พิพากษาประกอบด้วย ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน ๙ คน ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาด้วยวิธีลงคะแนนลับ และให้เลือกเป็นรายคดี ทั้งนี้ องค์คณะผู้พิพากษาต้องมีคำวินิจฉัยส่วนตนด้วย

(๓) เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภท และผู้ที่จะถูกดำเนินคดีในศาลจำกัดเฉพาะบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนด รวมทั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น

(๔) เป็นศาลสูงสุด ซึ่งผู้พิพากษาต้องขึ้นบัลลังก์เพื่อนั่งพิจารณาคดี และคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นที่สุด เว้นแต่ผู้ต้องคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ อาจยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้

(๕) ผู้ที่เป็นโจทก์จำกัดเฉพาะอัยการสูงสุด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และผู้ไต่สวนอิสระ ส่วนผู้เสียหายจะเป็นโจทก์ฟ้องเองหรือเข้าเป็นโจทก์ร่วมไม่ได้

(๖) ศาลสั่งประทับฟ้องคดีอาญาได้ทันทีโดยไม่ต้องทำการไต่สวนมูลฟ้อง

(๗) การพิจารณาคดีใช้ระบบไต่สวน มิใช่ระบบกล่าวหาอย่างคดีธรรมดา

(๘) เป็นศาลที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลใช้โดยเฉพาะ กล่าวคือ จะดำเนินคดีตามวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒

สำหรับคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพิ่มขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หลายประการ โดยประเภทคดีที่สำคัญ ได้แก่

(๑) คดีที่กล่าวหาว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่นร่ำรวยผิดปกติ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(๒) คดีที่กล่าวหาว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่น หรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดทางอาญาตามข้อ (๑)



(ก) คดีซึ่งประธานวุฒิสภาส่งคำร้องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พิจารณาพิพากษาข้อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรั่วรอยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

(ข) คดีที่ร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติตกเป็นของแผ่นดิน

(ค) คดีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น สมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) กำหนด **จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือยื่นข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ**

อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลา ๑๘ ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔^๓ จนถึงปัจจุบัน คดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนใหญ่เป็นคดีเกี่ยวกับการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ส่วนคดีเกี่ยวกับการทุจริต และประหลาดมิชอบของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงจะมีจำนวนประมาณ ๒๐ คดี เท่านั้น และไม่สามารถพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดได้เท่าที่ควร ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งมีที่มาจากสภาพปัญหาและอุปสรรคในประการต่าง ๆ ดังนี้

ประการที่ ๑ กระบวนพิจารณามีปัญหาว่าขัดต่อกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) ข้อ ๑๔.๕ ที่กำหนดว่า “บุคคลทุกคนที่ต้องคำพิพากษาลงโทษในความผิดอาญา ย่อมมีสิทธิที่จะให้คณะตุลาการระดับเหนือขึ้นไปพิจารณาทบทวนการลงโทษและคำพิพากษาโดยเป็นไปตามกฎหมาย”^๔ หรือไม่ เนื่องจากมีการกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นที่สุดท้าย เว้นแต่มีพยานหลักฐานใหม่ที่อาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ผู้ต้องคำพิพากษาอาจยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ ซึ่งลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากศาลยุติธรรมโดยทั่วไปดังกล่าวได้ก่อให้เกิดข้อโต้แย้งว่าไม่ใช่การอุทธรณ์ แต่เป็นการรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ และเป็นเรื่องที่กระทำไต่ยาก

^๓ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เปิดทำการเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ โดยเริ่มมีคดีมาสู่ศาล ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔, ข้อมูลจาก นายฐานันท์ วรรณโกวิท ประธานแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, “ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” (<http://www.supremecourt.or.th/file/criminal/new%203.pdf>).

^๔International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR Article ๑๔.๕ “Everyone convicted of a crime shall have the right to his conviction and sentence being reviewed by a higher tribunal according to law”, ข้อมูลจาก กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม (http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_1/International_HR/2557/tran_ICCPR-2.pdf).



ประกาศที่ ๒ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๘ วรรคสอง^๕ ซึ่งกำหนดให้ “โจทก์ไม่จำเป็นต้องนำตัวจำเลยมาศาลในวันฟ้อง” นั้น ได้ส่งผลให้คดีที่อัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้องต่อศาลในช่วงระยะเวลาที่คดีใกล้จะขาดอายุความ ต้องขาดอายุความลงภายหลังจากศาลได้รับฟ้องเพียงไม่นาน ซึ่งมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นทำงานล่าช้าและปล่อยให้คดีขาดอายุความ ทั้ง ๆ ที่ความล่าช้าดังกล่าวมิได้มีสาเหตุมาจากศาลแต่อย่างใด

ประกาศที่ ๓ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๑๐ ที่บัญญัติว่า “ศาลมีอำนาจพิจารณาและไต่สวนพยานหลักฐานลับหลังจำเลยได้” ก่อให้เกิดข้อโต้แย้งว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยเทียบเคียงกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๕๖ ซึ่งวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๑^๖ ที่ศาลรับฟังพยานหลักฐานที่มีที่มาจาก การสืบพยานในศาลต่างประเทศ โดยจำเลยไม่มีโอกาสตรวจสอบหรือรับทราบ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๐ (๒) (๓) (๔) และ (๗) รวมทั้งไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ตามมาตรา ๓ วรรคสอง

