

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

วรวิทย์ ทิพย์ธรรมธารา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2552

**PROBLEMS RELATED TO AUTHORITY OF THE NATIONAL
ANTI – CORRUPTION COMMISSION IN ACCORDANCE
WITH THE ACT OF OFFENSE ON SUBMISSION OF
BIDS TO THE STATE AGENCIES B.E. 2542**

VORAVIT THIPTHAMTHARA

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws
Department of Law
Graduate School, Dhurakij Pundit University**

2009

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เนื่องจากได้รับความเมตตาและความกรุณาจากท่าน ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ โลจายะ ดร. พีรพันธุ์ พาลุสุข ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี ที่ได้ให้เกียรติมาเป็นคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ ซึ่งได้กรุณาให้ความรู้และคำแนะนำจนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้อย่างสมบูรณ์

ขอขอบพระคุณ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ และคณาจารย์ ที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ ขอขอบพระคุณผู้บริหาร เจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ และบัณฑิตวิทยาลัย ที่กรุณาอำนวยความสะดวกและให้ความช่วยเหลือเป็นอย่างดี ขอขอบพระคุณ ดร.อัมชนา วุฒิสมนุรัตน์ คุณพิชิต พิทักษ์ไธหพิตร คุณทวี อธิลา และคุณชัยสิทธิ์ สิทธิยาธร ที่ช่วยเหลือในการสืบค้นเอกสาร ข้อมูล และจัดแปลเอกสารเพื่อให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ครบถ้วนในการเขียนวิทยานิพนธ์

ขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาผู้ให้กำเนิด อุปการะเลี้ยงดู และอบรมสั่งสอนตลอดจนภริยาอันเป็นที่รักและบุตรสาวทั้งสองคนที่ให้กำลังใจตลอดมา นอกจากนี้ขอขอบคุณเพื่อนนักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน ปีการศึกษา 2549 ทุกคนที่ให้ความช่วยเหลือมาโดยตลอด ผู้เขียนหวังว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องและบุคคลทั่วไปที่จะใช้ในการศึกษาต่อไป

วรวิทย์ ทิพย์ธรรมธารา

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ณ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	3
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	4
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ	
การบังคับใช้กฎหมายและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในต่างประเทศ.....	5
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคา	
จัดซื้อจัดจ้างต่อหน่วยงานของรัฐ	7
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย.....	8
2.2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย	
(Equality before the law).....	8
2.2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย.....	10
2.3 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและ	
ระบบการแสวงหาพยานหลักฐาน.....	11
2.3.1 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ.....	11
2.3.2 ระบบการแสวงหาพยานหลักฐาน.....	11
2.3.2.1 ระบบกล่าวหา (Accusatorial System).....	12
2.3.2.2 ระบบไต่สวน (Inquisitorial System).....	13
2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับระบบรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism).....	14
2.4.1 ความหมายของระบบรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism).....	14
2.4.2 ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ.....	17

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.5 มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบอำนาจรัฐ	
ตามกฎหมายของต่างประเทศ.....	19
2.5.1 มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบอำนาจรัฐ	
ของฮ่องกงโดยคณะกรรมการต่อต้านคอร์รัปชันฮ่องกง	
(Independent Commission Against Corruption-ICAC).....	19
2.5.1.1 อำนาจและหน้าที่ของ ICAC.....	20
2.5.1.2 องค์กรและการดำเนินงานของ ICAC.....	22
(1) องค์กรการพิจารณา.....	23
(2) องค์กรการบริหาร.....	23
2.5.2 มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบอำนาจรัฐประเทศสิงคโปร์	
โดยสำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริตและประพฤติมิชอบ	
(Corruption Practice Investigation Bureau – CPIB).....	24
2.5.2.1 อำนาจและหน้าที่ของ CPIB.....	25
2.5.2.2 องค์กรและการดำเนินงานของ CPIB.....	27
2.5.3 มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบอำนาจรัฐของ	
มลรัฐนิวเซาท์เวล ประเทศออสเตรเลีย โดยคณะกรรมการต่อต้าน	
การทุจริต (Independent Against Corruption ICAC-NSW).....	28
2.5.3.1 อำนาจหน้าที่หลัก.....	28
2.5.3.2 องค์กรและการดำเนินงานของ ICAC.....	29
3. แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมาย บุคคลที่กระทำความผิด	
 และองค์กรที่เกี่ยวกับความผิด เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงาน	
 ของรัฐในประเทศไทย.....	31
3.1 ความเป็นมาของพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการ	
เสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542.....	31
3.2 บุคคลที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ.....	45
3.2.1 ความผิดที่เอกชนเป็นผู้กระทำ.....	45
3.2.2 ความผิดอาญาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่ง	
ทางการเมืองเป็นผู้กระทำ.....	50

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และพนักงานสอบสวนในการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิด เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542	52
3.3.1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.).....	52
3.3.1.1 องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.....	53
3.3.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	56
3.3.1.3 ขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.....	63
1) บุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของ คณะกรรมการ ป.ป.ช.	63
2) การกระทำของบุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	65
3.3.2 พนักงานสอบสวน (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมสอบสวนคดีพิเศษ).....	69
3.4 กระบวนการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วย ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542.....	70
3.4.1 ขั้นตอนการสอบสวนข้อเท็จจริง.....	70
3.4.2 ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	73
1) การคัดค้านอนุกรรมการไต่สวน.....	73
2) การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน.....	74
3.4.3 ขั้นตอนภายหลังการไต่สวนข้อเท็จจริง.....	75
3.4.3.1 การถอดถอนออกจากตำแหน่ง	76
3.4.3.2 การดำเนินการทางวินัย.....	76
3.4.3.3 การดำเนินการทางอาญา.....	77
3.4.3.4 การดำเนินการทางแพ่ง.....	78
3.4.3.5 การยกเลิกหรือการเพิกถอนสิทธิ.....	78

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4. วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับ	
การตรวจสอบอำนาจรัฐตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิด	
เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542.....	79
4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน	80
4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.....	82
4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	82
4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	84
4.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	89
4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีต่อบุคคลที่ถูกกล่าวหา	
ว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิด	
เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542	95
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	98
5.1 บทสรุป.....	98
5.2 ข้อเสนอแนะ	100
บรรณานุกรม.....	102
ประวัติผู้เขียน.....	107

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคา ต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542
ชื่อผู้เขียน	วรวิทย์ ทิพย์ธรรมธารา
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เลื่อนฉวี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2552

บทคัดย่อ

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 และยังคงมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้มีอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แม้มีความแตกต่างไปจากเดิมบ้าง แต่ยังคงมีการเชื่อมโยงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับกฎหมายอื่น เช่นเดิม ปรากฏว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติการตามกฎหมายหลายประการ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เฉพาะมิติปัญหาทางด้านกฎหมาย โดยศึกษาจากกฎหมาย และเอกสารทางวิชาการ ส่วนการวิเคราะห์ปัญหา ได้กระทำโดยอาศัยหลักกฎหมายและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเปรียบเทียบกฎหมายและรูปแบบของต่างประเทศ โดยเฉพาะเขตปกครองพิเศษฮ่องกง สิงคโปร์ และออสเตรเลีย ผลของการศึกษาพบปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่อผู้กระทำผิด โดยกฎหมาย ป.ป.ช. กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยใช้ “ระบบไต่สวน (Inquisitorial System)” เพียงระบบเดียวในทุกกรณี ขณะที่พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 กำหนดให้ใช้

ทั้ง “ระบบไต่สวน (Inquisitorial System)” และ “ระบบกล่าวหา (Accusatorial)” ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคแก่ผู้ถูกกล่าวหา

2. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.แบ่งเป็น 3 ประการ คือ

1) ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระ แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14 (3) และมาตรา 15 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุมของอัยการสูงสุด

2) กฎหมาย ป.ป.ช. ให้สามารถฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นศาลในระบบไต่สวนและมีเพียงชั้นเดียวได้ แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14 (3) ไม่ได้บัญญัติให้ดำเนินการกับบุคคลเหล่านั้นตามกฎหมาย ป.ป.ช. มีผลทำให้ผู้ถูกกล่าวหาบางส่วนถูกฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ถูกกล่าวหาบางส่วนถูกฟ้องต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลในระบบกล่าวหาและมี 3 ชั้น

3) ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 จะเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมาย ป.ป.ช. ด้วยทุกครั้ง แต่ส่งผลไม่เหมือนกัน เนื่องจากตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14 (3) ไม่อาจถือได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหาด้วย อันจะส่งผลให้การกระทำความผิดในเรื่องเดียวกันส่งผลทางกฎหมายทั้งทางวินัยและทางอาญาต่างกัน

3. ปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคล เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จำกัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีอำนาจดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เฉพาะบางระดับ ขณะที่พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีอำนาจดำเนินการได้ทุกระดับ

จากการศึกษากฎหมาย ทฤษฎี เอกสารทางวิชาการ รวมทั้งศึกษากฎหมายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศแล้ว ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขประเด็นปัญหาทางกฎหมายดังกล่าว ดังนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 โดยกำหนดให้ชัดเจนว่าในกรณีที่มีการให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้มีอิสระในการดำเนินการตามกฎหมายทุกฉบับ

2. แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้ดำเนินการตรวจสอบโดยใช้กฎหมาย ป.ป.ช. เพียงฉบับเดียว

3. แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ให้รวมมาตรา 14 (1) และมาตรา 14 (3) เป็นอนุมาตราเดียวกัน โดยให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพียงองค์กรเดียวดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4. กำหนดความหมายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66

Thesis Title Problems Related to Authority of The National Anti – Corruption
Commission in Accordance with the Act of Offense on Submission
of Bids to the State Agencies, B.E.2542

Author Voravit Thipthamthara

Thesis Advisor Assistant Professor Dr. Pornchai Luernshavee

Department Law

Academic Year 2009

ABSTRACT

Affecting Constitution of the Royal Thai Kingdom, B.E.2550 announced 24 August 2550 that has empowered the National Anti-Corruption Commission conformingly to Constitution of the Royal Thai Kingdom, B.E.2540. Though slightly different, the National Anti-Corruption Commission retains its responsibility and power linkage to other related laws. At this point, there appears un-coincidence of power on Offense Act of Submission of Bids to the State Agencies, B.E.2542 to the Constitution of the Royal Thai Kingdom, B.E.2550 and Constitutional Component Act of Malfeasance Prevention and Suppression, B.E.2542 respectively. Consequently, the un-coincidence has created many problems to legally practice.

In this thesis, the student has studied thoroughly the authority of the National Anti-Corruption Commission relevant to the Constitution of the Royal Thai Kingdom, B.E.2550, Constitution Component Act affecting Malfeasance Prevention and Suppression, B.E.2542 and the Offense Act on Submission of Bids to the State Agencies, B.E.2542 by concentrating the troubled law dimension in particular and picking up laws of difference including huge technical documentation to assess. On obstacles analysis, theories and law principles are all introduced in to course notwithstanding the off-shores and their models. In addition, many special territories are figured unlimitedly such as Hong Kong, Singapore and Australia. The study has resulted in that many problems are found on authority affected the National Anti-Corruption Commission as follows:

1. Problem on seek for evidence and fact against the Convicted: the Anti-Corruption Law has imposed the National Anti-Corruption Commission to seek for evidence and fact on its every single prosecution performed in connection with the Inquisitorial System likewise: whilst

the Offense Act on Submission of Bids to the State Agencies, B.E.2542 has affected both Inquisitorial and Accusatorial Systems. This difference has impacted an in-equilibrium to the Accused in reverse.

2. Problem in exercising authority of National Anti-Corruption Commission is categorized in triple as follow:

1) Independence of the National Anti-Corruption Commission: the Constitution has compulsorily organized the Anti-Corruption Commission an independence element Contrarily, the Offense Act on Submission of Bids to the State Agencies, B.E.2542, Articles 14 (3) and 15 turned it beneath the Supreme Prosecutot.

2) The National Anti-Corruption Law has permitted its Mission to prosecute under the Inquisitorial System likewise in a limited single Politician Criminal Court. In contrary, the Offense Act on Submission of Bids to the State Agencies, B.E.2542, Article 14 (3) did almost the opposite to prosecution done in connection with the Anti-Corruption Law. Thus, this has resulted in part of the Accused is prosecuted per the Accusatorial System in the limited single Politician Criminal Court and part is over-thrown to Court of justice having 3 – step challenges.

3) Problem to prosecute the State Officers: every malfeasance of the State Officers Commission and masterminded is obvious and done on conscience against the Offense Act on Submission of Bids to the State Agencies, B.E.2542 and nevertheless has affected the National Anti-Corruption Law but of different counts resulted. The Offense Act on Submission of Bids to the State Agencies, B.E.2542 ill-ignores disciplinary action taken against the Convicted by the National Anti-Corruption Commission and thus has resulted in different disciplinary action taken legally.

3. Problem on individuals: the Constitution of the Royal Thai Kingdom, B.E.2550 has limitedly empowered the National Anti-Corruption Commission to levelly prosecute whilst the Offense Act on Submission of Bids to the State Agencies, B.E.2542 has broadly empowered the prosecution

Based on unlimited study of various different laws, technical documentation including international laws of Malfeasance Prevention and Suppression has resulted to correct the above-mentioned as follows:

1. Add a correction to rewording the Constitution Component Act of Malfeasance Prevention and Suppression, B.E.2542 by rewriting it clear to read “In term the Anti-Corruption

Commission is empowered duties relevant to other related Acts that it is too empowered and granted independence to conduct freely in all Acts concerned.”

2. Add a correction to rewording the Constitutional Component Act of Malfeasance Prevention and Subpression, B.E.2542 by confining the inspection clearly per the Anti-Corruption Law.

3. Add a correction to the Offense Act on Submission of Bids to the State Agencies, B.E.2542 to consolidate Articles 14 (1) and 14 (3) together in one Sub-Article and empower the National Anti-Corruption Commission to prosecute the State Officers solely

4. Add definition to clarify meaning of the Political Post in the Offense Act on Submission of Bids to the State Agencies, B.E.2542 to cope with the Constitutional Component Act of Malfeasance Prevention and Suppression, B.E.2542, Article 66.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตรวจสอบซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งมีพฤติการณ์โจ่งใจปกปิดรายการแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน และร่ำรวยผิดปกติ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดหรือมีพฤติการณ์ดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นการดำเนินการโดยใช้ “ระบบไต่สวน (Inquisitorial System)” มีผลเด็ดขาดทางด้านวินัยสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัย และมีมติว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดได้กระทำการอันมีมูลเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และส่งเรื่องไปยังต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวแล้ว ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ต้องพิจารณาลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก¹ และต้องพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง² ในกรณีข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีความผิดทางอาญา และส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดแล้ว หากอัยการสูงสุดไม่เห็นชอบด้วย จะมีคำสั่งไม่ฟ้องไม่ได้ ต้องระบุข้อที่เห็นว่าไม่สมบูรณ์ไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้น โดยมีผู้แทนจำนวนฝ่ายละเท่ากันดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐาน แล้วส่งให้

¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92.

² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 93.

อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติได้ อัยการสูงสุดจะมีคำสั่งไม่ฟ้องไม่ได้เช่นกัน โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายให้ฟ้องคดีแทน³

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงและดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ให้แสวงหาพยานหลักฐานโดยใช้ทั้งระบบไต่สวน (Inquisitorial System) และระบบกล่าวหา (Accusatorial System)⁴ และยังกำหนดให้ประธานกรรมการ และกรรมการ ป.ป.ช. มีฐานะเป็นเพียงพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจชั้นผู้ใหญ่ มีอำนาจหน้าที่เท่ากับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น ทำให้มีปัญหาในการดำเนินคดีผู้กระทำความผิด และปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ ที่อาจมีกรณีการเลือกปฏิบัติ เนื่องจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มีลักษณะเด็ดขาดในการดำเนินการทางวินัย ส่วนทางอาญา อัยการสูงสุดจะมีคำสั่งไม่ฟ้องไม่ได้ ขณะที่ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 มาตรา 14 (3) และมาตรา 15 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการโดยใช้ระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ที่ต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพนักงานอัยการ ทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีความเด็ดขาดทางด้านวินัย และด้านอาญา และก่อให้เกิดสภาพปัญหาว่ากฎหมายสองฉบับให้อำนาจไม่เหมือนกัน และส่งผลทางกฎหมายแตกต่างกัน

นอกจากนี้ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังก่อให้เกิดปัญหาด้านตัวบุคคลอีก กล่าวคือมาตรา 250 (3) แห่งรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปเท่านั้น เว้นแต่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งข้างต้นหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรให้ดำเนินการ ทำให้มีปัญหว่าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 จะปฏิบัติอย่างไร เนื่องจาก

³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 97.

⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14 (1) และ 14 (3).

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 กำหนดให้ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายดังกล่าวให้ชัดเจน โดยเฉพาะเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดี ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ หรือปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคล จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ โดยศึกษารากฐานของปัญหา และแนวความคิดทฤษฎีต่างๆ ทั้งของไทยและของต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษาและสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการสมยอมกันในการเสนอราคา ความเป็นมา และความสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และปัญหาเกี่ยวกับระบบการแสวงหาพยานหลักฐานของผู้กระทำความผิด

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1.2.4 เพื่อศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1.2.5 เพื่อศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีต่อบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบันพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ไม่สามารถบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในเรื่องเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ วิธีดำเนินการ และความเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฯ

ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้มีปัญหาในทางปฏิบัติเมื่อมีการกล่าวหาหรือเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ในส่วนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันจะก่อให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหา และในการพิจารณาชั้นศาล เมื่อมีการนำเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาส่งฟ้องต่อศาล ดังนั้น จึงควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ดังกล่าว ไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และให้เป็นกฎหมายที่มีความเป็นธรรมและมีผลใช้บังคับกับบุคคลอย่างเสมอภาค

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะศึกษาเฉพาะบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อวิเคราะห์ขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาข้อมูลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย บทความและเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการสมยอมกันในการเสนอราคา ความเป็นมาและความสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และแนวทางในการแสวงหาพยานหลักฐานในการดำเนินการทางวินัยและการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด

1.6.2 ทำให้ทราบถึงหลักการเกี่ยวกับความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

1.6.3 ทำให้ทราบถึงแนวทางเกี่ยวกับการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1.6.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางเกี่ยวกับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1.6.5 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการดำเนินคดีต่อบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ การบังคับใช้กฎหมายและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในต่างประเทศ

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ หรือสมยอมกันเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ในเบื้องต้นของการศึกษา ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการสมยอมกันในการเสนอราคาและบังคับใช้กฎหมาย และการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ดังนี้

คำว่า “การสมยอมในการเสนอราคา” หมายความว่า การตกลงกระทำการร่วมกันในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดราคาอันเป็นการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐ หรือเพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อเป็นการเอื้อประโยชน์แก่ผู้เสนอราคารายใดรายหนึ่งให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญาแต่ผู้เดียว หรือเพื่อประโยชน์อย่างใดในระหว่างผู้กระทำการเช่นนั้น¹ หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “ฮั้ว” การ “ฮั้ว” ตามความหมายตรงตัวคือ การตกลงกัน การรวมหัวกัน แต่โดยทั่วไปเราเข้าใจกันว่า “ฮั้ว” คือ การตกลงกันที่จะไม่มีการแข่งขันในการประกวดราคาประมูลงานระหว่างพ่อค้า มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ราคาที่ดีตกลงกัน และมีการแบ่งผลประโยชน์กัน การสมยอมกันเสนอราคานี้เป็นพฤติกรรมที่ผิดกฎหมาย เพื่อแสวงหาประโยชน์ร่วมกันในทางที่มิชอบ โดยตกลงที่จะไม่ให้มีการแข่งขันราคาในการประมูลงาน อันเป็นการร่วมกันฉ้อโกงรัฐ

เดิมมีแนวความคิดว่าการสมยอมราคา ถือว่าเป็นเรื่องที่ต้องชอบธรรมตามกฎหมาย เป็นพาณิชย์นโยบายของการประมูล จึงมีการสมยอมราคากันอย่างเปิดเผย เป็นการกระทำที่ไม่เป็นความผิดทางอาญา เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 297/2501 วินิจฉัยว่า ผู้ประมูลการก่อสร้างคนหนึ่ง

¹ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคา พ.ศ..... ซึ่งคณะกรรมการร่างกฎหมายป้องกันการสมยอมกันในการเสนอราคาและปรับปรุงแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (กรสพ.) ได้ยกร่างครั้งแรกก่อนถูกปรับปรุงแก้ไข ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นความหมายที่ชัดเจน.

ตกลงออกเช็คให้ผู้ประมูลอีกคนหนึ่งเพื่อประมูลแข่งขัน โดยให้ยื่นประมูลสูงกว่าพอเป็นพิธี สัญญานี้ไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ผู้ออกเช็คต้องจ่ายเงินตามเช็คแก่ผู้ประมูลที่รับเช็ค นั้น² ตามคำพิพากษาของศาลฎีกาในคดีดังกล่าวจึงเป็นการแสดงว่าศาลฎีกายอมรับว่าการสมยอมกันในการเสนอราคาเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นพาณิชย์นโยบายของการประมูล ไม่ใช่การล่อลวงให้หลงเชื่อ เป็นอิสระที่โจทก์และจำเลยจะทำได้ สัญญาระหว่างโจทก์และจำเลยไม่ผิดกฎหมายใช้บังคับกันได้ แต่ปรากฏว่าต่อมาศาลฎีกาได้พิพากษากลับคำพิพากษาดังกล่าว โดยวินิจฉัยว่าการสมยอมในการเสนอราคาเป็นการกระทำที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน สัญญาตกเป็นโมฆะ ใช้บังคับกันไม่ได้ ดังปรากฏตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2022/2519 (คดีที่ประชุมใหญ่) และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3047-3048/2531) “ข้อตกลงระหว่างผู้ประมูลสร้างทางให้ประมูลสูงกว่าจำเลย แล้วจำเลยจะจ่ายเงินตอบแทน เป็นการร่วมกันบีบบังคับเอาเงินของรัฐโดยไม่สุจริต ข้อตกลงดังกล่าวขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนเป็นโมฆะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 113 เช็คที่จำเลยออกให้ตามข้อตกลงนี้ซึ่งโจทก์รับโอนไปโดยรู้ถึงมูลหนี้ดังกล่าว ฟ้องเอาเงินจากจำเลยไม่ได้”

อย่างไรก็ตามคำพิพากษาของศาลฎีกาดังกล่าวเป็นเพียงผลทางแพ่งไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ เมื่อพิจารณาถึงผลที่ตามมาจะเห็นว่า การสมยอมกันในการเสนอราคาจัดซื้อจัดจ้างต่อหน่วยงานของรัฐสร้างความเสียหายให้แก่รัฐเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้วทำให้สังคมส่วนรวมได้รับความเสียหายดังต่อไปนี้

- 1) หากให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรี ผู้เสนอราคาต่ำสุดจะเป็นผู้ชนะการประมูล แต่ผลการสมยอมราคา ทำให้ผู้ชนะการประมูลไม่ใช่ผู้เสนอราคาต่ำสุด ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณสูงกว่าที่ควรต้องเสีย
- 2) ทำให้รัฐได้งานที่ไม่มีคุณภาพ เพราะงานที่ประมูลได้เนื่องมาจากการสมยอมราคาค่าจ้างส่วนหนึ่งต้องนำไปจ่ายตามข้อตกลงในการสมยอมราคา ทำให้มีการลดมาตรฐานของวัสดุก่อสร้างลงเพื่อประหยัดต้นทุน
- 3) เป็นการเปิดโอกาสหรือช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น
- 4) ทำให้นานาประเทศไม่ให้ความเชื่อถือในระบบการปฏิบัติราชการของไทย ส่งผลให้มีการย้ายฐานการลงทุนไปสู่ประเทศอื่นที่มีความเป็นธรรมากิบาลมากกว่า ทำให้ประเทศสูญเสียโอกาสที่ควรจะได้

² คำพิพากษาศาลฎีกาประจำพุทธศักราช 2501. หน้า 270-275.

5) สร้างจิตสำนึกในทางไม่ดีแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจทำให้เห็นไปได้ว่า การทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องนี้เป็นเรื่องปกติ

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาจัดซื้อจัดจ้างต่อหน่วยงานของรัฐ

การสมยอมเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน เป็นพฤติกรรมที่ปรากฏแพร่หลายในสังคมไทย จนทำให้กลายเป็นพฤติกรรมที่เลียนแบบกันทั่วประเทศ เริ่มตั้งแต่ราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค จนกระทั่งถึงนักการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ พิระมิดของการสมยอมราคา มีฐานใหญ่และเป็นเครือข่ายที่โยงใยกันหมด เป็นสิ่งที่สะท้อนทั้งระบบอุปถัมภ์และการคอร์รัปชันของสังคมไทย ทั้งนี้ โดยมี “อำนาจ” เป็นสายเลือดเส้นใหญ่ที่คอยหล่อเลี้ยง เพราะการสมยอมราคาเป็นพฤติกรรมที่สัมพันธ์กับอำนาจ ทั้งอำนาจที่เป็นทางการ ได้แก่ อำนาจการเมือง ซึ่งเป็นอำนาจกำหนดนโยบายและตัดสินใจ และอำนาจที่ไม่เป็นทางการ ผลงานของแกรนต์ แม็กคอนเนล (Grant McConnell) ที่ชื่อ “Private Power and American Democracy”³ เป็นผู้ให้ความหมายของการสมยอมราคา (ฮั้ว) แสดงให้เห็นว่าการสมยอมราคาเป็นสากลและมีได้หลายระดับ แนวความคิดนี้ให้ภาพว่าคนที่จะสมยอมราคากันมี 3 คน คือ ข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์ เรียกว่า “Iron Triangles” ตามหลักการในการสมยอมราคา ข้าราชการต้องมาก่อน เพราะเป็นผู้ปฏิบัติที่ใครก็ต้องพึ่ง ยิ่งงานราชการมีความลับที่คนอื่นไม่รู้ สามารถเลือกตัดสินใจเรื่องใดก็ได้ ใช้เวลาตัดสินใจให้งานเสร็จเร็วหรือช้าก็ได้ รวมทั้งพื้นฐานอำนาจต่างๆ ทางด้านกฎหมาย งบประมาณ และทรัพยากรอื่น ยิ่งทำให้ข้าราชการมีอำนาจมาก ทั้งอำนาจตามบทบาทและที่เกินกว่าบทบาทของตัวเอง การสมยอมราคาเกิดขึ้นเมื่อข้าราชการร่วมกับนักการเมือง นักธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์ แสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน จะเป็นข้าราชการเป็นฝ่ายเดินไปหาคนอื่น หรือคนอื่นเดินมาหาข้าราชการก็ได้ พื้นฐานที่สำคัญที่สุดของการสมยอมราคา มาจาก การมีอำนาจใช้ดุลพินิจ (Bureaucratic Discretion) ของข้าราชการ การสมยอมราคา เกิดขึ้นไม่ได้ หากไม่มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจของข้าราชการ วิธีการสมยอมราคาที่เป็นแบบแผนที่สุด คือ การผลักดันกฎหมายและนโยบายที่ให้โอกาสในการใช้ดุลพินิจแก่ข้าราชการมาก เมื่อมีอำนาจใช้ดุลพินิจ ก็สามารถใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มได้ เช่น ตัดสินใจให้ใครได้ทรัพยากรหรือได้รับประโยชน์ก็ได้ แนวความคิดเรื่องสมยอมราคาจึงอธิบายว่าอันที่จริงมีคนที่กำหนดนโยบายต่างๆ ของชาติ และไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ที่มีการกล่าวอ้าง ถ้ามีการสมยอมราคากันมาก ส่วนรวมก็เสียหายมาก มีการได้เปรียบเสียเปรียบขึ้นใน

³ เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. (2546, 5 พฤษภาคม). “ทฤษฎีฮั้ว.” มติชนรายวัน. หน้า 7.

สังคม เพราะกลุ่มหลากหลายเข้าถึงทรัพยากรของชาติไม่เท่ากัน การสมยอมราคามีทั้งขั้นต่ำและขั้นสูง คนทั่วไปรู้จักเฉพาะการสมยอมราคาขั้นต่ำ เช่น การใช้นักเลงควบคุมเมื่อขณะขึ้นของประกวดราคา อ่างบริษัทที่ไม่มีตัวตนมาแข่งขัน มีการทำร้ายหรือฆ่าคู่แข่ง แต่การสมยอมราคาขั้นสูงมีลักษณะต่างกัน คือ จะต้องเข้าไปควบคุมอำนาจในการจัดทำนโยบายสาธารณะที่แบ่งผลประโยชน์ส่วนตัวไว้ได้อย่างแยบยล นอกจากนี้ยังต้องประสานกับฝ่ายอื่น โดยเฉพาะฝ่ายที่มีอำนาจตรวจสอบและถ่วงดุลกับฝ่ายบริหารหรือองค์กรอิสระต่าง ๆ

วิธีแก้ปัญหาในการสมยอมราคามี 2 วิธี คือ การควบคุม และการเปลี่ยนโครงสร้างงานของรัฐ

วิธีการควบคุม แยกออกเป็น 2 วิธี คือ

1) การควบคุมทางกฎหมาย ทั้งกฎหมายทั่วไปและกฎหมายควบคุมการสมยอมราคาโดยตรง นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบจากหน่วยตรวจสอบทั้งตามสายงาน และจากภายนอก เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และองค์กรอิสระอื่น เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน

2) การควบคุมโดยการสร้างจริยธรรม เช่น จรรยาบรรณข้าราชการ จรรยาบรรณนักการเมือง

อีกวิธีหนึ่งเป็นการเปลี่ยนโครงสร้างงานของรัฐไปใช้แนวทางการตลาด ให้เอกชนแข่งกันเข้ามาทำและสร้างตัวชี้วัดไว้คอยวัดผลลัพธ์ โดยเชื่อว่ากระบวนการแข่งขันจะทำให้เกิดคุณภาพที่สามารถวัดและตรวจสอบได้

วิธีหนึ่งที่นิยมมากในปัจจุบัน คือ การจัดทำงบประมาณให้โปร่งใสโดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ มีการประมวลผ่านอินเทอร์เน็ต อย่างไรก็ตามยังคงมีปัญหาเรื่องการการสมยอมราคาในการจัดซื้อจัดจ้าง เนื่องจากกฎหมายยังเปิดโอกาสให้ข้าราชการมีการใช้ดุลพินิจ ทำให้ยังคงเปิดช่องให้มีการทุจริตต่อหน้าที่ได้

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย

เมื่อมีการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับแล้ว ภาระหน้าที่ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต่อไป คือ การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเสมอภาค ซึ่งจะนำไปสู่การควบคุมการกระทำความผิดในสังคมได้ตามความมุ่งหมาย

2.2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (Equality before the law)

ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย และนำหลักความเสมอภาค (Equality) เข้ามากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญตลอดมา และตามมาตรา 30 วรรค 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ไทยฉบับปัจจุบัน บัญญัติวางหลักการว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นหลักการเช่นเดียวกับประเทศต่างๆ ที่มีการบัญญัติรับรองหลักการความเสมอภาคไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศอย่างชัดเจน เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี เป็นต้น

หลักความเสมอภาค เป็นหลักการที่มีความสัมพันธ์อย่างไม่อาจแยกได้จากเสรีภาพ (Liberty) เพราะเป็นหนึ่งในสามของเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน ได้แก่ เสรีภาพ (Liberty) เสมอภาค (Equality) และภราดรภาพ (Fraternity) รัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแทบทุกรัฐในโลกนี้ จะต้องคำนึงถึงหลักดังกล่าวที่เป็นพื้นฐานบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ เพื่อที่จะได้เป็นหลักประกันความเป็นอยู่ของประชาชนมิให้ผู้บริหารประเทศซึ่งใช้อำนาจตามอำเภอใจและเกินเลยขอบเขต หมายถึงหลักที่ว่า “ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์อย่างเดียวกัน”⁴ ฉะนั้น ถ้ามีการเลือกปฏิบัติในสถานการณ์ที่เหมือนกัน ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและขัดแย้งกับหลักความเสมอภาค (Equality)

หลักความเสมอภาค (Equality) จึงหมายถึง ความเสมอภาคในกฎหมาย กล่าวคือมีสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ไม่ใช่หมายความว่า จะต้องมีความเสมอภาคในการมีวัตถุประสงค์ของ และความเสมอภาคในกฎหมายนี้อาจเป็นทั้งในทางสิทธิและในหน้าที่หรือภาระ⁵

หลักความเสมอภาค (Equality) นั้น นำมาใช้ในกฎหมายอาญาด้วย คือ ใครก็ตาม ที่เป็นผู้กระทำผิด ต้องถูกดำเนินคดีและได้รับความคุ้มครองเสมอกัน เว้นแต่กรณีมีความคุ้มกัน ตามกฎหมาย เช่น ความคุ้มกันแห่งประมุขรัฐ ความคุ้มกันทางการทูต ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา

หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายจึงมีความหมาย 2 นัย คือ

1) เมื่อมีการกระทำผิด ทุกคนจะต้องมีความรับผิดชอบเท่าเทียมกันโดยไม่มีข้อยกเว้น ซึ่งเป็นความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายในทางสารบัญญัติ

2) การดำเนินคดีผู้กระทำความผิดจะต้องมีความเท่าเทียมกันโดยไม่มีข้อยกเว้น ซึ่งเป็นความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายในทางวิธีพิจารณาความ⁶

⁴ วิรุทธ เนติวุฒิปงศ์. (2547). การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : ศึกษาบทบาทอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. หน้า 18.

