**การคิดกำหนดแนวทางการสืบสวนสอบสวน 2**

**พ.อ.พินิจ ตั้งสกุล**

**ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ**

จากบทความคราวที่แล้ว ปรากฎว่า มีพี่ๆน้องๆ หลายคน อยากอ่านเรื่อง การคิดกำหนดแนวทางการสืบสวนสอบสวนอีก ในเมื่อมิตรรักแฟนเพลงเรียกร้อง ผมก็ไม่ขัดใจจัดไป ขอเน้นย้ำน่ะครับว่าการคิดกำหนด แนวทางการสืบสวนสอบสวนที่ผมเขียนมานี้ เป็นเพียงแนวทาง (Alternative) ไม่ใช่ขั้นตอนการปฏิบัติ (Procedure) ที่จะต้องทำตามทุกขั้นตอน ส่วนแนวทางจะออกมาอย่างไรขึ้นอยู่กับความคิดริเริ่ม (Idea) ของพนักงานสอบสวนแต่ละคน เพื่อให้ได้อรรถรสของการอ่าน จงลองสมมติว่าตัวท่านในฐานะพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้รับมอบหมายจากผู้บังคัญบัญชาให้ดำเนินการต่อหนังสือร้องเรียนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) จำนวน ๑ แผ่น โดยการกำหนดแนวทางการสืบสวนสอบสวนของท่าน ว่าจะดำเนินการอย่างไรจนได้ข้อเท็จจริง หลังจากนั้นจึงค่อยอ่านบทความของผมต่อไป หนังสือร้องเรียนสรุปความได้ดังนี้

Case Study : “เทศบาลเมือง ทำสัญญาว่าจ้าง บริษัทรับเหมาก่อสร้างจากส่วนกลางให้ทำการก่อสร้างระบบระบายน้ำเสีย วงเงิน 603,789,543.21 บาท ปีงบประมาณ 2545-2548 ซึ่งเชื่อว่าน่าจะมีการสมยอมราคากัน เนื่องจากราคาที่ประกวดได้ต่ำกว่าราคากลางเพียงเล็กน้อย อีกทั้งกีดกันไม่ให้ผู้รับเหมาก่อสร้างในท้องถิ่นเป็นผู้ได้รับสัญญา

**การกำหนดแนวทางการสืบสวน**

จากหนังสือร้องเรียนที่มีเพียงกระดาษแผ่นเดียว โดยที่ไม่มีเอกสารใดๆ ประกอบหนังสือร้องเรียน ดังนั้นจึงไม่มีทางทราบว่า ข้อความใดในหนังสือร้องเรียนเป็นข้อเท็จจริงจึงจำเป็นต้องทำการสืบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเบื้องต้นก่อน โดยมุ่งไปที่คำถาม “เทศบาลเมือง จ้างก่อสร้างระบบระบายน้ำเสียจริงหรือไม่ ?” และหากมีการจ้างก่อสร้างจริงคำถามถัดไปก็คือ มีการสมยอมราคาตามที่ร้องเรียนหรือไม่ ? ดังนั้นแนวทางการสืบสวนที่ควรกระทำคือ

1. เรียกเอกสารที่จำเป็นจำนวนน้อยรายการที่สุด ที่สามารถตอบคำถามได้ว่ามีการก่อสร้างระบบระบายน้ำเสียจริงหรือไม่ ไปยังเทศบาลที่ถูกร้องเรียน โดยให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ เป็นผู้ไปยื่นหนังสือแล้วนั่งคอยรับหนังสือที่เรียก เอกสารที่เรียกได้แก่ สำเนารายงานการขออนุมัติจัดซื้อจัดจ้าง สำเนาสัญญาจ้างก่อสร้างระบบระบายน้ำเสีย กับสำเนาประกาศประกวดราคา เหตุผลที่ทำเช่นนี้เนื่องจาก ในขั้นตอนนี้ คือ การสืบสวน ดังนั้นหากเรียกเอกสารจำนวนหลายรายการจำนวนมากและไม่อยู่รอรับเอกสาร เทศบาลก็จะมีเวลาคิดตั้งหลัก อาจไม่ให้ความร่วมมือก็ได้ แต่การเรียกเอกสารจำนวนน้อยแล้วอยู่รอรับเลย เทศบาลเมืองจะให้ความร่วมมือ ส่วนรายการเอกสารที่เรียกขึ้นอยู่กับแนวคิดและประสบการณ์ของพนักงานสอบสวนว่า เอกสารที่เรียกจะสามารถตอบคำถามที่ตั้งขึ้นไว้หรือไม่ ในกรณีนี้ เอกสารที่เรียกสามารถตอบคำถามได้ว่า มีการจ้างก่อสร้างจริง และการจ้างก่อสร้างนั้นมาจากวิธีการประกวดราคา