ประกาศที่ ๔ การกำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาตีความใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้การพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งคดีปกติของศาลฎีกาต้องล่าช้า ทั้งนี้ เพราะต้องมีการนัดประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อเลือกองค์คณะจำนวน ๙ คน ในแต่ละคดีเสมอ รวมทั้งต้องเสี้ยวกำลังผู้ช่วยผู้พิพากษาเพื่อทำหน้าที่เป็นเลขานุการองค์คณะทุกท่านอีกจำนวน ๙ คน ซึ่งส่งผลให้แต่ละคดีต้องเสี้ยวกำลังผู้พิพากษาและผู้ช่วยผู้พิพากษารวมเป็นจำนวนทั้งสิ้นคดีละ ๑๘ คน ตลอดจนในวันที่มีการพิจารณาคดีต้ององค์คณะผู้พิพากษาทั้ง ๙ คน ยังต้องขึ้นบัลลังก์พร้อมกันอีกด้วย

ประกาศที่ ๕ การดำเนินกระบวนการพิจารณาในบางคดียังคงคล้ายคลึงกับระบบกล่าวหาตามปกติ อาทิ การพิจารณาคดีไม่ต่อเนื่อง การเลื่อนการพิจารณาคดีบ่อยครั้ง การซักถามพยานซ้ำกับที่มีในบันทึกถ้อยคำของพยานในชั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่พยานเบิกความรับรองแล้ว และทนายความจำเลยยังคงขึ้นให้การถามพยานในรูปแบบการถามค้าน เป็นต้น

ประกาศที่ ๖ การพิจารณาคดีในระบบไต่สวนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งศาลมีอำนาจหน้าที่ในการค้นหาข้อเท็จจริงในคดีได้อย่างเต็มที่นั้น ส่งผลให้จำเลยมีความรู้สึกว่าได้ต่อสู้โต้แย้งกับโจทก์เท่านั้น แต่ยังคงต่อสู้หรือโต้แย้งกับศาลด้วย

ประกาศที่ ๗ จำเลยในคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้รับการปล่อยชั่วคราวระหว่างการพิจารณาของศาล มักจะหลบหนีไม่มาฟังคำพิพากษา

^๕ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “หากโจทก์นำตัวจำเลยมาศาลในวันฟ้อง ให้ผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาเป็นผู้พิจารณาในการชั่งหรือปล่อยตัวจำเลยชั่วคราว หากไม่ได้นำตัวจำเลยมาศาลให้โจทก์ระบุที่อยู่จริงของจำเลยมาในวันฟ้อง”.

^๖พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๑ บัญญัติว่า “บรรดาพยานหลักฐานและเอกสารที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าเป็นพยานหลักฐานและเอกสารที่รับฟังได้ตามกฎหมาย” ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งกำหนดให้ยกเลิกความในมาตรา ๔๑ ดังกล่าว และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “การรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาจากต่างประเทศให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม”.



จากสภาพปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ) ได้มีความพยายามที่จะหาแนวทางแก้ไข โดยในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พบว^๓ มีกำหนดให้ “องค์คณะผู้พิพากษามีจำนวนไม่น้อยกว่า ๕ คน แต่ไม่เกิน ๙ คน” ซึ่งช่วยให้จำนวนขององค์คณะผู้พิพากษาลดลงได้ และกำหนดให้ “อุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษา” ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ดังกล่าวส่งผลให้ไม่มีข้อจำกัดในประการใด ๆ กล่าวคือสามารถอุทธรณ์ได้ทั้งปัญหาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงเหมือนกับคดีอาญาทั่วไป และไม่มีข้อจำกัดว่าต้องมีพยานหลักฐานใหม่ที่อาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา รวมทั้งฝ่ายโจทก์ก็สามารถอุทธรณ์ได้ด้วย นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดให้ “การอุทธรณ์ต้องอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา แต่การวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ดำเนินการโดย “องค์คณะของศาลฎีกา” ซึ่งประกอบด้วย ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาซึ่งไม่เคยพิจารณาคดีนั้นมาก่อน และได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวน ๙ คน โดยเลือกเป็นรายคดีและเมื่อองค์คณะของศาลฎีกามีคำวินิจฉัยแล้ว ให้ถือเป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา”

อนึ่ง ในส่วนของการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริต อาจแบ่งออกเป็น ๒ กรณี โดยกรณีแรก เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเป็นผู้กระทำการ การดำเนินคดีอาญาจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และวิธีพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นจะใช้ระบบไต่สวน ส่วนกรณีที่สอง เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่างเป็นผู้กระทำการ^๔ การดำเนินคดีอาญาจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) และวิธีพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นจะใช้ระบบกล่าวหา

ทั้งนี้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่กระทำการทุจริตซึ่งศาลต้องใช้ระบบไต่สวน อันเป็นไปตามบทบัญญัติแห่ง “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒” ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ และ “ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๖”^๕ นั้น จะใช้บังคับกับคดีหรือฐานความผิด ซึ่งจำแนกออกได้เป็น ๒ กลุ่ม ดังนี้

^๓ มาตรา ๑๙๕ ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับออกเสียงประชามติ), ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (http://www.ect.go.th/th/?page_id=8583).

^๔ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าลงมา, ข้อมูลจาก สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (<https://www.nacc.go.th>).

^๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๓๐ ตอนที่ ๙๑ ก หน้า ๖ เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๖ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๖ เป็นต้นไป.