⁵ หลวงประดิษฐมนูธรรม. (2536). คำอธิบายกฎหมายปกครอง ในประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์. หน้า 154.

⁶ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2545). คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. หน้า 29.

สรุปได้ว่า หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (Equality before the law) เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของความยุติธรรมในรัฐเสรีประชาธิปไตย หลักการนี้เรียกร้องให้มีการปฏิบัติต่อสิ่งที่เหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน ขณะเดียวกันก็ไม่ปฏิเสธการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความแตกต่างกัน โดยเฉพาะที่เป็นการเลือกปฏิบัติเนื่องจากมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม หรือเป็นการมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ แต่ต้องไม่ใช่ข้อแตกต่างที่เกินเลยขอบเขตของการยึดถือหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดที่มีลักษณะอย่างเดียวกัน จะต้องยึดหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายเช่นกัน

2.2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

หลักความชอบด้วยกฎหมายนี้ เป็นแนวคิดที่พัฒนามาจากหลักปัจเจกชนนิยมที่ถือว่ามนุษย์มีศักดิ์ศรี มีเหตุผล รัฐเป็นสิ่งประดิษฐ์ของมนุษย์ มนุษย์จัดตั้งรัฐขึ้นเพื่อคุ้มครองชีวิตเสรีภาพ และทรัพย์สินของบรรดาสมาชิกของรัฐ ภายใต้แนวความคิดดังกล่าว รัฐจึงมีอำนาจจำกัด มีหน้าที่ต้องรับใช้ปัจเจกบุคคลและส่งเสริมศักยภาพของบุคคลให้ได้รับการพัฒนา

อย่างไรก็ตาม การเกิดรัฐสมัยใหม่และการปกครองระบอบประชาธิปไตยผลักดันให้ข้าราชการต้องทำงานเพื่อรับใช้ประชาชนโดยตรง จึงต้องให้ความสำคัญกับการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ องค์กรณีบัญญัติ ตุลาการ รวมทั้งองค์กรอื่นๆ ของรัฐต่างก็ต้องกระทำการใดๆ ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “รัฐธรรมนูญ” การตรากฎหมายหรือการกระทำใด ๆ ก็ตามที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะต้องถูกศาลซึ่งอาจเป็นศาลรัฐธรรมนูญ (ระบบกฎหมายของประเทศภาคพื้นยุโรป) หรือศาลสูงของรัฐ (ระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น) พิพากษาว่ากฎหมายหรือการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า หลักความชอบด้วยกฎหมายนี้ ในปัจจุบันได้ขยายออกไปเป็นหลักสากลระหว่างประเทศ ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการนักนิติศาสตร์ระหว่างประเทศของ UNESCO ได้ให้ความหมายของ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของสังคมเสรี” ไว้ว่า หมายถึงหลักและกระบวนการที่มีจุดร่วมกัน คือ เพื่อการคุ้มครองปัจเจกชนจากการกระทำของรัฐบาลที่อาจใช้อำนาจตามอำเภอใจ เพื่อให้ปัจเจกชนสามารถมีเกียรติ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้อย่างเต็มเปี่ยม⁷

⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2545). ที่มาของกฎหมายและความชอบของกฎหมายใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. หน้า 96 – 97.

2.3 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและระบบการแสวงหาพยานหลักฐาน

2.3.1 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

ก่อนที่หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐจะเกิดขึ้น การดำเนินคดีอาญาเป็นเรื่องของเอกชนเป็นผู้ดำเนินคดีในฐานะเป็นผู้เสียหาย เป็นการดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่งปะปนกันไปโดยใช้ “หลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชน (Private Prosecution)” หรือ “หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution)”

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) ดั้งเดิมเป็นของอังกฤษ มีแนวความคิดที่ว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน เมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้นจะถือว่าประชาชนทุกคนเป็นผู้เสียหาย มีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ ต่อมาเมื่อ ค.ศ. 1986 อังกฤษเปลี่ยนมาใช้หลักการดำเนินคดีโดยรัฐ มีการก่อตั้งองค์กรเรียกว่า Crown Prosecution Service (CPS) มีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญาที่ตำรวจเป็นผู้สอบสวนทั้งหมด เว้นแต่คดีเล็กน้อย แต่สิทธิการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชนยังคงมีอยู่ และมี Attorney General รับผิดชอบการปฏิบัติงานในคณะรัฐมนตรี⁸

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) นั้น เริ่มต้นจากประเทศฝรั่งเศส ที่กำหนดให้มีระบบกล่าวหา โดยถือหลักว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย เจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา คือ พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ “การสอบสวนฟ้องร้อง” อันเป็นหลักเกณฑ์ของระบบอัยการที่สมบูรณ์ที่ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่แบ่งแยกไม่ได้ ตำรวจเป็นเพียงเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการเท่านั้น⁹

แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ มีแนวความคิดพื้นฐานมาจากกฎหมายอาญา เช่น ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา การที่จะลงโทษบุคคลใด จะต้องมีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และต้องมีการพิจารณาคดีเพื่อลงโทษ เป็นหลักความชอบด้วยกฎหมายในกฎหมายอาญา

2.3.2 ระบบการแสวงหาพยานหลักฐาน

กระบวนการดำเนินคดีอาญามีความพยายามหาวิธีการ เพื่อให้ได้ตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ มีการพัฒนามาเป็นระยะเวลายาวนานนับตั้งแต่กระบวนการดำเนินคดีที่ไม่มีกรแยกหน้าที่ “สอบสวนฟ้องร้อง” ออกจากหน้าที่พิจารณาพิพากษา มีองค์กรเดียว คือ ศาลเป็น

⁸ ทวี อธิลา. (2550). การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542. หน้า 30.

⁹ คณิต ฌ นคร. (2546). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 47.

ผู้รับผิดชอบเรียกว่า “ระบบไต่สวน” (Inquisitorial System) ระบบนี้มุ่งที่จะค้นหาความจริงเอาจากตัวผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้ได้มาซึ่งคำรับสารภาพ ประเทศไทยเรียกระบบดังกล่าวว่าวิธีพิจารณาแบบจารีตนครบาล

แนวความคิดเสรีนิยม (Liberalism) มีข้อสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ (Presumption of Innocence) นำไปสู่วิธีพิจารณาความอาญา ที่เรียกว่า “ระบบกล่าวหา” (Accusatorial System) มีวิวัฒนาการมาจากการแก้แค้นกันระหว่างผู้กระทำผิดกับผู้เสียหาย มาจากแนวความคิดที่ว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นหน้าที่ของประชาชน ถือว่าประชาชนทุกคนเป็นหน่วยหนึ่งของรัฐ เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาขึ้น ถือว่าประชาชนเป็นผู้เสียหาย จึงให้สิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเพื่อลงโทษผู้กระทำผิดด้วยตนเอง แล้วรวบรวมพยานหลักฐานนำสืบพิสูจน์ความผิดของจำเลยในศาล ส่วนศาลหรือผู้พิพากษาจะวางตัวเป็นกลางโดยเคร่งครัด

เห็นได้ว่าระบบการดำเนินคดีอาญาในประเทศต่างๆ ทั่วโลก มีวิวัฒนาการมาจากระบบการดำเนินคดีอาญาที่สำคัญ 2 ระบบ คือ ระบบกล่าวหา (Accusatorial System) กับระบบไต่สวน (Inquisitorial System)¹⁰

2.3.2.1 ระบบกล่าวหา (Accusatorial System)

ระบบกล่าวหา มีหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ

1) มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ “สอบสวนฟ้องร้อง” แยกจากองค์กรที่ทำหน้าที่ “พิจารณาพิพากษาคดี” เพื่อให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and Balance)

2) มีการรับรองสิทธิต่างๆ ของผู้ถูกกล่าวหาตามข้อสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นส่วนหนึ่งของวิธีพิจารณาความอาญา และให้การคุ้มครองสิทธิต่างๆ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาเดือดร้อนเกินความจำเป็น และเพื่อให้โอกาสต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย

ประเทศที่ใช้ระบบกล่าวหาที่ราษฎรเป็นโจทก์ หรือพนักงานอัยการทำหน้าที่เป็นโจทก์จะมีบทบาทอย่างสูงในการดำเนินคดี เพราะต้องทำหน้าที่ในการหาพยานหลักฐาน แล้วนำสืบพยานหลักฐานในศาลตั้งแต่ต้นจนจบ การดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่ในปัจจุบันนำระบบ

¹⁰ วิชาพฤกษ เนติวุฒิปังค์. (2547). การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : ศึกษาบทบาทอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. หน้า 18.

กล่าวหาว่าใช้อย่างแพร่หลาย เพราะเป็นระบบที่สนองแนวความคิดในเรื่องเสรีนิยม (Liberalism) และความเป็นประชาธิปไตย¹¹

ประเทศฝรั่งเศสเคยนำแนวความคิดการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหาไปใช้ จัดให้มีระบบลูกขุน มีการนำระบบค้นหาความจริงโดยทนายทั้งสองฝ่ายซักถามพยานในที่สาธารณะ ซึ่งเป็นแนวความคิดของระบบ Common Law ในประเทศอังกฤษ แต่ไม่ได้ผล ในที่สุดประเทศฝรั่งเศสมีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมครั้งใหญ่ภายใต้โครงสร้างของระบบเดิม โดยให้มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance) อย่างเหมาะสม มีการแยกองค์กรตุลาการที่มีหน้าที่ชี้ขาดตัดสินคดีออกจากองค์กรที่มีหน้าที่ตัดสินฟ้องร้องโดยเด็ดขาด มีการก่อตั้งองค์กรอัยการขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1302 ให้มีลักษณะเป็น “องค์กรกึ่งตุลาการ” มีหน้าที่เป็นองค์กรอำนวยความยุติธรรมของฝ่ายบริหารในชั้นก่อนฟ้องคดีอาญาต่อศาล จึงถือว่าฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่มีระบบอัยการ ต่อมาแนวความคิดการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) โดยองค์กรอัยการเป็นที่ยอมรับมากขึ้น แม้ในประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมาย Common Law เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่เคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษและใช้ระบบกฎหมาย Common Law ก็ยอมรับเอาระบบอัยการซึ่งมีอิทธิพลจากเนเธอร์แลนด์และฝรั่งเศสไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันประเทศต่างๆ ยอมรับและนำไปใช้ปฏิบัติทั่วโลก แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาทองค์กรอัยการ ที่ตั้งขึ้น¹²

2.3.2.2 ระบบไต่สวน (Inquisitorial System)

ระบบไต่สวนมีที่มาจากกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น ประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน ฯลฯ ที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) มีที่มาจากระบบกฎหมายโรมัน ระบบไต่สวนไม่ใช้วิธีการให้ผู้เสียหายที่เป็นราษฎรทำหน้าที่เป็นโจทก์ฟ้องกล่าวโทษผู้กระทำผิด แต่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่เป็นโจทก์ ใช้หลักการดำเนินคดี โดยรัฐปกติกคืออัยการ สาระสำคัญของระบบไต่สวน คือ ผู้ไต่สวนต้องทำหน้าที่แสวงหาพยานหลักฐานซักถามพยานและชำระความโดยไต่สวนคดีด้วยตนเองตลอด ศาลจะทำหน้าที่ค้นหาความจริงด้วยตนเอง มีบทบาทอย่างสูงในการแสวงหาพยานหลักฐานและควบคุมการไต่สวนเอง โดยจะทำหน้าที่ค้นหาความจริงด้วยตนเอง ตั้งแต่ชั้นสอบสวนตลอดถึงการดำเนินคดีในศาล การฟ้อง การให้การ และการต่อสู้คดี ปกติศาลจะให้พยานเล่าเรื่องจนจบ แล้วศาลจะซักถามเพิ่มเติมในภายหลัง ทนายจะซักถามพยานได้ก็โดยขอให้ศาลเป็นผู้ถามให้ เน้นเรื่องการค้นหาความจริงเป็นหลัก กฎเกณฑ์ในการดำเนินคดี เช่น การสืบพยาน การดำเนินการต่างๆ ในศาล จึงยืดหยุ่นกว่าระบบกล่าวหา และ

¹¹ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2545). คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. หน้า 22-23.

¹² กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2543). กระบวนการยุติธรรมบนเส้นทางของการเปลี่ยนแปลง. หน้า 217.

ไม่ได้ให้ความสำคัญในหลักการเท่าเทียมกันระหว่างโจทก์กับจำเลย เพราะเป็นการต่อสู้ระหว่างจำเลยกับรัฐโดยตรง การฟ้องคดีจึงต้องกระทำในนามของรัฐ ราษฎรมีบทบาทในการฟ้องคดีอาญาเองอย่างจำกัด¹³ หลักการของระบบไต่สวน คือ ศาลจะเป็นเสมือนผู้กล่าวหา ต้องค้นหาความจริงทำให้เป็นผู้ตัดสินและผู้แสวงหาพยานหลักฐานในบุคคลเดียวกัน ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีโอกาสหลุดพ้นจากความผิดเพราะวิธีพิจารณาความ โดยจะหลุดพ้นจากความผิดต่อเมื่อไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะลงโทษได้ แตกต่างจากระบบกล่าวหาที่เคร่งครัดในวิธีพิจารณาความ ทำให้ผู้ต้องหาในบางคดีหลุดพ้นจากความผิดเพียงเพราะความบกพร่องในวิธีพิจารณาความ เช่น ฟ้องเคลือบคลุม ลืมไต่สวน เดือน ปี ในคำฟ้อง

สำหรับประเทศไทยนั้น ระบบกฎหมายได้รับอิทธิพลจากประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) แต่วิธีพิจารณาความในคดีอาญากลับได้รับอิทธิพลจากประเทศอังกฤษ คือมีการนำระบบกล่าวหาใช้ในการดำเนินคดีอาญา ถือว่าหน้าที่ในการค้นหาข้อเท็จจริงเป็นของคู่ความ จนต่อมาเมื่อการพิจารณาคดีในระบบไต่สวนเริ่มนำมาใช้เมื่อมีการจัดตั้งศาลแรงงานขึ้นในปี พ.ศ. 2522 และปรากฏว่ามีการนำมาใช้ในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการป.ป.ช. รวมถึงการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย

2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับระบบรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)

2.4.1 ความหมายของระบบรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ถือเป็นหลักการสำคัญของการจัดทำรัฐธรรมนูญในรัฐสมัยใหม่ที่ต้องการความชอบธรรม และความมีประสิทธิภาพในการบริหารประเทศของผู้ปกครอง ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ใช้รัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศเกือบทั้งสิ้น แต่จะตอบสนองความต้องการและสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้หรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญนิยมจะเป็นตัวบ่งชี้สำคัญประการหนึ่ง กล่าวคือหากรัฐธรรมนูญฉบับใดปรากฏแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ก็แสดงว่ารัฐธรรมนูญฉบับนั้นมีเนื้อหาที่มีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนและมีการวางหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ในทางกลับกันถ้ารัฐธรรมนูญฉบับใดปราศจากหลักการรัฐธรรมนูญนิยมเป็นแนวคิดเบื้องต้นแล้ว ภาวะที่ผู้ปกครองจะใช้อำนาจโดยอำเภอใจและรุกล้ำแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะปรากฏอยู่เสมอ

¹³ กุมพล พลวัน. (2546). การพิจารณาคดีระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนในกฎหมายไทย ในรายงานการเสวนาทางวิชาการ เรื่องการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ต้องหาและจำเลย : การสร้างความเสมอภาคและความยุติธรรมในระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย จัดทำโดยเนติบัณฑิตยสภา ร่วมกับกระทรวงยุติธรรมฯ. หน้า 61.