2. สำรวจสถานที่ก่อสร้าง เพื่อสามารถตอบคำถามที่ว่ามีการสมยอมราคาหรือไม่ เหตุผลเพราะ หากมีการสมยอมราคากันจริง สิ่งที่เกิดขึ้นก็ คือ ผู้รับจ้างที่ได้สัญญาจะต้องจ่ายเงินสินบน ให้แก่หน่วยว่าจ้าง แต่ผู้รับจ้างจะยังคงรักษายอดกำไรที่ตนต้องการไว้ การที่จะทำดังนี้ได้ก็โดย การลดค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างลง โดยการลดขนาด และปริมาณวัสดุก่อสร้างลง ทำให้คุณภาพและปริมาณของงานก่อสร้างต่ำกว่าข้อกำหนดในสัญญาและหากผู้รับจ้างเป็นบริษัทขนาดเล็ก มีเงินทุนหมุนเวียนต่ำ สิ่งที่จะเกิดขึ้นตามมาคือ การขอขยายระยะเวลาทำงานตามสัญญา เพราะไม่สามารถส่งมอบงานก่อสร้างตามระยะเวลาได้ เนื่องจากต้องนำเงินทุนหมุนเวียนไปจ่ายให้แก่ผู้ว่าจ้างที่ตนสมยอม ในกรณีนี้ผลจากการสำรวจ (Casing) สถานที่ที่ก่อสร้าง พบว่า งานไม่มีคุณภาพ และล่าช้ากว่าที่ควรจะเป็น

3. ประสานความร่วมมือกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค เพื่อยื่นยันการตอบคำถามว่ามีการสมยอมราคาหรือไม่

เนื่องจากการจัดซื้อ จัดจ้างของเทศบาล จะต้องยึดถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 ซึ่งระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ต้องส่งร่างประกาศประกวดราคาให้แก่ สตง. ภูมิภาคตรวจสอบก่อนนำไปปิดประกาศ และยังกำหนดให้ อปท.ต้องส่งสำเนาสัญญาจ้างให้แก่ สตง. ทราบด้วย จากการประสานความร่วมมือกับ สตง. ภูมิภาคทราบว่าในกรณีนี้ สตง.ภูมิภาคได้สั่งการให้เทศบาลเมือง แก้ไขร่างประกาศประกวดราคาเนื่องจากเห็นว่าร่างประกาศดังกล่าวมีลักษณะกีดกัน แต่เทศบาลเมืองไม่ยอมแก้ไขส่วนสำเนาสัญญาจ้าง สตง. ภูมิภาคมีอยู่ เป็นสัญญาที่มีข้อความเดียวกันกับสำเนาสัญญาจ้างที่พนักงานสอบสวนได้รับจากเทศบาลเมือง

4. หาสิ่งผิดปกติจากข้อเท็จจริงที่มี

ข้อเท็จจริงที่ได้จากประกาศประกวดราคาและการประสานความร่วมมือกับ สตง.ภูมิภาค คือ ประกาศประกวดราคาที่เทศบาลเมืองเผยแพร่ออกไปมีลักษณะกีดกัน ส่วนข้อเท็จจริงที่ได้จากรายงานการขออนุมัติจัดซื้อจัดจ้าง และสัญญาการจ้าง คือ นายกเทศมนตรีเมือง เป็นผู้อนุมัติจ้าง และเป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้างก่อสร้างวงเงิน 603,789,543.21 บาท ระยะเวลาก่อสร้างในห้วงปีงบประมาณ 2545-2548 และข้อเท็จจริงที่ได้จากการสำรวจสถานที่ก่อสร้างคืองานก่อสร้างมีปริมาณและคุณภาพไม่เป็นไปตามสัญญาส่วนสิ่งผิดปกติที่ได้ในตอนนี้ คือ

4.1 เพราะเหตุใดเทศบาลเมืองจึงไม่ยอมแก้ไขประกาศประกวดราคาที่มีลักษณะกีดกัน ตามที่ สตง. ภูมิภาค สั่งการแต่กลับใช้การประกวดราคาที่มีลักษณะกีดกันเผยแพร่ ออกไป ?