กลุ่มที่ ๑ เป็นคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามฐานความผิด ดังนี้

- (๑) กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่
- (๒) กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือ
- (๓) กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

กลุ่มที่ ๒ เป็นคดีตามหมวด ๙ ว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนี้

(๑) กระทำความผิดตามมาตรา ๑๐๐ (๑) (๒) (๓) และ (๔) ซึ่งกฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้สัญญา เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น รับสัมปทาน เป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทนพนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจเอกชน ซึ่งอยู่ภายใต้การภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๒) กระทำความผิดตามมาตรา ๑๐๓ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคล นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด^{๑๐}

โดยความผิดทั้งสองกรณีดังกล่าว มาตรา ๑๐๓/๑ กำหนดให้ถือว่าเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

ส่วนผู้มีอำนาจในการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อพิจารณา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๗ ได้กำหนดให้ **“อัยการสูงสุด”** **“ประธานกรรมการ ป.ป.ช.”** ในกรณีที่อัยการสูงสุดเป็นผู้ถูกกล่าวหา และ **“คณะกรรมการ ป.ป.ช.”** ในกรณีที่อัยการสูงสุดไม่ฟ้อง เป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดี ส่วนกรณีที่ราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะไม่อยู่ภายใต้กฎหมายดังกล่าว โดยหลักเกณฑ์ในส่วนนี้ปรากฏอย่างชัดเจนตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๕๓/๒๕๕๖ ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า **“กรณีศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้องตามมาตรา ๙๗ วรรคหนึ่งนั้น เป็นกรณีที่อัยการสูงสุดเป็นผู้ฟ้องคดี หรือประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ฟ้องคดี ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด แต่ในกรณีที่โจทก์เป็นผู้ฟ้องคดีเองเช่นคดีนี้ตามมาตรา ๙๗ วรรคสอง ไม่ได้บัญญัติให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง หากกฎหมายประสงค์ให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้องก็ต้องบัญญัติไว้ให้ชัดแจ้งหรือบัญญัติให้นำบทบัญญัติในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม เมื่อคดีของโจทก์มีใช้คดีที่อัยการสูงสุดเป็นโจทก์ฟ้อง ประกอบกับข้อเท็จจริงได้ความตามฎีกาของโจทก์ว่า ก่อนฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นว่ากรกระทำของจำเลยทั้งสองมีมูลเป็นความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๙, ๑๕๔, ๑๕๗ และส่งรายงานเอกสารไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่จำเลยทั้งสอง แต่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งไปยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ จึงตั้งคณะทำงานพิจารณาร่วมกัน แต่คณะทำงานทั้งสองฝ่ายไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ โจทก์จึงฟ้องเองเช่นนี้ กรณีไม่ต้องตามมาตรา ๙๗ วรรคหนึ่ง ศาลจะมีคำสั่งให้ประทับไว้โดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้องก่อนไม่ได้”^{๑๑}**

^{๑๐}โปรดดู ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓.

^{๑๑}นายอริคม อินทุพุดดี เลขานุการสำนักงานศาลยุติธรรม, **“แนวคำพิพากษาศาลฎีกา”**, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการศาลยุติธรรมประจำปี ๒๕๕๙, สืบค้นจาก สำนักงานกฎหมายและวิชาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม (http://www.jla.e-service.coj.go.th/court_of_justice59/website.html).



ทั้งนี้ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวน กับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้กำหนดหลักทั่วไปเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริต ที่สำคัญ ๆ คือ กำหนดให้วิธีพิจารณาให้ใช้ “ระบบไต่สวน” และเป็นไป “โดยรวดเร็ว” โดยวิธีพิจารณาใดซึ่งระเบียบนี้มีได้กำหนดไว้โดยเฉพาะให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้ และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลอาจมีคำสั่งให้คู่ความที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาไม่ถูกต้อง ดำเนินกระบวนการพิจารณาให้ถูกต้องได้ภายในระยะเวลาและเงื่อนไขที่ศาลเห็นสมควร รวมทั้งระยะเวลาที่กำหนดในระเบียบนี้หรือตามที่ศาลกำหนด เมื่อศาลเห็นสมควรหรือคู่ความร้องขอ ศาลอาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงกระทำการทุจริตจะใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน แต่คดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่างกระทำการทุจริตจะใช้วิธีพิจารณาในระบบกล่าวหา จึงก่อให้เกิดความลักลั่น กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่ทุจริตมีโอกาสถูกลงโทษมากกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่าง และแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้ใช้ระบบไต่สวนในคดีอาญาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตดังกล่าวก็ตาม แต่การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลชั้นต้นก็ยังคงคล้ายคลึงกับระบบกล่าวหาเหมือนเช่นคดีอาญาและคดีแพ่งโดยทั่วไป รวมทั้งการกำหนดให้ศาลมีบทบาทในการค้นหาข้อเท็จจริงในคดีได้อย่างเต็มที่ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการที่กำหนดให้ผู้พิพากษาต้องวางตนเป็นกลาง

ดังนั้น จึงได้เสนอให้มีการร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ.^{๑๒} ขึ้น เพื่อจัดตั้ง “ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ” เป็นศาลชั้นต้นตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ได้แก่ “ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง” และ “ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค” โดยมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีสาระสำคัญคือ

● กำหนดให้ “ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง” มีเขตอำนาจตลอดกรุงเทพมหานคร จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดปทุมธานี แต่บรรดาคดีเกิดขึ้นนอกเขตศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง อาจยื่นฟ้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางก็ได้

^{๑๒}ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้วในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๖/๒๕๕๙ วันพฤหัสบดีที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๙ ที่ผ่านมา โดยขณะนั้น อยู่ระหว่างการส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, “สารบบร่างพระราชบัญญัติ” (<http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/sec/13/sp5/act.pdf>).