เนื่องจากแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม มีวิวัฒนาการมาจากอดีตที่ยาวนานมาก ตั้งแต่สมัยกรีกโบราณจนถึงปัจจุบัน จึงยากที่จะกำหนดความหมายที่แน่นอนลงไปได้ มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายไว้ดังนี้

Carl J. Friedrich ซึ่งเป็นศาสตราจารย์ที่มีชื่อเสียงทางด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด กล่าวว่าแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมีวัตถุประสงค์ คือ การปกป้องปัจเจกชนซึ่งเป็นสมาชิกของชุมชนทางการเมือง จัดให้มีการคุ้มครองโดยการแบ่งแยกอำนาจทางการเมือง เพื่อการจัดการที่มีประสิทธิภาพในการจำกัดอำนาจรัฐบาล

Charles McIlwain กล่าวว่า รัฐธรรมนูญนิยม คือ การจำกัดอำนาจของรัฐบาลโดยกฎหมาย คือ สิ่งที่ตรงกันข้ามกับกฎเกณฑ์ของผู้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ และเป็นสิ่งที่ตรงกันข้ามกับผู้ทรงอำนาจเด็ดขาด

Louis Henkin กล่าวว่า รัฐธรรมนูญนิยม คือ การที่รัฐบาลที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญ และจะต้องบริหารงานตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยจะต้องอยู่ภายใต้การจำกัดของรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจ และตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดวัตถุประสงค์ไว้

Gordon J. Schochet กล่าวว่า การที่จะให้ความหมาย รัฐธรรมนูญนิยม ก็คือ การกล่าวถึงรัฐเสรีประชาธิปไตย การเรียกร้องในสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล และการรอดพ้นจากการปกครองแบบเผด็จการ มีอยู่ในประวัติศาสตร์ยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 16 ทั้งนี้ หลักพื้นฐานของรัฐธรรมนูญนิยมในการจำกัดการใช้อำนาจและหลักนิติรัฐ (The Rule of Law) ถือกำเนิดขึ้นในเวลาเดียวกับการเรียกร้องแนวคิดดังกล่าว

Stephen Griffin กล่าวว่า รัฐธรรมนูญนิยม คือ แนวคิดที่ต้องการจะจำกัดและให้อำนาจปัจเจกชนภายใต้หลักนิติรัฐ ซึ่งก็คือความต้องการที่จะจำกัดและให้อำนาจแก่รัฐนั่นเอง

Eric Barendt กล่าวถึงแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมว่า คือ การแบ่งแยกอำนาจ เป็นศูนย์กลางทางความคิดของรัฐธรรมนูญนิยมสมัยใหม่ จะเห็นได้ชัดเจนจากคำประกาศสิทธิมนุษยชนของฝรั่งเศส ปี 1789 ข้อ 16 ที่ว่า สังคมใดไม่มีการคุ้มครองสิทธิและไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ สังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กล่าวถึง รัฐธรรมนูญนิยมไว้ว่า ลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมนี้มีปัจจัยหลายประการ คือ การมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรในฐานะกฎหมายสูงสุดที่เป็นสัญญาประชาคม การยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองอย่างแท้จริง การมีกลไกควบคุมหรือดูแลและกานอำนาจไม่ให้ใช้อำนาจเกินขอบเขต การยอมรับและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

จะพบว่าในการอธิบายลักษณะของรัฐธรรมนูญที่มีความหลากหลายนี้ หลักการสำคัญที่มีอยู่ในทุก ๆ คำจำกัดความ คือ แนวคิดที่สร้างกลไกในการจำกัดอำนาจรัฐภายใต้กฎหมาย เช่น หลักการแบ่งแยกอำนาจ (The Separation of Power) และการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนความตกลงร่วมกันของประชาชนที่จะอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ดังกล่าว เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาศึกษาแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม จะพบว่ามิมีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ สมัยกลาง และรัฐธรรมนูญนิยมทางตะวันตกสมัยใหม่ (ผู้ที่สนใจสามารถศึกษาได้จาก แผ่นปลิวเรื่องลัทธิรัฐธรรมนูญ เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญชั้นสูงและสถาบันการเมือง 2 มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ (2550) โดย รศ.ดร.วีระ โลจายะ และ ผศ.ดร.พรชัย เลื่อนฉวี)

สำหรับแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมสมัยใหม่ พิจารณาจากคำประกาศอิสรภาพและรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง และรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส เป็นการสะท้อนให้เห็นอิทธิพลของแนวคิดปัจเจกชนนิยม เสรีนิยม และทฤษฎีสัญญาประชาคม อันเป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจากปรัชญากฎหมายธรรมชาติและทฤษฎีปัจเจกชน กล่าวคือ เป็นการแสดงให้เห็นการยอมรับสิทธิตามธรรมชาติหรือสิทธิขั้นมูลฐานของมนุษย์หรือพลเมืองของแต่ละคนที่จะได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ โดยผู้ใดจะล่วงละเมิดมิได้ เช่น ในคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา วันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 ได้ยืนยันและคุ้มครองสิทธิตามธรรมชาติบางประการของมนุษย์ซึ่งไม่อาจละทิ้งได้ โดยพระเจ้าเป็นเจ้าได้ทรงประทานสิทธิดังกล่าวให้อย่างเท่าเทียมกัน ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิต และสิทธิในการแสวงหาความสุข หรือในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 สามารถยืนยันอิทธิพลในแนวคิดปัจเจกชนนิยมได้เป็นอย่างดี และในรัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้ยังได้จัดตั้งองค์กรที่เป็นหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง เช่น การจัดตั้งศาลสูงสุด (Supreme Court) ของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ในประเทศฝรั่งเศส

เมื่อแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมสมัยใหม่ มีการวิวัฒนาการไป โดยเฉพาะในระบบรัฐสภา ซึ่งปรากฏความล้มเหลวของการปกครองในระบบรัฐสภา โดยองค์การสหประชาชาติและประเทศที่พัฒนาแล้ว นำไปเขียนรัฐธรรมนูญให้ประเทศที่เกิดขึ้นใหม่หลังสงครามโลกครั้งที่สองใช้ ผลของการใช้ระบบรัฐสภาในประเทศใหม่ ๆ เหล่านั้น ก่อให้เกิดการแก่งแย่งอำนาจและการแสวงหาประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ภายในประเทศที่เกิดขึ้นใหม่เหล่านั้น ทำให้รัฐบาลตามรูปแบบและกลไกของระบบรัฐสภา (แบบเก่า) ของประเทศเหล่านั้นไม่อยู่ในฐานะที่จะแก้ไขปัญหาการบริหารประเทศได้ และเต็มไปด้วยการคอร์รัปชัน มีการพิจารณาว่า “ระบบรัฐสภา” เป็นระบบ

ที่มีจุดอ่อนและก่อให้เกิดการแก่งแย่งในระหว่างกลุ่มนักการเมืองเพื่อขึ้นสู่ตำแหน่งบริหารที่ใช้อำนาจรัฐ มากกว่าการแข่งขันกันในระบบอื่น¹⁴

2.4.2 ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of the Constitution) ซึ่งกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งไม่ได้ มีรากฐานหลายประการ แต่ที่สำคัญคือ แนวคิดที่ว่า รัฐธรรมนูญมีที่มาจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (Pouvoir Constituent) ทำให้รัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นผู้ก่อตั้งองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองและระบบกฎหมายทั้งระบบ รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสูงสุดที่อยู่เหนือกฎหมายหรือองค์กรใดๆ ทำให้รัฐธรรมนูญต้องมืองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการปกป้องรักษาไม่ให้มีกฎหมายใดขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีกระบวนการที่แตกต่างไปจากกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา หากปล่อยให้กฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังมีผลใช้บังคับ หรือให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยง่ายแล้ว ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ในการปกครองประเทศอันมีวัตถุประสงค์สำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ (ผู้ที่สนใจสามารถศึกษาได้จากแผ่นปลิวเรื่องลัทธิรัฐธรรมนูญ เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญชั้นสูงและสถาบันการเมือง 2 มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ (2550) โดย รศ.ดร.วีระ โลจายะ และ ผศ.ดร.พรชัย เลื่อนฉวี)

สำหรับการเขียนรัฐธรรมนูญตามแนวทางของรัฐธรรมนูญนิยม ในการปกครองระบบรัฐสภา ไม่ใช่เขียนเพียงเพื่อให้มีองค์กรการเมือง (รัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี) ที่มาจากการเลือกตั้งและบัญญัติให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน (individual) ตามแบบเก่าๆ ที่เคยใช้กันมาเท่านั้น แต่การเขียนรัฐธรรมนูญตามแนวทางของรัฐธรรมนูญนิยม นอกจากจะต้องแสวงหาคำหนดรูปแบบของ “องค์กรการเมือง” เพื่อให้รัฐสามารถมีแนวนโยบายที่แน่ชัดและมีการบริหารนโยบายได้อย่างต่อเนื่องตามสมควรแล้ว รัฐธรรมนูญยังจะกำหนดกลไกและสถาบันที่เป็น Infrastructure ในการบริหารงานของรัฐ โดยมีความมุ่งหมายหลายประการ เช่น เพื่อกำกับและถ่วงดุลการทำหน้าที่ของ “องค์กรการเมือง” เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ของ “นักการเมือง” ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาบริหารประเทศของผู้บริหารระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เหตุที่มีการกำหนดองค์การการเมืองเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากระบบรัฐสภาในสมัยแรก ประกอบด้วยข้าอำนาจ 2 ขั้ว อำนาจแต่ละขั้วมี “ที่มา” แตกต่างกัน และต่าง

¹⁴ อมร จันทรสุมบุรณ์. (ม.ป.ป.). คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) ทางออกของประเทศ ไทย. หน้า 14.

ควบคุมซึ่งกันและกัน นักวิชาการเรียกระบบนี้ว่า ระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ (Dualist) กล่าวคือ “คณะรัฐมนตรี” จะเป็นบุคคลของพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและเข้ามาบริหารประเทศแทนพระมหากษัตริย์ (ที่เรียกกันว่ารัฐบาลของพระมหากษัตริย์) และจะมี “สภา” ประกอบด้วยผู้แทนที่ราษฎรเลือกตั้ง เข้ามาควบคุมดูแลและให้ความเห็นชอบแก่พระมหากษัตริย์ในการเก็บภาษีอากรหรือตรากฎหมายที่จะใช้บังคับกับราษฎร ฯลฯ ดังนั้นองค์กรทั้ง 2 ฝ่าย จึงต่างควบคุมซึ่งกันและกัน ต่อมาในระยะหลังระบบรัฐสภาเปลี่ยนมาเป็นระบบรัฐสภาแบบมีอำนาจเพียงชั่วคราว เรียกว่า ระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว (Monist) ระบบนี้เกิดขึ้นเพราะการวิวัฒนาการที่สืบเนื่องมาจาก “อำนาจของพระมหากษัตริย์ในอดีต” ลดลง และพระมหากษัตริย์ยินยอมแต่งตั้งให้บุคคลที่ได้รับ ความนิยมจากสภามาเป็นรัฐมนตรีของพระองค์ เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างคณะรัฐมนตรี (ของพระองค์) กับสภา จนกระทั่งกลายเป็น “หลักการ” ที่ยอมรับกันว่าพรรคการเมืองพรรคใดหรือกลุ่ม การเมืองใดที่ควบคุมเสียงข้างมากในสภา พรรคการเมืองนั้นหรือกลุ่มการเมืองนั้นจะเข้ามาเป็น รัฐบาลและบริหารประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้อำนาจในการบริหารของคณะรัฐมนตรีและอำนาจใน รัฐสภาจึงตกอยู่ในมือของบุคคลกลุ่มเดียวกัน และไม่มี การควบคุมกัน หลังจาก ที่รูปแบบของ รัฐสภาเปลี่ยนแปลงไป ปัญหาต่างๆ ของระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียวก็เกิดขึ้น เพราะการใช้ อำนาจในการบริหารประเทศไม่มีระบบควบคุมหรือการถ่วงดุลตามที่เคยมีมาในสมัยก่อน เป็นการ ใช้อำนาจที่เกิดจากการรวมกลุ่มผลประโยชน์เพื่อเข้ามาใช้อำนาจรัฐ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ “การ ใช้อำนาจของการรวมกลุ่มผลประโยชน์ในสภา” เป็นการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จไม่มีขอบเขต (parliamentarian omnipotence) คือ ใช้อำนาจทั้งทางสภาและทางคณะรัฐมนตรี

ความจริงเหล่านี้ได้เกิดขึ้นแม้ว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรจะยังมีข้อความ บัญญัติให้รัฐสภา มีอำนาจควบคุมรัฐบาลอยู่ ดังนั้นถ้อยคำในรัฐธรรมนูญของระบบรัฐสภาจึงขัดกับ ความเป็นจริงที่เกิดขึ้น การใช้ “อำนาจรัฐ” โดยกลุ่มการเมืองที่ควบคุมเสียงข้างมากในสภาโดย ปราศจากการถ่วงดุลทำให้มีการบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐโดยอ้างความเป็นผู้แทนของประชาชน การถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี โดยให้รัฐสภาควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารจึงล้มเหลว มีความจำเป็นต้องกำหนดกลไกและสถาบัน ที่เป็น infrastructure ในการบริหารงานของรัฐ มีความมุ่งหมายเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของ นักการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ ก่อให้เกิดองค์กรใหม่ เรียกว่าองค์กรอิสระ เป็นสถาบันทางการ บริหารที่จำเป็นสำหรับรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มี ประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎร ภาระหน้าที่สำคัญขององค์กรของรัฐ ที่เป็นอิสระ คือ การวางระเบียบและการควบคุมกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อ อย่างสำคัญต่อ ผลประโยชน์หรือเศรษฐกิจของชาติเป็นส่วนรวมหรือเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ

หรืออาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎร ไม่ว่ากิจกรรมนั้นจะดำเนินการโดยรัฐหรือโดยเอกชนก็ตาม

ประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่เชี่ยวชาญในกฎหมายมหาชน หันมาสนใจการเขียนรัฐธรรมนูญในระบบรัฐสภา รูปแบบและกลไกของระบบรัฐสภาของทั้ง 2 ประเทศ ที่เรียกกันว่า rationalized parliamentary system ถูกนำไปเป็นแบบอย่างของการเขียนรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ในเวลาต่อมา แนวทางการเขียนรัฐธรรมนูญของทั้ง 2 ประเทศ นี้ ได้รวบรวมมาตรการ วิธีการและเงื่อนไขต่างๆ มาเป็น package ใสไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยจะวิเคราะห์และศึกษาเรื่องต่างๆ เช่น กลไกควบคุมการเลือกตั้ง (องค์กรกลาง) องค์กรวินิจฉัยการเลือกตั้ง (อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ) ระบบการบังคับการตามกฎหมาย (law enforcement) การสร้างระบบการถ่วงดุลอำนาจของนักการเมือง (ผู้ใช้อำนาจบริหาร) และการสร้างสถาบันที่เป็น infrastructure ของรัฐ ในลักษณะเป็นอิสระหรือกึ่งอิสระ ฯลฯ ในระบบรัฐสภาสมัยใหม่ (rationalized parliamentary system) มาตรการและกลไกบริหารเหล่านี้ถูกเสริมเข้าไปในตัวของรัฐธรรมนูญและมีกลไกรายละเอียดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (organic law) อย่างครบถ้วนเพียงพอที่จะแก้ไขจุดอ่อนของระบบรัฐสภาแบบเก่าได้ (ผู้ที่สนใจสามารถดูได้จากเอกสาร “คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) ทางออกประเทศไทย โดย ดร.อมร จันทรมบูรณ์)

2.5 มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบอำนาจรัฐตามกฎหมายของต่างประเทศ

การตรวจสอบอำนาจรัฐในแต่ละประเทศมีรูปแบบแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับรูปแบบของการปกครองและความเป็นอยู่ทางสังคมของประเทศนั้นๆ ว่ามีลักษณะอย่างไร บางประเทศมีการจัดตั้งองค์กรพิเศษที่มีความเป็นมาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐคล้ายกับประเทศไทย ขณะที่บางประเทศยังใช้วิธีการหรือกระบวนการทางกฎหมายทั่วไป ซึ่งมีรูปแบบแตกต่างกัน ดังนี้

2.5.1 มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบอำนาจรัฐของฮ่องกงโดยคณะกรรมการต่อต้าน

คอร์รัปชันฮ่องกง (Independent Commission Against Corruption – ICAC)

การต่อสู้กับปัญหาทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐของเขตการปกครองพิเศษฮ่องกงในช่วงที่ผ่านมา ประสบความสำเร็จมาก ถือได้ว่าเป็น “ปฏิวัติการเงียบ” (a Quiet Revolution) เนื่องจากเมื่อขณะที่เขตการปกครองพิเศษฮ่องกงเริ่มต่อสู้กับปัญหาการทุจริตในระยะแรกในช่วงต้นทศวรรษ 1970 ไม่ค่อยมีใครเชื่อว่าจะสามารถทำได้สำเร็จ กว่า 20 ปีที่ผ่านมา เขตการปกครองพิเศษฮ่องกงพิสูจน์ให้เห็นว่าการต่อสู้กับการทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ต้องผ่านกระบวนการทำงานอย่างหนัก การเอาจริงเอาจัง และความนิยมชมชอบในการดำเนินการ¹⁵ จากผลการสำรวจดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของ 16 ประเทศในทวีปเอเชีย ในปี พ.ศ. 2547 ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International Organization) ปรากฏว่าเขตปกครองพิเศษฮ่องกงอยู่ในอันดับ 2 ของเอเชีย และอันดับที่ 12 ของโลก จากการสำรวจทั้งหมด 146 ประเทศ¹⁶ เป็นผลมาจากการก่อตั้งหน่วยงานที่ชื่อ Independent Commission Against Corruption (ICAC) ขึ้น

2.5.1.1 อำนาจและหน้าที่ของ ICAC

ICAC ฮ่องกง มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในทุกระดับทั้งในภาครัฐ (Public Sector) และเอกชน (Private Sector) ภายใต้เจตนารมณ์ของ ICAC จะดำเนินการต่อสู้กับปัญหาการทุจริตไปพร้อมกับคนในสังคมโดยอาศัยการบังคับใช้กฎหมาย การศึกษา และการป้องกันที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ฮ่องกงมีความเป็นธรรม มีเสถียรภาพ และเป็นหน่วยงานอิสระแยกต่างหากจากหน่วยงานของตำรวจและพลเรือน การดำเนินการของ ICAC ขึ้นตรงต่อผู้ว่าการเกาะฮ่องกง มีสำนักงานสาขาทั้งหมด 11 แห่ง ตั้งอยู่ทั่วเกาะฮ่องกง

อำนาจของ ICAC ตามกฎหมายในการใช้บังคับเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีดังนี้

1) Independent Commission Against Corruption Ordinance

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรและหน้าที่ของ ICAC รวมทั้งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ ICAC ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ มีสาระสำคัญดังนี้

(1) ว่าด้วยการจัดตั้ง ICAC และกำหนดหน้าที่ของ กรรมการ ICAC
 (2) ว่าด้วยงานสืบสวนของ ICAC กระบวนการในการจัดการต่อผู้ต้องสงสัย และการจำหน่ายทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

(3) ว่าด้วยการให้อำนาจ ICAC ในการจับกุม คุมขัง และให้ประกันตัว

(4) ว่าด้วยการให้อำนาจ ICAC ในการค้นและยึดทรัพย์สิน

(5) ว่าด้วยการให้อำนาจ ICAC ในการสืบสวนความผิดที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่

ของรัฐกระทำการทุจริต และรวมถึงอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริต เช่น

¹⁵ โกวิท ภัณฑรัตน์, ทิพาพร พิมพ์พิสุทธิ์ และ เมธาวุฒิ พิรพรวิฑูร. (2546). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่องการพัฒนาระบบองค์กรและเพิ่มขีดความสามารถของสำนักงาน ป.ป.ช. หน้า 3-25.

¹⁶ ผู้จัดการออนไลน์. (พ.ศ. 2551). ครรชณชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี พ.ศ. 2551 (องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (Transparency Thailand)) สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2552, จาก

ก. ข้อกล่าวหาหรือข้อสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรอิสระปราบปรามการทุจริต

ข. ข้อกล่าวหาหรือข้อสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการให้สินบน

ค. ข้อกล่าวหาหรือข้อสงสัยว่ามีการกระทำผิดโดยการกรรโชกข่มขู่โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ

ง. ข้อกล่าวหาหรือข้อสงสัยว่ามีการสมรู้ร่วมคิดในการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการให้สินบน

จ. ข้อกล่าวหาหรือข้อสงสัยว่ามีการสมรู้ร่วมคิดว่ามีการกระทำความผิด (โดยบุคคล 2 คนหรือมากกว่า ซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย โดยการกรรโชก ข่มขู่ หรือโดยการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ)¹⁷

2) Prevention of Bribery Ordinance

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันการให้สินบนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานทางมหาชน หรือลูกจ้างภาคเอกชน โดยให้อำนาจ ICAC ที่จะสืบสวนคดีดังนี้

- (1) ให้อำนาจในการตรวจค้นบัญชีธนาคาร
- (2) ให้อำนาจในการตรวจสอบเอกสารทางธุรกิจและเอกสารส่วนตัว
- (3) ให้อำนาจในการกำหนดให้ผู้ต้องสงสัยแสดงบัญชีสินทรัพย์รายได้และค่าใช้จ่ายของตน

(4) ให้อำนาจในการควบคุมเอกสารเดินทาง และห่วงแหวนการจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สิน ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดจะหนีออกนอกฮ่องกง หรือผู้ที่กระทำความผิดฐานฟอกเงิน ได้หลีกเลี่ยงการริบทรัพย์โดยคำสั่งศาล

นอกจากนี้ยังให้อำนาจดำเนินการเกี่ยวกับความผิด ดังนี้

- (1) ความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกร้อหรือรับผลประโยชน์
- (2) ความผิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (3) ความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกร้อหรือรับผลประโยชน์ตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

(4) ความผิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการให้ความช่วยเหลือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเกี่ยวกับการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ

¹⁷ อัมชานา วุฒิสมาจารย์. (2549). กรณีศึกษาการดำเนินงานองค์กรปราบปรามการทุจริต ICAC – นิเวศน์เวล ICAC ฮ่องกง. หน้า 1-2.

(5) ความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกร้อยหรือรับผลประโยชน์ตอบแทนในการให้ความช่วยเหลือหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเกี่ยวกับการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ

(6) ความผิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์แก่ผู้อื่น เพื่อจูงใจหรือตอบแทนเพื่อให้ตนตัวหรือไม่เข้าร่วมการเสนอราคาในการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ

(7) ความผิดฐานเรียกร้อยหรือรับผลประโยชน์ใด เพื่อจูงใจหรือตอบแทนเพื่อให้ตนตัว หรือไม่เข้าร่วมการเสนอราคาในการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ

(8) ความผิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์แก่ผู้อื่น เพื่อจูงใจหรือตอบแทนเพื่อให้ตนตัวหรือไม่เข้าร่วมการประกวดราคาที่ดำเนินการโดยหรือในนามของหน่วยงานของรัฐ

(9) ความผิดฐานเรียกร้อยหรือรับผลประโยชน์ใด เพื่อจูงใจหรือตอบแทนเพื่อให้ตนตัวหรือไม่เข้าร่วมการประกวดราคาที่ดำเนินการโดยหรือในนามของรัฐ

(10) ความผิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์แก่ผู้อื่น เพื่อจูงใจหรือตอบแทนเพื่อให้ตนตัวหรือไม่เข้าร่วมการเสนอราคาในการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ

(11) ความผิดฐานเรียกร้อยหรือรับผลประโยชน์ใด เพื่อจูงใจหรือตอบแทนเพื่อให้ตนตัว หรือไม่เข้าร่วมการเสนอราคาในการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ

(12) ความผิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์แก่ผู้อื่น เพื่อจูงใจหรือตอบแทนเพื่อให้ตนตัวหรือไม่เข้าร่วมการประกวดราคาที่ดำเนินการโดยหรือในนามของหน่วยงานของรัฐ

(13) ความผิดฐานเรียกร้อยหรือรับผลประโยชน์ใด เพื่อจูงใจหรือตอบแทนเพื่อให้ตนตัวหรือไม่เข้าร่วมการประกวดราคาที่ดำเนินการโดยหรือในนามของหน่วยงานของรัฐ

(14) ความผิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการติดต่อกันอยู่¹⁸

3) Elections (Corrupt and illegal Conduct) Ordinance

เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริต และการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย เช่น การป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้ง เป็นต้น

2.5.1.2 องค์กรและการดำเนินงานของ ICAC

สำนักงานคณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชัน หรือองค์กร ICAC มีการจัดรูปแบบออกเป็น 2 ส่วน คือ องค์กรการพิจารณา และองค์กรการบริหาร

¹⁸ แหล่งเดิม.

1) องค์กรการพิจารณา เป็นส่วนที่รับผิดชอบในด้านคดีทั้งทางอาญาและทางวินัย ในทางอาญา มีขั้นตอนการดำเนินคดีโดยกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา และมีเจ้าหน้าที่ ICAC ที่ได้รับแต่งตั้งมอบหมายจากผู้อำนวยการ เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้อำนวยการสำนักงาน เมื่อเจ้าหน้าที่ ICAC สอบสวนเสร็จแล้ว ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องพิจารณาคดีผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประชาชนได้โดยตรง โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนหรือดำเนินคดีอาญาอีก

2) องค์กรการบริหาร เป็นส่วนที่รับผิดชอบการบริหารงานภายในสำนักงาน ICAC มีผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้รับผิดชอบงานภายในสำนักงาน ขึ้นตรงต่อผู้ว่าการเกาะฮ่องกง การบริหารองค์กรนั้น ICAC ยึดกลยุทธ์ต่อต้านการทุจริต 3 ประการ หรือที่เรียกว่า Three – pronged Attack ประกอบด้วย 3 หน่วยงาน คือ หน่วยปราบปราม (The Operations Department) หน่วยป้องกัน (The Corruption Prevention Department) และหน่วยชุมชนสัมพันธ์ (The Community Relation)

(1) หน่วยปราบปราม (The Operations Department) มีหน้าที่คอยรับแจ้งพิจารณา และสืบสวนความผิดเกี่ยวกับการทุจริต รวมทั้งการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด หน่วยปราบปรามเป็นหน่วยที่ใหญ่ที่สุด มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประมาณ 800 คน มีผู้อำนวยการปฏิบัติการดูแลอยู่ แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายสอบสวนผู้กระทำความผิดในหน่วยงานราชการ และฝ่ายสอบสวนผู้กระทำความผิดในหน่วยงานเอกชน หน้าที่หลักของหน่วยปราบปราม คือ การรับคำร้องเรียน พิจารณาข้อหาเกี่ยวกับการทุจริต และมีหน้าที่สืบสวนสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 ฉบับข้างต้น และเรื่องต่างๆ ที่มีการกล่าวหาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต เมื่อเจ้าหน้าที่ ICAC ได้รับคำร้องเรียนว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตแล้ว จะมีการดำเนินการตามเรื่องที่ร้องเรียนอย่างรวดเร็ว คือ ภายใน 48 ชั่วโมง ในงานด้านการสืบสวนสอบสวนคดี เจ้าหน้าที่ ICAC มีอำนาจอย่างกว้างขวางในการดำเนินคดี เช่น การจับกุมบุคคลผู้ต้องสงสัยซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต โดยอาจกระทำได้แม้ไม่มีหมายจับ และมีอำนาจควบคุมบุคคลไว้ที่สำนักงานฝ่ายปราบปรามได้ถึง 48 ชั่วโมง เพื่อดำเนินการสอบสวนให้เสร็จสิ้น การค้นในสถานที่ใดๆ โดยมีหมายศาล การตรวจสอบบัญชีธนาคาร บัญชีหุ้น และบัญชีหุ้นอื่นๆ การกำหนดให้ผู้ต้องสงสัยยื่นบัญชีทรัพย์สินรายได้และรายจ่ายในช่วงเวลา 3 ปีที่ผ่านมา และการให้ผู้ต้องสงสัยยื่นบัญชีแสดงเงินที่ส่งออกไปนอกฮ่องกง เป็นต้น

(2) หน่วยป้องกัน (The Corruption Prevention Department) มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานและกระบวนการวิธีของหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานมหาชน เพื่อลดโอกาสในการทุจริต และเสนอคำแนะนำในการป้องกันการทุจริตให้แก่องค์กรเอกชนในกรณีที่เอกชนนั้นร้องขอด้วย หน่วยงานนี้มีหน้าที่ในการป้องกันการทุจริตทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

(3) หน่วยชุมชนสัมพันธ์ (The Community Relation) มีหน้าที่ให้ความรู้ต่อคนในสังคมถึงผลร้ายที่เกิดจากการทุจริต และสนับสนุนให้สังคมต่อต้านการทุจริต ได้แก่ การให้คำบรรยาย การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ การสัมมนา การได้วาที การแสดงละครต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต โดยกิจกรรมที่จัดขึ้นนั้นจะให้ความรู้เกี่ยวกับการทุจริตอย่างครอบคลุม กล่าวคือมีการพูดคุยโดยใช้ภาษาธรรมดาไม่ได้ใช้ภาษากฎหมาย และเจ้าหน้าที่มีความเป็นกันเองกับประชาชน เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการต่อต้านการทุจริตได้ดีที่สุด ในแต่ละปีจะมีประชาชนหลายหมื่นคนที่ได้รับการอบรมตามโครงการต่อต้านการทุจริตของหน่วยงานนี้

กลยุทธ์การต่อต้านการทุจริตของทั้ง 3 หน่วยงานดังกล่าว มีความสำคัญอย่างยิ่งในการตระหนักร่วมกันของคนในสังคม เป็นที่ยอมรับกันว่าการป้องกันสำคัญเท่ากับการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด และการต่อต้านการทุจริตจะประสบผลสำเร็จต่อเมื่อคนในสังคมเปลี่ยนทัศนคติของตนที่มีต่อการทุจริต ซึ่งกลยุทธ์นี้ได้รับการยอมรับและพิสูจน์แล้วว่าสามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตได้จริง และยังคงยังคงยึดกลยุทธ์เหล่านี้เป็นนโยบายหลักของ ICAC มาจนทุกวันนี้

2.5.2 มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบอำนาจรัฐประเทศสิงคโปร์โดยสำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริตและประพฤติมิชอบ (Corruption Practice Investigation Bureau – CPIB)