4.2 เพราะเหตุใดนายกเทศมนตรีเมืองจึงอนุมัติจ้างก่อสร้างวงเงิน 603,789,543.21 บาท ? เนื่องจากตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยงานพัสดุของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 กำหนดให้ นายกเทศมนตรีเมืองมีอำนาจอนุมัติจัดซื้อจัดจ้าง ในวงเงินไม่เกิน 300 ล้านบาท

๔.๓ เพราะเหตุใดงานก่อสร้างมีคุณภาพต่ำ และล่าช้ามาก?

สิ่งผิดปกติตามที่กล่าวมานี้เพียงพอที่จะเป็นข้อมูลให้พัฒนาจากงานสืบสวนเป็นงานสอบสวนได้แล้ว นอกจากนี้สิ่งผิดปกติดังกล่าวจะเป็นตัวกำหนดแนวทางการสอบสวนต่อไป

**การกำหนดแนวทางการสอบสวน**

๑. การสอบปากคำ (Interrogation)

๑.๑ ผู้จัดทำประกาศประกวดราคาและผู้จัดทำรายงานขออนุมัติจัดซื้อจัดจ้าง คือ หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ ซึ่งเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุฯ ดังนั้นจึงต้องสอบปากคำหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริง ๒ ประการ ประการแรก เพราะเหตุใดจึงไม่แก้ไขร่างประกาศประกวดราคาตามที่ สตง.ภูมิภาคสั่งการ ประการที่สอง เพราะเหตุใดจึงเสนอรายงานขออนุมัติจัดจ้าง วงเงิน ๖๐๐ ล้านบาทเศษ ให้นายกเทศมนตรีเมืองลงนามอนุมัติ ทั้งที่ทราบดีว่านายกเทศมนตรีเมืองไม่มีอำนาจตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุฯ

๑.๒ โดยปกติที่มาของรายได้ของเทศบาล จะมาจาก 2 ทาง ทางแรกได้มาจากการจัดเก็บภาษีและค่าบริการเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือน ภาษีที่ดิน และภาษีป้าย เป็นต้น ส่วนค่าบริการที่สำคัญ คือ การจัดเก็บขยะ รายได้ทางแรกจะมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับรายได้ ทางสอง คือ การได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ดังนั้นจึงเป็นไปไม่ได้ที่งานก่อสร้างวงเงิน ๖๐๐ ล้านบาทเศษ จะมาจากรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเอง จึงจำเป็นต้องรู้ว่างบประมาณที่ใช้ก่อสร้างนั้นมาจากไหน และมาอย่างไร โดยมาทีเดียวกันทั้งก้อน ๖๐๐ ล้านบาทเศษ หรือทยอยมาเป็นงวดๆในแต่ละปี ซึ่งผู้ที่รับผิดชอบเรื่องงบประมาณและการเงินของเทศบาลเมือง คือ ผู้อำนวยการกองคลังกับปลัดเทศบาลเมือง ดังนั้นจำเป็นต้องสอบปากคำปลัดเทศบาลเมือง และผู้อำนวยการกองคลัง เพื่อให้ทราบว่างบประมาณที่ใช้ในการก่อสร้างมาจากแหล่งใด และมาอย่างไร

๑.๓ โดยปกติเทศบาลเมืองจะมีกองช่างโยธาอยู่ในอัตรา แต่เจ้าหน้าที่ที่บรรจุในกองนี้น่าเชื่อว่าไม่มีความสามารถในการเขียนแบบงานก่อสร้างที่มีมูลค่าก่อสร้างวงเงิน ๖๐๐ ล้านบาทเศษได้ จึงจำเป็นต้องเรียก ผอ.กองช่างโยธาสอบปากคำ เพื่อให้ทราบว่าแบบการก่อสร้างมีที่มาอย่างไร

๑.๔ จากการที่ประกาศประกวดราคาที่มีลักษณะกีดกัน จึงน่าเชื่อว่าน่าจะมีการสมยอมราคากันระหว่างเทศบาลเมืองกับผู้รับจ้างคู่สัญญา ดังนั้นเพื่อทดสอบสมมติฐานนี้ จำเป็นต้องเรียกสอบปากคำเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.๔.๑ คณะกรรมการรับและเปิดซอง เพื่อให้ทราบว่ามีผู้เข้าแข่งขันประกวดราคามีจำนวนกี่ราย แต่ละรายใช้สิ่งใดเป็นหลักประกันซอง รวมทั้งการจัดทำบันทึกรายงานของคณะกรรมการจัดทำอย่างไร แล้วส่งไปให้ผู้ใด