● กำหนดบทนิยามคำว่า “**คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ**” หมายถึง คดีดังต่อไปนี้

(๑) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น หรือความผิดอื่นอันเนื่องมาจากประพฤติมิชอบ

(๒) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่กระทำความผิดฐานฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับความผิดตาม (๑) หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ กฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ หรือกฎหมายอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

(๓) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษบุคคลในความผิดเกี่ยวกับการเรียก รับ ยอมจะรับ หรือให้ขอรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด หรือการใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชิญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือใช้อิทธิพลเพื่อจูงใจหรือข่มขืนใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำใดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น

(๔) คดีอาญาที่ฟ้องขอให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

(๕) คดีอาญาที่ฟ้องขอให้ลงโทษบุคคลที่ร่วมกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลตาม (๑) ถึง (๔) ไม่ว่าในฐานะตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน หรือผู้สมคบ

(๖) คดีเกี่ยวกับการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบหรือจงใจยื่นบัญชีและเอกสารดังกล่าวด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

(๗) คดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะเหตุร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(๘) กรณีที่มีการขอให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างหนึ่งอย่างใดก่อนยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้องตาม (๑) ถึง (๗)

● ในกรณีที่มีปัญหาว่าคดีใดจะอยู่ในอำนาจของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบหรือไม่ ให้เสนอปัญหานั้นให้ “**ประธานศาลอุทธรณ์**” วินิจฉัย โดยคำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด

● ในกรณีที่มีความจำเป็น ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบอาจแต่งตั้งให้ศาลชั้นต้นอื่นดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ อันมิใช่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดีแทนก็ได้ โดยในกรณีเช่นนี้ให้ศาลชั้นต้นที่ได้รับแต่งตั้งนำวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบไปใช้แก่การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้น

● กำหนดให้การนั่งพิจารณาและพิพากษาคดีของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบจะกระทำในศาลนั่นเอง หรือ ณ ศาลชั้นต้นอื่นที่อยู่ในเขตท้องที่ของศาลนั้นก็ได้

● กำหนดให้ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะต้องแต่งตั้งจากผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหัวหน้าศาล ส่วนผู้พิพากษาต้องแต่งตั้งจากผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้พิพากษามาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี

● กำหนดให้ในศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบให้มีอธิบดีผู้พิพากษาศาลละ ๑ คน และรองอธิบดีผู้พิพากษาศาลละ ๑ คน แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในทางราชการ จะกำหนดให้มีรองอธิบดีผู้พิพากษามากกว่า ๑ คน แต่ไม่เกิน ๓ คน ก็ได้



● กำหนดให้ในระหว่างที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางและศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาคยังไม่ได้เปิดทำการ ให้ “แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ” ในศาลอาญา และศาลชั้นต้นทั่วประเทศยังคงมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบอยู่ต่อไป รวมทั้งให้บรรดาคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางซึ่งค้างพิจารณาอยู่ในศาลชั้นต้นใดในวันเปิดทำการของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง ให้ศาลชั้นต้นนั้นยังคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ค้างอยู่ต่อไปจนเสร็จ

จากบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจะเห็นว่า กฎหมายได้กำหนดให้การพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบใช้ “ระบบไต่สวน” เหมือนกันทั้งหมด และเป็นระบบ ๒ ชั้นศาล กล่าวคือ ให้คำพิพากษาศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตให้ฎีกา โดยอัยการสูงสุดยังมีอำนาจรับรองฎีกาของพนักงานอัยการ ทั้งนี้ จะไม่นำระยะเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีมาเป็นส่วนหนึ่งแห่งอายุความ กล่าวคือ ถ้าจำเลยหลบหนีในระหว่างถูกดำเนินคดีหรือระหว่างพิจารณาคดี มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ และหากมีการหลบหนีภายหลังได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ รวมทั้งในกรณีที่จำเลยเคยมาปรากฏตัวต่อศาลแล้ว ศาลมีอำนาจพิจารณาคดีลับหลังจำเลยได้

รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริลักษณ์ คอมันต์ ที่ปรึกษากฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้แสดงความคิดเห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในสังคมไทยปัจจุบัน ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ได้แก่ ปัญหาที่สำคัญ ๒ ประการคือ “ปัญหาการทุจริตแบบเครือข่าย” ซึ่งเป็นทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการร่วมมือกันกระทำการ และ “ปัญหาการขาดการลงโทษทางสังคมที่เข้มแข็ง” กล่าวคือ ผู้กระทำความผิดขาดความรับผิดชอบ ซึ่งแตกต่างจากกรณีที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ อาทิ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลีใต้ ที่ผู้กระทำความผิดจะแสดงความรับผิดชอบด้วยการลาออกจากตำแหน่ง และบางกรณีก็มีการฆ่าตัวตายด้วย รวมทั้งกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นคู่สมรสก็จะลาออกหรือปลดตัวเองออกจากตำแหน่งเพื่อแสดงความรับผิดชอบเช่นเดียวกัน แต่สำหรับประเทศไทยนั้น แม้จะมีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางหรือมีพยานหลักฐานที่ชัดเจนพอสมควรก็ตาม ผู้กระทำความผิดก็ได้แสดงความรับผิดชอบแต่อย่างใด ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งเป็นเพราะการลงโทษทางสังคมที่มีความอ่อนแอ หรืออีกนัยหนึ่งคือ คนในสังคมและผู้ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าวไม่แสดงความรังเกียจแต่ยังคงยกย่อง จึงทำให้ผู้กระทำความผิดสามารถอยู่ร่วมในสังคมได้ตามปกติ