ในสมัยก่อนที่ประเทศสิงคโปร์จะเป็นอิสระจากอาณานิคมของประเทศมาเลเซีย และการปกครองตนเอง การปราบปรามการทุจริตอยู่ในความรับผิดชอบของแผนกต่อต้านการคอร์รัปชัน (Anti Corruption Branch-ACB) ในสังกัดกรมสอบสวนคดีอาญา (CID) ส่วนใหญ่ต้องอาศัยกำลังตำรวจที่ยืมตัวไปปฏิบัติงานในระยะสั้น ทำให้ตำรวจเป็นผู้กระทำการทุจริตเสียเอง ในปี ค.ศ. 1952 รัฐบาลอาณานิคมแห่งสิงคโปร์จัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ คือ สำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริตและประพฤติมิชอบ (Corruption Practice Investigation Bureau – CPIB) เป็นหน่วยงานอิสระและทำหน้าที่ต่อต้านการทุจริตโดยเฉพาะ ในช่วงหลังจากที่ประเทศสิงคโปร์ได้รับอิสรภาพ มีการกำหนดนโยบายสังคมใหม่เพื่อจัดระเบียบสังคมให้เป็นที่ยอมรับและน่าเชื่อถือของนานาประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะในภาครัฐบาลเน้นนโยบายการสร้างบทบาทตัวอย่าง (role models) ในปี

ค.ศ. 1960 กฎหมายป้องกันคอร์รัปชัน (The Prevention of Corruption Act) ได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เจ้าหน้าที่ CPIB มีอำนาจเพิ่มขึ้น สามารถจัดการลงโทษผู้กระทำการทุจริตได้เด็ดขาดมากขึ้น¹⁹ ปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐของประเทศสิงคโปร์ได้รับการยกย่องว่ามีประสิทธิภาพและมีความซื่อสัตย์สุจริตมาก หรือมีการทุจริตน้อยที่สุดในโลกประเทศหนึ่ง ผลการสำรวจดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International Organization) ปรากฏว่าประเทศสิงคโปร์อยู่ในอันดับ 1 ของเอเชีย และอันดับ 4 ของโลก²⁰ เป็นผลมาจากการก่อตั้งหน่วยงานชื่อ Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB)

หน่วยงาน CPIB มีสำนักงานแห่งเดียว ไม่มีสำนักงานท้องถิ่น ตั้งอยู่ใจกลางเมือง ในช่วงปี ค.ศ. 1960 – 1999 จำนวนเจ้าหน้าที่ของ CPIB เพิ่มขึ้นถึง 9 เท่า โดยในช่วงปี ค.ศ. 1960 มีเจ้าหน้าที่เพียง 8 คน จนถึงปี ค.ศ. 1999 มีเจ้าหน้าที่ 71 คน ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่สืบสวน 49 คน เจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายธุรการ 22 คน ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ CPIB คือ ผู้อำนวยการ CPIB ทำงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีของประเทศสิงคโปร์ อำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการ CPIB เป็นไปตาม The Prevention of Corruption Act

2.5.2.1 อำนาจและหน้าที่ของ CPIB

CPIB มีหน้าที่ปกป้องความเป็นหนึ่งเดียวกันของภาครัฐและสนับสนุนธุรกรรมที่ปราศจากการทุจริตในภาคเอกชน นอกจากนี้ CPIB จะมีอำนาจสืบสวนการทุจริตในหน่วยงานของรัฐแล้ว ยังมีอำนาจในการสืบสวนการทุจริตในภาคเอกชนด้วย และยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และรายงานเรื่องดังกล่าวให้หน่วยงานทราบเพื่อลงโทษทางวินัย ทั้งนี้ CPIB ดำเนินการภายใต้ The Prevention of Corruption Act ซึ่งกำหนดอำนาจในการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิด เจ้าหน้าที่ CPIB สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมายจับในความผิดที่กฎหมายกำหนดให้กระทำได้ อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ CPIB ไม่ได้ถูกแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจตามกฎหมายสิงคโปร์ แต่พนักงานอัยการอาจออกเป็นคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ CPIB สามารถใช้อำนาจใดๆ ของเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ในขณะที่สืบสวนการกระทำความผิด

ด้านการปราบปราม กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ CPIB มีอำนาจและหน้าที่ในการสืบสวนและป้องกันการทุจริตอย่างกว้างขวาง กล่าวคือเจ้าหน้าที่ CPIB มีอำนาจสืบสวนจับกุม

¹⁹ โกวิทท์ กังสนันท์, ทิพาพร พิมพ์พิสุทธิ์ และ เมธาวุฒิ พิรพรวิฑูร. เล่มเดิม. หน้า 3-32 – 3-33.

²⁰ ผู้จัดการออนไลน์. (พ.ศ. 2551). ครรชนชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี พ.ศ.2551 (องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (Transparency Thailand)). สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2552, จาก

และควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตได้ 48 ชั่วโมงเพื่อสอบสวน มีอำนาจยึดและอายัดตามลักษณะงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ CPIB ยังมีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลทางบัญชีและทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหา และสามารถฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลโดยผ่านความเห็นชอบของพนักงานอัยการได้

ด้านการสืบสวนการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่หลักของ CPIB สำนักงาน CPIB มีหน้าที่รับและสืบสวนการร้องเรียนต่างๆ ที่มีการกล่าวหาว่าเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต โดยการสืบสวนจะเน้นไปที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่างๆ ที่มีโอกาสที่จะกระทำการทุจริตต่อหน้าที่สูง เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เจ้าหน้าที่ศุลกากร เป็นต้น สำหรับการยื่นคำร้องเรียนเรื่องการทุจริตนั้น ผู้ยื่นคำร้องสามารถปกปิดชื่อของตนได้ รายละเอียดต่างๆ ของผู้ร้องเรียนจะถูกเก็บเป็นความลับอย่างเคร่งครัดและจะไม่ถูกเปิดเผยแม้ในชั้นการพิจารณาของศาล เว้นแต่จะมีเจตนาให้ข้อมูลอันเป็นเท็จไว้ในคำร้อง (ผู้ที่ทำคำร้องอันเป็นเท็จจะต้องถูกลงโทษตามกฎหมาย กล่าวคือผู้กระทำความผิดจะถูกปรับในอัตราไม่เกิน 10,000 เหรียญสิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ)

สำหรับอำนาจหน้าที่ของ CPIB โดยสรุปมีดังนี้

- 1) ผู้อำนวยการสำนัก หรือเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนพิเศษของ CPIB สามารถจับกุมบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริต หรือบุคคลที่ถูกร้องเรียนที่มีข้อมูลน่าเชื่อถือหรือสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริตโดยไม่ต้องมีหมายค้น
- 2) ผู้อำนวยการสำนัก หรือเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนพิเศษของ CPIB ที่เป็นผู้จับกุมผู้ต้องหาหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจอาจปล่อยตัวชั่วคราวโดยการประกันตัวหรือโดยทำพันธบัตร
- 3) ผู้อำนวยการสำนัก หรือเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนพิเศษ CPIB สามารถดำเนินการสืบสวนคดีอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยไม่ต้องได้รับคำสั่งจากพนักงานอัยการในบางกรณี
- 4) ผู้อำนวยการสำนัก หรือเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนพิเศษของ CPIB ถือว่ามีตำแหน่งในระดับไม่ต่ำกว่านายตำรวจอาวุโสระดับ inspector of police
- 5) พนักงานอัยการ หากมีเหตุอันทำให้สงสัยว่าได้มีการกระทำความผิดตามกฎหมายป้องกันการทุจริต อาจมีคำสั่งมอบหมายให้ผู้อำนวยการสำนักงาน CPIB หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจอาวุโสที่มียศเทียบเท่าหรือสูงกว่าระดับ assistant superintendent โดยระบุชื่อในคำสั่ง หรือเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนพิเศษของ CPIB ที่ระบุชื่อ เพื่อทำการสืบสวนสอบสวนเรื่องดังกล่าวตามวิธีการที่ระบุไว้ในคำสั่ง โดยอาจให้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนบัญชีธนาคาร บัญชีหุ้น บัญชีการจัดซื้อ บัญชีรายจ่าย หรือบัญชีอื่น ๆ หรือกล่องที่ฝากไว้ในตู้নিরภัยของธนาคาร และมี

อำนาจที่จะให้บุคคลใดเปิดเผย และให้ข้อมูลหรือบัญชีหรือเอกสารหรือสิ่งของต่าง ๆ ตามที่เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจต้องการ

6) พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งมอบหมายให้ผู้อำนวยการสำนักงานหรือเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนของ CPIB ใช้อำนาจหน้าที่เต็มที่หรือบางส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในการสืบสวนสอบสวนความผิดใด ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายใด ๆ ก็ได้

7) CPIB ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดี ตามกฎหมายป้องกันการทุจริตระบุว่า การฟ้องคดีตามกฎหมายฉบับนี้ต้องได้รับความยินยอมจากพนักงานอัยการก่อน และศาลแขวงมีอำนาจไต่สวนคดีความผิดตามกฎหมายนี้และส่งลงโทษอย่างเต็มที่สำหรับความผิดนั้น

2.5.2.2 องค์กรและการดำเนินงานของ CPIB

การจัดองค์กรของ CPIB แบ่งออกเป็น 2 กอง คือ

1) กองปฏิบัติการ (Operations Division) มีหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนความผิดเกี่ยวกับการทุจริต แบ่งเป็น 4 หน่วย มีหน่วยหนึ่งเป็นหน่วยสืบสวนพิเศษ (Special Investigation Team) ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนเรื่องที่ยุ่งยากซับซ้อนและเรื่องสำคัญเมื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนเสร็จจะส่งเรื่องไปให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องต่อไป สำหรับคดีที่มีหลักฐานไม่เพียงพอที่จะฟ้องคดีต่อศาล จะส่งไปยังกรมที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป

2) กองสนับสนุนด้านการบริหารและผู้เชี่ยวชาญ Administration & Specialist Support Division) แบ่งออกเป็น 4 หน่วย คือ หน่วยบริหารงานทั่วไป หน่วยป้องกัน หน่วยข่าวสารข้อมูลคอมพิวเตอร์ และหน่วยวางแผนนโยบายและโครงการ

จากการศึกษาพบว่า ความสำเร็จของหน่วยงาน CPIB ในการต่อสู้กับการกระทำทุจริต คือ การที่ CPIB ทำให้สังคมเกิดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานของหน่วยงานและให้ความสนับสนุนอย่างเต็มที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยทั่วไป CPIB ถูกมองว่าเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพและมีชื่อเสียงในเรื่องของการดำเนินงานที่เป็นอิสระ ส่งผลให้ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่ได้ชื่อว่าปราศจากการ Corruption มากที่สุดในโลกประเทศหนึ่ง (ผู้ที่สนใจสามารถดูได้จากเอกสาร “การศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินงานขององค์กรปราบปรามการทุจริต” สำนักงาน ป.ป.ช. (2549) โดย ดร. อัมชานา วุฒิสุมบุรณ์)

2.5.3 มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบอำนาจรัฐของมลรัฐนิวเซาท์เวล ประเทศออสเตรเลียโดยคณะกรรมการต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption – ICAC – NSW)

คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตของประเทศออสเตรเลีย (Independent Commission Against Corruption – ICAC – NSW) จัดตั้งขึ้นโดย Independent Commission Against Corruption (ICAC) Act (1988) เนื่องจากรัฐบาลนิวเซาท์เวล (NSW) ต้องการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของศาล รัฐมนตรี เจ้าหน้าที่ของรัฐ และเจ้าหน้าที่ตำรวจรับสินบนจากการค้ายาเสพติด โดย ICAC เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2532

2.5.3.1 อำนาจหน้าที่หลัก คือ

- 1) สืบสวนการทุจริตและเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อให้เกิดการเรียนรู้และมีผลในการลดการทุจริต
- 2) ป้องกันการทุจริตอย่างจริงจังโดยการให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานภาครัฐในการต่อต้านการทุจริต
- 3) ให้ความรู้แก่สาธารณะเกี่ยวกับการทุจริตและผลกระทบที่เกิดขึ้น ขอบเขตการดำเนินงาน

ICAC สามารถสืบสวนการติดสินบนและการทุจริตในรูปแบบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐนิวเซาท์เวล รวมถึงรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้พิพากษา และผู้พิพากษาศาลแขวง ICAC ไม่มีอำนาจในการสืบสวนการทุจริตในภาคเอกชนที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่มีอำนาจในการสืบสวนการทุจริตของเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ความหมายของการทุจริตภาครัฐ หมายถึงการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความไม่ซื่อสัตย์หรือการใช้อำนาจหน้าที่หรือตำแหน่งอย่างไม่เป็นธรรม ส่งผลให้บุคคลหนึ่งได้เปรียบเหนืออีกคนหนึ่ง รวมถึงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นการกระทำที่ไม่ซื่อสัตย์และไม่เป็นธรรม การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐที่บ่อนทำลายความไว้วางใจที่ประชาชนมีต่อรัฐบาล และการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐที่นำข้อมูลหรือสิ่งที่รับทราบจากการปฏิบัติหน้าที่ไปใช้โดยมิชอบ

การกระทำทุจริตดังกล่าวโดยสรุป คือ

- 1) ความประพฤติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (รวมถึงการทำลายความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อรัฐ การฉ้อฉลในการปฏิบัติงาน การละเว้นไม่ปฏิบัติ การกระทำมิชอบ การบีบบังคับ การกรรโชก หรือการตั้งข้อกำหนดที่ไม่เป็นธรรม)

- 2) การให้สินบน
- 3) การฉ้อฉล
- 4) การรับผลประโยชน์ทางการเงินจากการกระทำผิดของบุคคลอื่น
- 5) การให้ที่ซ่อนเร้นแก่ผู้กระทำความผิดอาญา
- 6) การสมรู้ร่วมคิดหรือความพยายามที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

ข้างต้น

ICAC – NSW เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระจากรัฐสภา รัฐบาล และศาลของรัฐนิวเซาท์เวล มีประธานกรรมการ ที่แต่งตั้งโดยผู้ว่าการรัฐ และรองประธานกรรมการ ที่แต่งตั้งโดยผู้ว่าการรัฐ ตามความเห็นของประธานกรรมการ เป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการของ ICAC ประธานกรรมการ มีวาระการปฏิบัติงานไม่เกิน 5 ปี ถ้าไม่ได้รับการแต่งตั้งต่อ การถอดถอนประธานกรรมการของ ICAC กระทำได้โดยผู้ว่าการรัฐ โดยการเสนอของสภาทั้งสอง สำหรับการถอดถอนรองประธานกรรมการของ ICAC จะกระทำได้โดยผู้ว่าการรัฐ จากเหตุไร้ความสามารถ ขาดความสามารถ หรือประพฤติมิชอบ

2.5.3.2 องค์กรและการดำเนินงานของ ICAC

มีการแบ่งส่วนการปฏิบัติ ดังนี้

1) Assessments Section มีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียน หาข้อมูลเพิ่มเติม และจัดทำรายงานเสนอที่ประชุมคณะกรรมการ Assessment Panel เพื่อพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนแต่ละเรื่อง

2) Corporate Services Division ให้บริการคำแนะนำในเรื่องนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการวางแผน การพัฒนาบุคลากร การบริหารการเงิน การบริหารความเสี่ยง การจัดซื้อจัดจ้าง และบริการสำหรับสำนักงาน รวมทั้งการให้บริการข้อมูลข่าวสาร

3) Legal Division เป็นที่ปรึกษากฎหมายให้แก่คณะกรรมการ

4) Strategic Operations Division รับผิดชอบในการสืบสวนเรื่องร้องเรียนการทุจริต

5) Corruption Prevention, Education and Research Division ให้คำแนะนำเผยแพร่ความรู้และแนวทางในการฝึกอบรม รวมทั้งวัสดุอุปกรณ์คู่มือการฝึกอบรมแก่หน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนทั่วไปเรื่องการทุจริต วิธีการ และช่องทางรายงานการกระทำทุจริต

การดำเนินงาน

- 1) เรียกเอกสารหรือหลักฐานจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ
- 2) เจ้าหน้าที่ของ ICAC สามารถเข้าไปในอาคารสถานที่เพื่อตรวจสอบและทำ