๑.๔.๒ คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา เพื่อให้ทราบว่ามีข้อพิจารณาตัดสินผู้ชนะการประกวดราคาอย่างไร รวมทั้งการจัดทำรายงานผลการพิจารณาว่าจัดทำอย่างไร แล้วส่งต่อไปให้ใคร

๑.๔.๓ โดยปกติการเก็บรักษาและส่งคืนหลักประกันซอง และหลักประกันสัญญาจะเป็นหน้าที่ของหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเงิน จึงจำเป็นต้องสอบปากคำเพื่อให้ทราบว่าการรับมอบและส่งคืนหลักประกันซองกับหลักประกันสัญญาทำอย่างไร มีการบันทึกเป็นหลักฐานกันอย่างไร และหลักประกันดังกล่าวถูกเก็บรักษาไว้ที่ใด

๑.๕ จากการที่งานก่อสร้างมีคุณภาพต่ำและล่าช้า จึงจำเป็นต้องสอบปากคำคณะกรรมการตรวจการจ้าง เพื่อให้ทราบว่าตรวจรับมอบงานก่อสร้างที่มีคุณภาพต่ำกว่าที่กำหนดในสัญญาได้อย่างไร และมีการเร่งรัดผู้รับจ้างให้ก่อสร้างเป็นไปตามสัญญาหรือไม่

๒. การเรียกเอกสารเพิ่มเติม

เอกสารไม่โกหก ดังนั้นการเรียกเอกสารเพิ่มเติมจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้สอบยันคำให้การของพยาน หากถ้อยคำของพยานไม่สอดคล้องหรือไม่ตรงกับเอกสารแสดงว่าพยาน ผู้ถูกสอบปากคำให้การเท็จ ซึ่งพนักงานสอบสวนก็จะสามารถใช้ข้อเท็จจริงดังกล่าว กำหนด หาแนวทางสอบสวนขั้นต่อไปได้ ในกรณีนี้เอกสารที่ควรเรียกเพิ่มเติม ได้แก่

๒.๑ เอกสารการอนุมัติเงินประจำงวดของงานก่อสร้าง ซึ่งเอกสารจะระบุอย่างชัดเจนเลยว่างบประมาณที่ใช้ในงานก่อสร้างจำนวน ๖๐๐ ล้านบาท นั้นมาที่เดียวกันทั้งก้อนหรือทยอยมาในแต่ละปี หากทยอยมาในแต่ละปี ก็จะเกิดคำถามใหม่ตามมาอีกว่าในเมื่องบประมาณที่ได้รับตามอนุมัติเงินงวดมีลักษณะทยอยมาในแต่ละปีดังนั้น เพราะเหตุใดเทศบาลเมืองจึงผูกพันงบประมาณโดยการทำสัญญาก่อสร้างกับผู้รับจ้างด้วยวงเงินงบประมาณทั้งก้อน เนื่องจากว่าการกระทำดังกล่าวผิดต่อพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดไว้ว่าการผูกพันงบประมาณจะกระทำได้เมื่อได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้วเท่านั้น ฉะนั้นเอกสารการอนุมัติเงินประจำงวดสามารถใช้สอบยันปลัดเทศบาลเมือง ผู้อำนวยการกองคลัง และหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุได้

๒.๒ เอกสารบันทึกรายงานของคณะกรรมการรับและเปิดซอง ในเอกสารดังกล่าวจะระบุว่า มีผู้ยื่นซองประกวดราคาจำนวนเท่าใด และใครขาดคุณสมบัติในการเข้าแข่งขัน ส่วนผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนก็จะถูกระบุว่าเป็นผู้ใด เสนอวงเงินประกวดราคาเท่าใด และวางหลักประกันซองด้วยอะไร หากไม่มีการจัดทำบันทึกรายงานดังกล่าวไว้ หรือมีบันทึกรายงานแต่ไม่พบรายการการวางหลักประกันซองแสดงว่ามีสิ่งผิดปกติ ฉะนั้นเอกสารนี้จึงสามารถใช้สอบยันคำให้การของคณะกรรมการรับและเปิดซองได้

๒.๓ เอกสารบันทึกรายงานของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา เอกสารดังกล่าวจะระบุว่า ผู้ใดได้รับการคัดเลือกเหตุผลเพราะอะไร วงเงินเท่าใด หากผู้ได้รับการคัดเลือกไม่มีรายชื่ออยู่ในบันทึกรายงานของคณะกรรมการรับและเปิดซอง แสดงว่าผิดปกติอย่างยิ่ง ฉะนั้นเอกสารนี้จึงสามารถใช้สอบยันคำให้การของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาและคณะกรรมการรับและเปิดซองได้ นอกจากนั้นเอกสารบันทึกรายงานของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ยังสามารถชี้สิ่งผิดปกติอื่นอีก ในกรณีที่ผู้ได้สัญญาไม่ใช่ผู้ที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาคัดเลือก

๒.๔ เอกสารรับมอบ-ส่งมอบ หลักประกันซองและหลักประกันสัญญา เอกสารนี้จะเป็นเอกสารสำคัญที่สุดที่จะชี้ว่า มีการแข่งขันราคากันจริงหรือไม่ กล่าวคือ หากมีการแข่งขันราคาจริงจะต้องมีการวางหลักประกันซองจริง ซึ่งจะปรากฏในเอกสารบันทึกรายงานของคณะกรรมการรับและเปิดซอง รวมทั้งจะปรากฏในเอกสารส่งมอบหลักประกันซองระหว่างคณะกรรมการรับและเปิดซองกับหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเงิน และเมื่อการแข่งขันสิ้นสุดลงเจ้าหน้าที่การเงินจะต้องจัดทำเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้เข้าแข่งขันที่ไม่ได้สัญญาให้มารับหลักประกันซอง ในกรณีที่หลักประกันซองดังกล่าวเป็นเงินสด แต่หากหลักประกันซองเป็นหนังสือค้ำประกันของธนาคาร เจ้าหน้าที่การเงินก็ยังคงต้องมีหนังสือแจ้งผู้เข้าแข่งขันที่ไม่ได้สัญญาให้ทราบว่าเทศบาลเมืองได้ยกเลิกหนังสือสัญญาค้ำประกันของธนาคารแล้ว หากไม่มีเอกสารการรับ-ส่งมอบหลักประกันซองตามที่กล่าวมานี้แสดงว่าไม่มีการแข่งขันราคากันจริง สำหรับหลักประกันสัญญาไม่สามารถชี้ได้ว่ามีการแข่งขันราคากันจริงหรือไม่ โดยผู้ชนะการแข่งขันต้องนำมามอบให้แก่เทศบาลเมืองในขั้นตอนทำสัญญา ทั้งนี้ในการส่งมอบ-รับมอบหลักประกันสัญญาต้องจัดทำเป็นหนังสือต่อกันระหว่างผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้าง หากไม่มีหนังสือดังกล่าวหรือมีหนังสือแต่หลักประกันสัญญาเป็นเงินสดก็น่าจะเชื่อว่า มีการจ่ายผลประโยชน์ต่างตอบแทนกันแล้วต้องเป็นหน้าที่ที่พนักงานสอบสวนจะหาว่าเงินสดนั้นไปที่ไหนต่อไป

เขียนมาตั้งยืดยาวก็ไม่ทราบว่าผู้อ่านที่ลองสมมติว่าตนเองเป็นพนักงานสอบสวนจะมีการคิดกำหนดแนวทางการสืบสวนสอบสวนเหมือนผมหรือไม่ แต่ก็ไม่ใช่สาระสำคัญเพราะการคิดริเริ่ม (Idea) ของแต่ละคนไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน สิ่งสำคัญคือการพิสูจน์ว่าข้อเท็จจริง (Fact) สุดท้ายคืออะไรแล้วจะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไรต่างหาก สิ่งที่ผมอยากจะชี้ตามการคิดกำหนดแนวทางการสืบสวนสอบสวนที่กล่าวมานี้ คือ พนักงานสอบสวนจำเป็นต้องมีความรู้ มีประสบการณ์อย่างหลากหลาย ทั้งในเรื่องพัสดุ งบประมาณ และวิศวกรรม หากมีความรู้เพียงข้อกฎหมายเพียงอย่างเดียวก็ยากที่จะให้ความจริงกระจ่างได้ หวังว่าบทความนี้จะมีประโยชน์ต่อผู้อ่านบ้าง สุดท้ายก่อนจากกันขอฝากข้อคิดให้ผู้อ่านไว้พิจารณา

**“ เมื่อได้ทำสิ่งที่ต้องทำไปหมดแล้ว**

**ที่เหลือก็แค่ปล่อยชีวิตให้ล่องลอยไป**

**ตามยถากรรม”**