ทั้งนี้ หากจะจัดประเภทของการทุจริตคอร์รัปชันโดยเปรียบเทียบเป็นสำนวนหรือคำพังเพยแล้ว สามารถแบ่งออกได้เป็น ๑๐ ประเภท ตามระดับปัญหาที่เบาที่สุดไปสู่ระดับที่หนักที่สุด ซึ่งแต่ละระดับของความรุนแรงจะมีมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

ประเภทที่ ๑ เรียกว่า “เข้าขามเอ็นขาม” ถือเป็นกรทุจริตเวลา เพราะผู้กระทำความผิดได้รับเงินเดือนแล้วแต่ไม่ทำงานอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ มาตรการในการแก้ไขปัญหาสามารถใช้หลักการบริหารงานบุคคล เช่น การวัดปริมาณงาน หรือใช้มาตรวัดต่าง ๆ ที่เหมาะสมเพื่อพิจารณาว่าแต่ละคนได้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด โดยไม่จำเป็นต้องมีการลงโทษในทางอาญาแต่อย่างใด

ประเภทที่ ๒ เรียกว่า “เอาหูไปนาเอาตาไปไร่” เป็นกรณีที่พบเห็นการกระทำทุจริตแล้วแต่ดูตายหรือปล่อยให้มีการกระทำไปโดยไม่ใส่ใจที่จะป้องกันหรือปราบปราม ทั้ง ๆ ที่ตนมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

ประเภทที่ ๓ เรียกว่า “รีดนาทาเร้น” เป็นกรณีการบีบบังคับ ช่มชู้ หรือรีดไถเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการทุจริตในประเภทนี้จะพบเห็นได้อย่างชัดเจนจากกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยเฉพาะตำรวจจราจรมีการเรียกรับเงินจากประชาชนที่กระทำความผิดฝ่าฝืนกฎจราจรบนท้องถนน

ประเภทที่ ๔ เรียกว่า “กินตามน้ำ” เป็นกรณีที่เห็นผู้อื่นกระทำการทุจริต ตนเองจึงกระทำการทุจริตตามผู้นั้นด้วย

ประเภทที่ ๕ เรียกว่า “วางไข่ดักปลา” เป็นกรณีที่ตนเองเป็นผู้มีอำนาจในการตรากฎหมายหรือกำหนดกฎเกณฑ์หรือมาตรการต่าง ๆ จึงกำหนดกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ตนมีอำนาจนั้นออกมาใช้บังคับเพื่อประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น ทั้งนี้ ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือ กรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งด่านตรวจจับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายจราจรในสถานที่ที่จะต้องมีการกระทำความผิดผ่านมาอย่างแน่นอน เช่น ตั้งด่านตรวจจับรถจักรยานยนต์ในบริเวณจุดลงทางยกระดับแทนที่จะตั้งในบริเวณทางขึ้นหรือสถานที่ก่อนที่จะมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เป็นต้น

ประเภทที่ ๖ เรียกว่า “ฉ้อหลวง” เป็นการกระทำทุจริตที่เกิดจากการโกงกินงบประมาณของแผ่นดินในรูปแบบต่าง ๆ

ประเภทที่ ๗ เรียกว่า “ใช้อำนาจบาตรใหญ่” เป็นกรณีที่ผู้กระทำการทุจริตมีอำนาจในการกำหนดนโยบายหรือออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ รวมถึงกรณีการมีเครือข่ายทุจริตด้วย

ประเภทที่ ๘ เรียกว่า “เก็บหัวคิว” เป็นการกระทำทุจริตที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับการเรียกสินบนหรือการเก็บค่านายหน้าซึ่งได้รับประโยชน์มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่โปร่งใส ทั้งนี้ ตัวอย่างของการทุจริตประเภทนี้จะเห็นได้จากกรณีที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการรัฐมีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาที่ว่างลง โดยผู้ว่าราชการรัฐอลิกันอยส์ได้ใช้อำนาจดังกล่าวโดยมิชอบ พยายามนำตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาที่ว่างลงของนายบาร์ค โอบามา ที่ลาออกเพื่อไปดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ไปขายหรือเรียกรับผลประโยชน์ ซึ่งต่อมาได้ถูกวุฒิสภาของรัฐอลิกันอยส์ลงมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้ว

ประเภทที่ ๙ เรียกว่า “ขงเองกินเอง” เป็นกรณีที่ผู้กระทำการทุจริตใช้อำนาจกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง



ประเภทที่ ๑๐ เรียกว่า “ข้อมูลวงใน” เป็นการทุจริตโดยการล้วงข้อมูลที่รู้จักเฉพาะภายในองค์กรหรือยังไม่มีเผยแพร่ออกไปอย่างเป็นทางการ ซึ่งเกิดขึ้นทุกยุคทุกสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรมทางหลวง ซึ่งหากได้รู้ว่รัฐจะมีการตัดถนนหรือก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคในเขตพื้นที่ใด ตนเองก็จะไปกว้านซื้อหรือนำข้อมูลนั้นไปบอกกล่าวพวกพ้องเพื่อให้ไปซื้อที่ดินในบริเวณนั้น ทั้งนี้ การกระทำดังกล่าวหากเกิดขึ้นในภาคเอกชนหรือธุรกิจแล้ว เช่น ในตลาดหลักทรัพย์ จะมีความรับผิดชอบทั้งในทางแพ่งและทางอาญา เนื่องจากมีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้ที่อยู่วงใน อาทิ กรรมการ ผู้บริหาร และพนักงานบริษัท หากรู้ข้อมูลสำคัญที่ไม่ได้เปิดเผยต่อสาธารณะ หรือเป็นข้อมูลที่บุคคลทั่วไปไม่สามารถเข้าถึงได้และเป็นข้อมูลที่อาจทำให้นักลงทุนซื้อ ขาย หรือถือหลักทรัพย์ ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับผลประกอบการทางการเงินของบริษัท การควบรวมกิจการ การซื้อกิจการ การขายกิจการ หรือการร่วมทุน เป็นต้น เป็นการล้วงหน้าแล้วไปซื้อหรือขายหุ้น หรือหลักทรัพย์อื่น ๆ ของบริษัทใด ๆ ในขณะที่ข้อมูลนั้นยังไม่ได้เปิดเผยต่อสาธารณะ หรือนำข้อมูลนั้นไปใช้เพื่อแสวงหากำไร แม้ตนเองจะไม่ได้รับประโยชน์ทางการเงินจากการกระทำดังกล่าวก็ตาม ก็ต้องรับโทษในทางอาญาทั้งสิ้น ซึ่งแตกต่างจากในภาครัฐที่ไม่มีกฎหมายกำหนดความผิดในลักษณะดังกล่าว จะมีบัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ ในมาตรา ๑๕๗ ของประมวลกฎหมายอาญา หรือประมวลจริยธรรมเท่านั้น ซึ่งยังไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะป้องกันและปราบปรามการกระทำทุจริตในประเภทนี้ได้

นอกจากนี้ วิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิได้ยกตัวอย่าง กรณีศึกษา “โครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน” ซึ่งเป็นการทุจริตเชิงนโยบายที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประเทศ อันมีสาระสำคัญดังนี้

“โครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน” ตั้งอยู่บนพื้นที่ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ ได้รับอนุมัติโครงการอย่างเป็นทางการ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๘ สมัยรัฐบาลชุดที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี โดยเป็นการจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย ๒ ระบบใหญ่ คือ “ฝั่งตะวันตก” ที่จะรับน้ำเสียจากพื้นที่อำเภพระสมุทรเจดีย์ อำเภพระประแดง และบริเวณถนนสุขสวัสดิ์ ไปบำบัดที่ตำบลบางปลา อำเภพระสมุทรเจดีย์ และ “ฝั่งตะวันออก” ที่จะรับน้ำเสียจากอำเภเมือง อำเภพระประแดง อำเภบางปู และตอนเหนือของอำเภบางพลี โดยจะนำมาบำบัดที่บริเวณตำบลบางปูใหม่ อำเภเมืองสมุทรปราการ ซึ่งระบบบำบัดน้ำเสียทั้ง ๒ แห่งดังกล่าวใช้งบประมาณก่อสร้างเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๑๓,๖๑๒ ล้านบาท โดยเป็นเงินงบประมาณแผ่นดินจำนวน ๗,๓๖๒ ล้านบาท กองทุนสิ่งแวดล้อม จำนวน ๒,๕๐๐ ล้านบาท และเงินกู้จากธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) จำนวน ๓,๗๕๐ ล้านบาท โดยมีกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งเดิมสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม^{๑๓} เป็นเจ้าของโครงการ แต่ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ กรมควบคุมมลพิษได้ปรับงบประมาณเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน ๒๓,๗๐๑ ล้านบาท ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้รับเหมาดำเนินการทุกอย่างตั้งแต่การออกแบบก่อสร้างเพื่อรวบรวมและส่งน้ำเสีย บ่บำบัดน้ำเสีย รวมทั้งการจัดการเครื่องมือและอุปกรณ์ ตลอดจนการจัดหาที่ดิน

^{๑๓}เมื่อพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกาศใช้บังคับซึ่งมีการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้น กรมควบคุมมลพิษก็ได้โอนมาสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.



หลังจากมีการประกาศประกวดราคาเพื่อหาผู้รับเหมาโครงการแล้ว ได้มีผู้เข้าร่วมประมูลโครงการจำนวนทั้งสิ้น ๑๓ ราย โดยกรมควบคุมมลพิษได้คัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหลือเพียง ๔ ราย แต่เมื่อถึงเวลายื่นซองประมูล มีผู้เข้าประมูลเพียง ๒ รายเท่านั้น คือ กิจการร่วมค้า เอ็นวีพีเอสเคจี (NVPSKG Joint Venture) และกลุ่มบริษัทมารูเบนิ (Marubeni) โดยขณะที่อยู่ในขั้นตอนของการประมูลโครงการ กรมควบคุมมลพิษ ได้เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย โดยให้รวมบ่อบำบัดน้ำเสียทั้งฝั่งตะวันตกและตะวันออกเข้าด้วยกัน และให้ก่อสร้างเพียงฝั่งตะวันออกเพียงแห่งเดียว แต่ให้เชื่อมต่อกับฝั่งตะวันตกโดยการต่ออุโมงค์ลอดใต้แม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีความสอดคล้องกับแนวทางของกิจการร่วมค้า เอ็นวีพีเอสเคจี จึงส่งผลให้กิจการร่วมค้า เอ็นวีพีเอสเคจี ชนะการประมูลอย่างไร้คู่แข่ง