เอกสาร

- 3) ขอบหมายศาลเพื่อตรวจค้นและยึดเอกสารสิ่งของ ใช้เครื่องดักฟังหรือดักฟัง

โทรศัพท์

- 4) ICAC สามารถดำเนินการไต่สวนบุคคลและไต่สวนสาธารณะ ซึ่งพยานบุคคลจะต้องตอบคำถามของคณะกรรมการ

เห็นสมควร

- 5) ประธานกรรมการ (Commissioner) สามารถออกหมายค้นได้เองตามที่

- 6) ออกหมายจับพยาน

- 7) ขอให้ตำรวจหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ความคุ้มครองพยานและบุคคลที่ให้ความช่วยเหลือแก่คณะกรรมการ ให้พ้นจากการคุกคาม ข่มขู่

ICAC สามารถเลือกจะสืบสวนเรื่องร้องเรียนที่ได้รับหรือไม่ก็ได้ตามความเหมาะสม เรื่องร้องเรียนที่เข้ามาทั้งหมดจะถูกตรวจสอบประเมินทีละเรื่องเพื่อพิจารณาว่าจะดำเนินการตามความเหมาะสมอย่างไร นำเสนอ Assessment Panel ซึ่งจะประชุมสัปดาห์ละ 2 ครั้ง และตัดสินใจดำเนินการใน 5 แนวทาง คือ ส่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือไม่ดำเนินการอะไรเลย ขอให้หน่วยงานอื่นสืบสวนและรายงาน ICAC ดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นเพื่อพิจารณาว่าควรดำเนินการต่อไปอย่างไรหรือไม่ เสนอมาตรการป้องกันการทุจริตเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาขึ้นมาอีก และส่งเรื่องต่อให้สำนักยุทธศาสตร์ (Strategic Operations Divisions) หรือสำนักกฎหมาย (Legal Division) โดยต้องเป็นเรื่องในขอบเขตอำนาจการสืบสวนของ ICAC และเป็นเรื่องร้ายแรงหรือเป็นเรื่องที่อาจนำไปสู่การกระทำทุจริตที่มีความสำคัญหรืออาจกระทำกันเป็นระบบ (ผู้ที่สนใจสามารถดูได้จากเอกสาร “กรณีศึกษาการดำเนินงานองค์กรปราบปรามการทุจริต ICAC – นิวเซาท์เวล – ICAC ฮองกง สำนักงาน ป.ป.ช. (2549) โดย ดร.อัมชานา วุฒิสมนุรณัฏ์)

บทที่ 3

แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมาย บุคคลที่กระทำความผิดและองค์การ ที่เกี่ยวกับความผิดที่เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงาน ของรัฐในประเทศไทย

แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายและบุคคลที่กระทำความผิดที่เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อ หน่วยงาน ของรัฐ

ขณะที่เศรษฐกิจของโลกพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ประเทศต่าง ๆ ยอมรับระบบการค้าแบบเสรี ทำให้มีการแข่งขันทางการค้าอย่างรุนแรง ก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตที่เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐขึ้น โดยแต่ละประเทศมีปัญหาการทุจริตในเรื่องนี้แตกต่างกันไป เพื่อความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดที่เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ผู้ศึกษาจึงขอนำเสนอความเป็นมาและความสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ตลอดจนเพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์และเหตุผลในการตรากฎหมาย และเข้าใจว่าการกระทำเช่นใดเป็นความผิดตามกฎหมายนี้ ตามหัวข้อต่อไปนี้

3.1 ความเป็นมาของพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดที่เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

ความผิดที่เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ หรือ “การสมยอมราคา หรือ “ฮั้ว” นี้ เป็นความผิดที่มีมานานแล้ว และทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณแผ่นดินเป็นอันมาก ทำให้มีแนวความคิดที่จะเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการกระทำความผิดดังกล่าว รวมถึงเอกชนที่ร่วมกันสมยอมกันในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ได้เริ่มมีแนวความคิดและมีการแก้ไขกันอย่างจริงจังเมื่อมีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518” หรือที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติ ป.ป.ป.” ก่อให้เกิดคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ป. กำหนดให้มีหน้าที่เสนอมาตรการป้องกันต่อคณะรัฐมนตรีด้วย ประกอบกับมีเรื่องกล่าวหาโรงเรียนในเรื่องการซื้อ การจ้างของทางราชการ นับแต่การออกแบบ การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะ (Specification) การกำหนดราคา มาตรฐานราคา กลาง การประกาศประกวดราคา การขายแบบ การรับซอง การพิจารณาผลการสอบราคาหรือ

ประกวดราคา การทำสัญญา การแก้ไขสัญญา การควบคุมงาน การตรวจรับ คณะกรรมการ ป.ป.ป. พยายามศึกษาหามาตรการป้องกันในขั้นตอนต่างๆ ตลอดมา ปรากฏผลในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (มาตรการที่เคยเสนอคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 ซึ่งรวมไว้เป็นเล่มในห้องสมุดของสำนักงาน ป.ป.ช.)¹ แม้ข้อตกลงในการฮั้วกันไม่อาจฟ้องร้องให้มีการปฏิบัติตามข้อตกลงได้ แต่การฮั้วในการประมูลงานราชการยังคงมีอยู่ ปี พ.ศ. 2535 คณะกรรมการ ป.ป.ป. เสนอมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเกี่ยวกับการประกวดราคาที่มีการรวมหัวกัน เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2539² โดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. เห็นว่าเพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเกี่ยวกับการประกวดราคาที่มีการรวมหัวกัน สมควรกำหนดมาตรการเสริมให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้เพิ่มเติม นอกจากการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ดังนี้

1) ตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากกรมประชาสัมพันธ์ และองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) ว่ามีหน่วยงานใดที่ไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการพัสดุในการประกาศประกวดราคา แล้วนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ป. พิจารณาส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานนั้นๆ ดำเนินการสอบสวนตามอำนาจหน้าที่ และแจ้งผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ทราบต่อไป

2) เสนอคณะรัฐมนตรีให้ทราบว่ามีหน่วยงานใดบ้างที่ไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0203/ว 37 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2532 และสมควรให้คณะรัฐมนตรีมีมติดังต่อไปนี้

(1) กำชับให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ดังกล่าวโดยเคร่งครัด หากปรากฏว่ายังไม่มีการปฏิบัติ ก็ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสอบสวนทางวินัยทุกราย

(2) กรณีที่ศูนย์รวมข่าวประกวดราคาของกรมประชาสัมพันธ์ได้รับข่าวสารการประกวดราคาและประกาศประกวดราคาแล้วจ่าจันไม่สามารถเผยแพร่ได้ทัน หรือไม่ปฏิบัติตาม

¹ ประสิทธิ์ ดำรงชัย. (2550). กฎหมายปราบฮั้ว. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2551, จาก

<http://www.thaitopic.com/cgi-bin/swb/webborad.pl>.

² สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2535). หนังสือ ที่ นร 0203/ว 129 เรื่องการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเกี่ยวกับการประกวดราคาที่มีการรวมหัวกัน ลงวันที่ 28 สิงหาคม.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ให้ศูนย์รวมข่าวฯ รียบรายงานกรมประชาสัมพันธ์เพื่อส่งเรื่องดังกล่าวให้กระทรวง ทบวง กรม เจ้าสังกัดของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ส่งประกาศประกวดราคาแล้ว เพื่อสั่งการให้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยเร็ว

(3) กำหนดให้ศูนย์รวมข่าวประกวดราคาของกรมประชาสัมพันธ์และ อ.ส.ม.ท. รวบรวมข้อมูลกรณีที่หน่วยงานส่งข่าวสารประกวดราคาแล้วงานไม่สามารถเผยแพร่ได้ทันหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ทราบทราบรอบหกเดือน เพื่อให้มีการติดตามตรวจสอบต่อไป

ต่อมาในปี พ.ศ. 2536 นายบุญชู โรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรี ในขณะนั้น เข้ามาเป็นผู้มิบทบาทในการหามาตรการลดโอกาสการสมยอมกันในการเสนอราคา มีหน่วยงานที่มิบทบาทสำคัญ คือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินศึกษาเฉพาะกรณีการจ้างเหมาก่อสร้างของทางราชการเพื่อลดโอกาสการสมยอมกันในการเสนอราคา เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา แล้วพบประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

1) ความไม่เหมาะสมของราคากลาง โดยยังไม่มีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบเกี่ยวกับราคากลางของงานก่อสร้างต่างๆ ของทางราชการ ดังนั้นส่วนราชการที่ดำเนินการจ้างเหมาก่อสร้างจะเป็นผู้คำนวณราคากลางเอง ปรากฏว่าราคากลางของสิ่งก่อสร้างบางรายการยังไม่ใกล้เคียงกับราคาที่แท้จริงในท้องตลาด เนื่องจากข้อมูลต่างๆ เช่น ราคาวัสดุก่อสร้างที่เผยแพร่โดยกระทรวงพาณิชย์ ที่นำไปใช้ในการคำนวณราคากลาง เป็นข้อมูลที่ยังคงคลาดเคลื่อนจากราคาที่แท้จริง และไม่เป็นปัจจุบัน ประกอบกับยังไม่มีกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการคำนวณราคากลางให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เป็นเหตุให้บางครั้งราคากลางของแต่ละส่วนราชการคำนวณนั้นสูงหรือต่ำกว่าราคาตลาดมาก

2) ขาดข้อมูลที่จะช่วยให้การตรวจสอบมีประสิทธิภาพ โดยตามเอกสารประกอบแนบท้ายสัญญาจ้างซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาฯ ขาดข้อมูลที่จำเป็นอย่างเพียงพอสำหรับการควบคุมหรือตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างเหมา เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการใช้วัสดุและแรงงานที่มีคุณภาพตามที่ทางราชการต้องการ ดังนั้นเมื่อผู้รับจ้างหลีกเลี่ยงไปใช้วัสดุและแรงงานที่มีคุณภาพต่ำ จะไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) ระยะเวลาที่กำหนดให้ผู้รับจ้างรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงาน หลังการส่งมอบสิ้นไป โดยตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุที่ใช้อยู่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่ผู้รับจ้างจะต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้างไว้โดยชัดเจน แม้ว่าแบบสัญญาจ้างแนบท้ายระเบียบผู้ว่าจ้างสามารถระบุระยะเวลาความรับผิดชอบได้มากกว่า 1 ปีก็ตาม แต่ส่วนราชการผู้ว่าจ้างมักจะระบุระยะเวลาความรับผิดชอบไว้ในสัญญาเพียง 1 ปี ทั้งที่ความชำรุดบกพร่องของงานก่อสร้างมัก

ปรากฏหลังจากพ้นระยะเวลา 1 ปีแล้ว เป็นเหตุให้ผู้รับจ้างหลีกเลี่ยงไปใช้วัสดุหรือแรงงานคุณภาพต่ำได้โดยง่าย ทำให้มีกำไรส่วนเกินกว่าปกติ อันเป็นเหตุหนึ่งให้ผู้เสนอราคาสมยอมราคากับผู้เสนอราคารายอื่นได้โดยง่าย

4) กำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาโดยจงใจกีดกันผู้อื่น โดยส่วนราชการบางแห่ง กำหนดคุณสมบัติบางประการของผู้เข้าเสนอราคาไว้ในลักษณะที่มีเจตนาไม่สุจริต เช่น กำหนดวงเงินขั้นต่ำของผลงาน หรือกำหนดเงินทุนขั้นต่ำของผู้เสนอราคาไว้เป็นจำนวนสูงเกินความจำเป็น เมื่อเปรียบเทียบกับงานที่จ้างเหมาเพื่อกีดกันผู้อื่น ทำให้ทางราชการไม่ได้รับประโยชน์จากการแข่งขันประกวดราคา

5) ปิดกั้นข่าวสารการประกวดราคา โดยการประกาศประกวดราคาของส่วนราชการบางแห่งยังไม่เปิดเผยหรือแพร่หลายเท่าที่ควรทั้งโดยจงใจและไม่จงใจ เช่น ปิดประกาศประกวดราคาไว้ในสถานที่ที่ไม่เปิดเผย บางครั้งอยู่ห่างไกลหรือเป็นเขตหวงห้าม เป็นการปิดกั้นข่าวสารการประกวดราคา นอกจากนี้การส่งประกาศประกวดราคาไปให้ศูนย์รวมข่าวประกวดราคา ประชาสัมพันธ์ องค์กรสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ปรากฏว่าส่วนราชการบางแห่งไม่ได้จัดส่งภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบหรือไม่ได้จัดส่ง แต่ทำหลักฐานว่าส่งหรือทำหลักฐานการส่งย้อนหลังเพื่อให้ดูเหมือนว่าได้ปฏิบัติถูกต้องตามระเบียบแล้ว ทำให้ข่าวการประกวดราคาไม่แพร่หลายเท่าที่ควร

6) ความย่อหย่อนของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการจัดจ้าง เช่น ผู้ควบคุมงาน และคณะกรรมการตรวจการจ้าง ไม่มีความรู้ในอำนาจหน้าที่ของตน เนื่องจากไม่ได้ศึกษาระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีและข้อกำหนดต่างๆ ในสัญญา ทำให้ปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน เป็นช่องทางให้ผู้รับจ้างลดคุณภาพของงาน

สิ่งหนึ่งที่มีการพิจารณากันมาก และมีความพยายามที่จะแก้ไขกันมาโดยตลอด คือ การสมยอมราคา หรือการรวมหัวกันในการเสนอราคา หรือการ “ฮั้ว” นั่นเอง แต่ไม่ว่าจะมีการแก้ไขระเบียบว่าด้วยการพัสดุในขั้นตอนต่าง ๆ โดยเชื่อว่าหากแก้ไขขั้นตอนนั้นแล้ว จะแก้ไขการสมยอมราคาได้ ปรากฏว่าไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาการสมยอมราคามาให้เด็ดขาดได้ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2541 รัฐบาลและฝ่ายค้าน เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาการ “สมยอมราคากัน” ว่าทำให้ทางราชการต้องสูญเสียเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนมาก ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรม พ่อค้าด้วยกันได้รับความเดือดร้อน เพราะไม่สามารถสู้อิทธิพลของกลุ่มที่มีการ “สมยอมราคากัน” ได้ จึงต่างมีการเสนอกฎหมายเรื่องการสมยอมกันในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ มีหลักการ วัตถุประสงค์ และเนื้อหาของกฎหมายคล้ายคลึงกัน คือ จะต้องมีการลงโทษผู้กระทำความผิดให้หนัก ทั้งโทษจำ และโทษปรับ ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

ต่อมาคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2541 มีมติเห็นชอบให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ มีการประกาศเปิดเผยราคากลาง นอกจากนี้ยังเห็นว่าทางราชการต้องสูญเสียเงินงบประมาณแผ่นดินในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก เนื่องจากมีการสมยอมราคากันในการเสนอราคา ทั้งที่เกิดจากฝ่ายเอกชนและเกิดจากการร่วมมือกันระหว่างเอกชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อแก้ไขและป้องกันปัญหาดังกล่าว จึงมอบให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบจัดตั้งคณะกรรมการ ประกอบด้วย รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) เป็นประธาน และหน่วยงานที่มีการจัดซื้อจัดจ้างเป็นจำนวนมาก ร่วมเป็นกรรมการร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขและป้องกันปัญหาการสมยอมกันในการเสนอราคา รวมทั้งการปรับปรุงแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ให้แล้วเสร็จ ภายใน 30 วัน

หลังจากนั้นมีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าว เรียกชื่อว่า “คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายป้องกันการสมยอมกันในการเสนอราคาและปรับปรุงแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ เรียกโดยย่อว่า “กรสพ.” เพื่อพิจารณาเสนอแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุเพื่อป้องกันการสมยอมราคาในการประมูลงานราชการ ต่อมามีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2541