ทั้งนี้ กิจการร่วมค้า เอ็นวีพีเอสเคจี (NVPSKG Joint Venture) ประกอบด้วย ๖ บริษัท ดังนี้

(๑) N : บริษัท นอร์ทเวสต์ วอเตอร์ อินเตอร์เนชันแนล จำกัด เป็นบริษัทที่มีความเชี่ยวชาญในการบำบัดน้ำเสียของประเทศอังกฤษ

(๒) V : บริษัท วิจิตรภัณฑ์ก่อสร้าง จำกัด เป็นของตระกูลชวณะนนท์

(๓) P: บริษัท ประยูรวิศการช่าง จำกัด ผู้ก่อตั้งคือนายวิศว์ ลิปตพัลลภ ซึ่งเป็นบิดาของนายสุวิจน์ ลิปตพัลลภ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนา และดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมในขณะนั้น

(๔) S: บริษัท สีสงการโยธา จำกัด ผู้ก่อตั้งคือนายบรรหาร ศิลปอาชา อดีตนายกรัฐมนตรี ปัจจุบันเป็นของตระกูลวงศ์จิโรจน์กุล

(๕) K: บริษัท กรุงธนเอนยีเนียร์ จำกัด เป็นบริษัทในเครือของบริษัท วิจิตรภัณฑ์ก่อสร้าง จำกัด

(๖) G : บริษัท เกตเวย์ ดีเวลลอปเมนต์ จำกัด ผู้ที่เป็นเจ้าของก็คือผู้ถือหุ้นในบริษัท ปาล์มบีช ดีเวลลอปเมนต์ จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่ขายที่ดินให้กับบริษัท คลองด่าน มารีน แอนด์ฟิชเชอรี จำกัด เพื่อนำไปขายให้กับกรมควบคุมมลพิษ

สำหรับการทุจริตเชิงนโยบายของโครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่านนั้นมีจุดเริ่มต้นมาจากการซื้อที่ดินในตำบลคลองด่าน โดยนายวัฒนา อัครเวม ซึ่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ในขณะนั้น ในนามของบริษัท เหมือนแร่ลานทอง จำกัด โดยได้กว้านซื้อที่ดินจากประชาชนในราคาไร่ละ ๒๐,๐๐๐ บาท ก่อนจะนำมาขายให้กับบริษัท ปาล์มบีช ดีเวลลอปเมนต์ จำกัด ที่มีนายสมลักษณ์ อัครเวม และนายปรีชา เลหาพงศ์ชนะ ร่วมเป็นกรรมการ ในราคาไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท และนำมาขายต่อให้กับบริษัท คลองด่าน มารีน แอนด์ฟิชเชอรี จำกัด ในราคาไร่ละประมาณ ๒๖๐,๐๐๐ บาท และบริษัท คลองด่าน มารีน แอนด์ฟิชเชอรี จำกัด ก็ได้นำที่ดินดังกล่าวซึ่งมีลักษณะเป็นทะเลโคลนดินเลน และพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลท่วมถึง มาขายให้กับกรมควบคุมมลพิษ ในราคาไร่ละ ๑.๐๓ ล้านบาทรวมทั้งสิ้น ๑,๙๐๐ ไร่ คิดเป็นมูลค่าประมาณ ๑,๙๐๐ ล้านบาท ในขณะที่สำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการได้ประเมินราคาที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวไว้เพียงไร่ละ ๔๘๐,๐๐๐ บาท เท่านั้น อนึ่ง ก่อนที่บริษัท ปาล์มบีช ดีเวลลอปเมนต์ จำกัด จะนำที่ดินมาขายให้กับบริษัท คลองด่าน มารีน แอนด์ฟิชเชอรี จำกัด นั้นบริษัท ปาล์มบีช ดีเวลลอปเมนต์ จำกัด ต้องการที่จะซื้อที่ดินในบริเวณนี้เพื่อนำมาสร้างสนามกอล์ฟ



แต่ไม่ได้ดำเนินการ เนื่องจากสภาพพื้นที่มีลักษณะไม่เหมาะสม อันแสดงให้เห็นได้ว่า เพียงแค่สร้างสนามกอล์ฟซึ่งไม่มีสิ่งปลูกสร้างที่มีแรงกดทับมากยังไม่สามารถกระทำได้ ดังนั้น จึงเป็นไปได้ที่จะใช้ที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวมาก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสียที่มีแรงกดทับมากและมีขนาดใหญ่

เมื่อเริ่มดำเนินโครงการแล้ว ประชาชนและนักวิชาการต่างก็คัดค้านโครงการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน เนื่องจากมีความไม่โปร่งใสและส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของชุมชนในพื้นที่ จึงเรียกร้องให้ระงับโครงการเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งในที่สุดนายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในขณะนั้น ได้ประกาศให้ระงับการก่อสร้างและตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

ทั้งนี้ จากการตั้งอนุกรรมการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดนักการเมืองที่เกี่ยวข้องในฐานะเป็นผู้อนุมัติโครงการ จำนวน ๓ คน ได้แก่ นายยิ่งพันธ์ มนะสิการ (เสียชีวิตแล้ว) และนายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ ซึ่งทั้งสองคนเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ในขณะนั้น รวมทั้งนายวัฒนา อัครเวม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดนายวัฒนา อัครเวม และส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ขอให้ใช้อำนาจหน้าที่ขณะเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย บังคับข่มขืนใจหรือจูงใจให้ราษฎรขายที่ดินให้ และใช้อำนาจข่มขู่หรือชักจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินออกโฉนดที่ดินจำนวน ๑๗ แปลง รวมพื้นที่ทั้งสิ้น ๑,๙๐๐ ไร่ เพื่อนำไปขายให้กับกรมควบคุมมลพิษ โดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ ให้ลงโทษจำคุก ๑๐ ปี แต่นายวัฒนา อัครเวม ไม่ได้มาฟังคำพิพากษาและหลบหนีไปอยู่ต่างประเทศจนถึงปัจจุบัน

ส่วนนายปกติ กิระวานิช อดีตอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ นายศิริธัญญ์ ไพโรจน์พิบูลย์ อดีตรองอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ และนางยุวรี อินนา ผู้อำนวยการกองจัดการคุณภาพน้ำ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งนักวิชาการสิ่งแวดล้อม ๗ ศาลอาญาได้มีคำพิพากษาให้จำคุกเป็นเวลา ๒๐ ปี ในความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่จัดซื้อ ทำ จัดการรักษาทรัพย์สินใด ๆ ร่วมกันใช้อำนาจในตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต





นอกจากนี้ ภายหลังจากโครงการถูกระงับ กรมควบคุมมลพิษ จึงไม่ได้จ่ายเงินค่าก่อสร้างให้กับ
กิจการร่วมค้า เอ็นวีพีเอสเคจี กิจการร่วมค้า เอ็นวีพีเอสเคจี จึงได้นำข้อพิพาทให้คณะอนุญาโตตุลาการ
พิจารณา ซึ่งได้มีการชี้ขาดให้กรมควบคุมมลพิษจ่ายค่าก่อสร้างที่ค้างชำระ แต่กรมควบคุมมลพิษ
ไม่ยอมรับคำชี้ขาดนั้น กิจการร่วมค้า เอ็นวีพีเอสเคจี จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ซึ่งศาลปกครองกลาง
ได้มีคำพิพากษาให้กรมควบคุมมลพิษจ่ายค่าก่อสร้างที่ค้างชำระพร้อมดอกเบี้ยให้แก่กิจการร่วมค้า
เอ็นวีพีเอสเคจี กรมควบคุมมลพิษจึงได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลปกครองสูงสุด
มีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง โดยเงินค่าชดเชยความเสียหาย
ที่กรมควบคุมมลพิษต้องชดใช้ตามคำพิพากษาของศาลดังกล่าวก็คือเงินที่เรียกกันโดยทั่วไป
ว่าเป็น “เงินค่าโง่” นั่นเอง

ทั้งนี้ วิทยาการผู้ทรงคุณวุฒิได้ชี้ให้เห็นว่า บทบาทของธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย ที่ทำการศึกษา
และเสนอแนะให้มีการก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสียขนาดใหญ่ และได้อนุมัติเงินกู้ เพื่อนำไปดำเนินโครงการ
ตามที่เสนอแนะดังกล่าวนั้น อาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่ต้องพิจารณาผลกระทบประโยชน์ทับซ้อน
เนื่องจากการศึกษาวิจัยและในขณะเดียวกันก็เป็นการหลอกลวงค่าเงินกู้ด้วย นอกจากนี้ หากพิจารณา
แล้วจะเห็นว่า การบำบัดน้ำเสียอาจดำเนินการโดยวิธีการอื่น ๆ นอกเหนือจากการก่อสร้างโรงบำบัด
น้ำเสียก็ได้ เช่น การเก็บภาษีสำหรับผู้ทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในแหล่งน้ำ ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถช่วยให้
พฤติกรรมของผู้ที่ทิ้งน้ำเสียหรือสิ่งปฏิกูลลงในแหล่งน้ำเปลี่ยนแปลงได้ เป็นต้น

สรุป จากการที่มีโอกาสได้เข้าร่วมการสัมมนาทางวิชาการในครั้งนี้พบว่า วิทยาการผู้ทรงคุณวุฒิ
ต่างก็ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา “การทุจริตคอร์รัปชัน” หรือ “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” ไปในแนวทาง
เดียวกันว่าเป็นปัญหาสำคัญที่สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศชาติอย่างมหาศาล และนับวันจะทวี
ความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนแล้วอาจจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพ
ทางการเมืองและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศชาติ ผู้เขียนจึงเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง
กับความคิดเห็นของวิทยาการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้เสนอแนะให้มีการสร้างมาตรการหรือกลไกในการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันและการประพฤติมิชอบอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
การปรับปรุงกระบวนการหรือวิธีพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องทั้งหลายให้ได้รับการพิจารณาพิพากษา
อย่างเสมอภาค รวดเร็ว และเป็นธรรม ซึ่งการกำหนดให้มีการยกย่องพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดี
ทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ขึ้น เพื่อจัดตั้ง “ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ” โดยมีอำนาจ
พิจารณาพิพากษาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของ
ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว เสมอภาค และเป็นธรรม
ตามเจตนารมณ์ของทุกภาคส่วนที่มุ่งประสงค์แล้วนั้น ย่อมจะช่วยให้การป้องกันและปราบปราม
การทุจริตและประพฤติมิชอบดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถนำตัวผู้กระทำความผิด
มาลงโทษได้ รวมทั้งยังส่งผลดีต่อการดำเนินงานตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ตลอดจนภาพลักษณ์
ของประเทศที่แสดงออกถึงความมุ่งมั่นอย่างต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ
อย่างจริงจังให้ประชาคมโลกได้รับทราบโดยทั่วไป. **๑**