ต่อมา คณะรัฐมนตรี ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2541 แล้ว เห็นว่าการแก้ไขและป้องกันการสมยอมกันในการเสนอราคา สมควรกำหนดมาตรการโดยมีกลไกพิเศษที่ช่วยดูแลปัญหาเพื่อมิให้มีการกระทำในลักษณะดังกล่าว ซึ่งจำเป็นต้องตรากฎหมายเป็นเอกเทศ โดยเฉพาะ ทำให้คงหลักการเดิมไว้ โดยให้มีกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคา และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตรวจสอบพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคา พ.ศ. โดยอาศัยกฎหมายต่างประเทศมาใช้เป็นข้อมูลในการร่าง ได้แก่ประมวลกฎหมายของประเทศต่างๆ คือ ญี่ปุ่น สิงคโปร์ ฝรั่งเศส และ อิตาลี ที่มีการบัญญัติความผิดในลักษณะเดียวกันนี้ไว้ในประมวลกฎหมาย

การพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ มีความเห็นต่างกันเป็นสองฝ่าย คือ

ฝ่ายหนึ่ง เห็นว่าประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดฐานฉ้อโกงอยู่แล้ว (มาตรา 341 – 348) ควรใช้วิธีแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเรื่องความผิดฐานฉ้อโกงรัฐเข้าไป โดยไม่ต้องยกร่างกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะขึ้นมาอีก

อีกฝ่ายหนึ่ง เห็นว่าความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคา มีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ควรให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติ เป็นหน่วยงานกลางที่จะสอบสวนข้อเท็จจริง และดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด แม้ว่าบางกรณีอาจจะเป็นบุคคลในภาคเอกชนก็ตาม

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 10) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าหลักการเดิมของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจสอบสวนการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคา แต่ตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดความผิดไว้ 2 ส่วน คือ การกระทำความผิดของเอกชนกับการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในส่วนของการกระทำความผิดของเอกชนนั้น หากให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจสอบสวน จะเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่นอกขอบเขตความมุ่งหมายในการให้ม็องส์กรนี้ขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น การกำหนดบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินี้ให้มีอำนาจสอบสวนบุคคลอื่นนอกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย อาจขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ การกระทำของเอกชนในส่วนนี้ จึงต้องเป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติเช่นเดียวกับการกระทำความผิดต่าง ๆ ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายอื่น³

อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี โดยตรวจร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ... โดยในส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นั้น ให้มีอำนาจเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามวิธีการที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป ท้ายที่สุด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีการตรวจร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ... แล้วเสร็จ และมีหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แจ้งผลการพิจารณา โดยมีสาระสำคัญในเรื่องการตรวจร่างกฎหมายดังกล่าว คือ⁴

1) ชื่อร่างพระราชบัญญัติ ได้ใช้ชื่อร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ... แทนชื่อร่างเดิมที่ใช้ว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดในการสมยอมในการเสนอราคา พ.ศ. ...

³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2541). บันทึกเรื่องการพิจารณาบททวนหลักการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... (ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ). วันที่ 12 พฤศจิกายน.

⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2541). หนังสือ ที่ นร 0601/1163 เรื่องการพิจารณาข่างกฎหมายเพื่อแก้ไขและป้องกันการสมยอมในการเสนอราคา ลงวันที่ 21 ธันวาคม.

2) การกำหนดความผิดเกี่ยวกับการกระทำในการเสนอราคาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ได้กำหนดการกระทำความผิดในลักษณะเดียวกับที่เคยเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ดังต่อไปนี้

- (1) การตกลงร่วมกันในระหว่างผู้เข้าเสนอราคาโดยทุจริต
- (2) การให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อจูงใจให้ร่วมเสนอราคาโดยทุจริต
- (3) การใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญให้ร่วมเสนอราคาโดยทุจริต
- (4) การใช้อุบายหลอกลวงเพื่อมิให้ผู้อื่นเข้าเสนอราคาหรือเสนอราคาโดยหลงผิด
- (5) การเสนอราคาที่สูงหรือต่ำเกินปกติจนไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาได้

สำหรับอัตราโทษในการกระทำความผิดกรณีต่าง ๆ นั้น มีการปรับปรุงใหม่ให้เหมาะสมกับความเสียหายที่รัฐต้องได้รับจากการกระทำความผิดนั้น อันจะเป็นการปรามมิให้มีการกระทำเช่นนั้นให้เป็นผลยิ่งขึ้น โดยกำหนดโทษปรับเป็นร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดหรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่ากัน

3) การกำหนดความผิดสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยตามร่างเดิมที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 10) เคยเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ให้กำหนดความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในประมวลกฎหมายอาญา จึงเป็นการกำหนดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁵ เมื่อมีหลักการกำหนดให้ตรากฎหมายขึ้นพิเศษโดยเฉพาะต่างหากจากประมวลกฎหมายอาญา จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีนี้ให้เป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 308 ซึ่งปัจจุบันถูกยกเลิกไปแล้ว บัญญัติว่า “ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนด้วย.”

นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 10) เห็นว่าเมื่อมีหลักการให้ตราเป็นกฎหมายพิเศษโดยเฉพาะ จึงสมควรกำหนดลักษณะการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ครอบคลุมการกระทำทุกกรณีที่อาจมีผลทำให้เป็นการช่วยเหลือหรือสนับสนุน หรือเป็นผู้ก่อให้เกิดการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคา โดยได้กำหนดการกระทำที่เป็นความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ ดังนี้

1) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจในการอนุมัติ การพิจารณาหรือดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอราคารู้ว่าการเสนอราคามีการกระทำผิด ละเว้นต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการให้มีการยกเลิกการเสนอราคา

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐช่วยเหลือหรือกระทำการใดเพื่อประโยชน์แก่ผู้หนึ่งผู้ใดในการเสนอราคา หรือร่วมกระทำผิด

3) ข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น กรรมการหรืออนุกรรมการในหน่วยงานของรัฐ แม้ว่าจะมิใช่เป็นผู้มีหน้าที่โดยตรงในการเสนอราคา แต่ได้ใช้อำนาจในหน้าที่บังคับหรือกระทำการใดให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบต้องยอมรับการเสนอราคาที่มีการกระทำผิด

4) การกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นั้น มีการกำหนดให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดว่าเมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการรับดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเร็ว ในกรณีนี้ย่อมสามารถดำเนินการได้ทั้งผู้กระทำความผิดที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป ทั้งนี้ ในการตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวอาจพบพฤติการณ์ของเอกชนผู้เสนอราคาว่ามีการกระทำอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย แม้คณะกรรมการจะไม่มีอำนาจดำเนินการโดยตรง เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดต่อไป จึงให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งพนักงานสอบสวนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปด้วย อันเป็นมาตรการเสริมการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดในเรื่องนี้ให้บรรลุผลยิ่งขึ้น

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ดังกล่าว ได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ในชั้นพิจารณาร่างของรัฐสภา มีสมาชิกเสนอความเห็นและแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ จนเป็นกฎหมายออกใช้บังคับนับตั้งแต่วันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 เป็นต้นไป แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายอาญากำหนดความผิดที่เกิดจากการสมยอมราคากัน (ฮั้ว) ในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ไม่อาจใช้บังคับกับกรณีที่มีการสมยอมราคากันในการเสนอราคา

ในกิจการของเอกชนได้ และในปีเดียวกัน ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันการกระทำอันเป็นการผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจอย่างเป็นระบบเพื่อเป็นการส่งเสริมให้การประกอบธุรกิจเป็นไปอย่างเสรี และป้องกันมิให้เกิดการกระทำอันไม่เป็นธรรมในการประกอบธุรกิจ จะเห็นว่าพฤติกรรมทางการค้าที่ตกลงร่วมกันในการประมูลงาน ที่เรียกว่า “การสมยอมกันในการเสนอราคา” ในกิจการของเอกชน ทำให้ไม่มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าว โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 กำหนดข้อห้ามและโทษไว้พอเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ดังนี้

มาตรา 26 “ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการรวมธุรกิจ อันอาจก่อให้เกิดการผูกขาด หรือความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา.....”

การรวมธุรกิจ หมายความว่า การที่ผู้ผลิตรวมกิจการกับผู้ผลิต ผู้จำหน่ายรวมกิจการกับผู้จำหน่าย ผู้ผลิตรวมกิจการกับผู้จำหน่าย ผู้บริการรวมกิจการกับผู้บริการ อันจะมีผลให้สถานะของธุรกิจหนึ่งคงอยู่ และธุรกิจหนึ่งสิ้นสุด หรือเกิดเป็นธุรกิจขึ้นใหม่ รวมทั้งการเข้าซื้อสินทรัพย์ทั้งหมดหรือบางส่วนของธุรกิจอื่นเพื่อควบคุมนโยบายการบริหารธุรกิจ การอำนาจการหรือการจัดการ รวมถึงการเข้าซื้อหุ้นทั้งหมดหรือบางส่วนของธุรกิจอื่นเพื่อควบคุมนโยบายการบริหารธุรกิจ การอำนาจการ หรือการจัดการ

มาตรา 27 “ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใดร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจอื่นกระทำการใดๆ อันเป็นการผูกขาดหรือลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่ง หรือบริการใดบริการหนึ่ง ในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

.....

(4) กำหนดข้อตกลงหรือเงื่อนไขในลักษณะสมรู้กัน เพื่อให้ฝ่ายหนึ่งได้รับการประมูลหรือประกวดราคาสินค้าหรือบริการ หรือเพื่อมิให้ฝ่ายหนึ่งเข้าแข่งขันราคาในการประมูลหรือประกวดราคาสินค้าหรือบริการฯลฯ”

เมื่อมีการสมยอมกันอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 27 (4) กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ประกอบการธุรกิจระงับ หยุด หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำสมยอมกันในการเสนอราคาได้ ในการนี้คณะกรรมการฯ จะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาในการปฏิบัติไว้ในคำสั่งด้วยก็ได้ ผู้ประกอบธุรกิจที่เห็น

ว่าตนไม่ได้ฝ่าฝืนมาตราดังกล่าว มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่งของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า⁶

นอกจากนี้ยังได้กำหนดโทษทางอาญา สำหรับผู้ฝ่าฝืนมาตรา 27 (4) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6 ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และในกรณีที่กระทำความผิดซ้ำ ต้องระวางโทษเป็นทวีคูณ⁷ และยังกำหนดโทษสำหรับกรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดในการชั่วด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอม หรือตนได้จัดการตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดนั้นแล้ว⁸

เมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้ “ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ” อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการสอบสวนความผิดดังกล่าว โดยปรากฏเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติว่า “ในการจัดหาสินค้าและบริการไม่ว่าด้วยวิธีการจัดซื้อหรือจัดจ้างหรือวิธีอื่นใดของหน่วยงานของรัฐทุกแห่งนั้น เป็นการดำเนินการโดยใช้งบประมาณเงินกู้เงินช่วยเหลือหรือรายได้ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นเงินของแผ่นดิน รวมทั้งการที่รัฐให้สิทธิในการดำเนินกิจการบางอย่างโดยการให้สัมปทานอนุญาตหรือกรณีอื่นใดในลักษณะเดียวกัน ก็เป็นการ

⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาตรา 31 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าผู้ประกอบการฝ่าฝืนมาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 หรือมาตรา 29 ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ประกอบการระงับ หยุด หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำดังกล่าวได้ ในการนี้คณะกรรมการจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาในการปฏิบัติไว้ในคำสั่งด้วยก็ได้

ผู้ประกอบการซึ่งได้รับคำสั่งตามวรรคหนึ่งที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ให้มีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา 46

ผู้ประกอบการจะเรียกร้องค่าเสียหายจากคณะกรรมการเพราะเหตุที่คณะกรรมการมีคำสั่งตามวรรคหนึ่งมิได้”

⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาตรา 51 บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 39 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และในกรณีที่กระทำความผิดซ้ำต้องระวางโทษเป็นทวีคูณ.”

⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาตรา 54 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล ให้กรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมหรือตน ได้จัดการตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดนั้นแล้ว.”

ดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นกิจการของรัฐ” เมื่อพิจารณาคำนิยามคำว่า “การเสนอราคา” ตามมาตรา 3 ซึ่งหมายความว่า “การยื่นข้อเสนอเพื่อเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ อันเกี่ยวกับการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทาน หรือการได้รับสิทธิใดๆ” จากคำนิยามดังกล่าวสามารถแยกลักษณะการเสนอราคาเพื่อเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ออกเป็น 7 ประการ ดังนี้

- (ก) การยื่นข้อเสนอเพื่อเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐอันเกี่ยวกับการซื้อ
- (ข) การยื่นข้อเสนอเพื่อเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐอันเกี่ยวกับการจ้าง
- (ค) การยื่นข้อเสนอเพื่อเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐอันเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยน
- (ง) การยื่นข้อเสนอเพื่อเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐอันเกี่ยวกับการเช่า
- (จ) การยื่นข้อเสนอเพื่อเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐอันเกี่ยวกับการจำหน่ายทรัพย์สิน
- (ฉ) การยื่นข้อเสนอเพื่อเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐอันเกี่ยวกับการได้รับสัมปทาน
- (ช) การยื่นข้อเสนอเพื่อเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐอันเกี่ยวกับการได้รับสิทธิใดๆ

การเสนอราคาดังกล่าวจึงมีความเกี่ยวข้องกับ “การบริการสาธารณะ” และ “สัญญาทางปกครอง” แต่ในเรื่องนี้ “สัญญาทางปกครอง” เป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องศึกษาอย่างละเอียด เพราะมีความเชื่อมโยงกัน กล่าวคือในฐานะที่เป็นประเภทหนึ่งของสัญญาของทางราชการ โดยที่มาของการทำสัญญาทางปกครองดังกล่าว รัฐไม่มีสิทธิเสรีภาพในการเลือกคู่สัญญาเหมือนเอกชนที่จะเลือกใครมาเป็นคู่สัญญาอย่างไรก็ได้ แต่รัฐถูกจำกัดโดยหลักทั่วไปที่ว่า ฝ่ายปกครองต้องเป็นกลาง ต้องเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม ขณะเดียวกันต้องเกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ (ค่าใช้จ่ายต่ำที่สุดหรือประโยชน์ตอบแทนสูงที่สุดแล้วแต่กรณี) ด้วย รัฐจึงไม่สามารถเลือกคู่สัญญาได้ตามอำเภอใจ ต่างจากเอกชนที่เพียงแต่พิจารณาว่าคำเสนอกับคำสนองถูกต้องตรงกัน จะเกิดสัญญาขึ้นได้ทันที ขณะที่รัฐต้องเลือกคู่สัญญาโดยผ่านขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบว่าด้วยการบริหารพัสดุ ซึ่งซับซ้อนยุ่งยากมากกว่าการเลือกคู่สัญญาของเอกชน ทำให้เกิดการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีการสมยอมราคากันของเอกชนในการเสนอราคาต่อ

หน่วยงานของรัฐ รัฐจึงห้ามมาตรการมาควบคุม คือ “พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542” ซึ่งเป็นกฎหมายควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนมีการทำสัญญาทางปกครองที่มีโทษทางอาญา ใช้บังคับสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่ว่าจะมีความพิจารณาอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างครั้งนั้นหรือไม่ หากมีการกระทำความผิดในการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องรับโทษทางอาญา ในกรณีที่เอกชนสมยอมกันในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐจะมีความผิดและต้องรับโทษตามกฎหมายฉบับนี้ และในกรณีเอกชนรายใดได้รับความเสียหายจากการพิจารณาอนุมัติหรือจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือไม่ได้รับความเสียหายเป็นธรรมเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ จะมีมาตรการทางปกครอง คือ การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้ “คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง” เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ทำให้เอกชนที่ได้รับความเสียหายสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองเพื่อขอความเป็นธรรมอีกทางหนึ่ง หรือร้องเรียนไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ตรวจสอบการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคา ผู้ศึกษาจึงนำเสนอความหมายของ “การบริการสาธารณะ” และ “สัญญาทางปกครอง” เพื่อให้ทราบถึงที่มาของสัญญาทางปกครอง หรือสัญญาจัดทำบริการสาธารณะ อันเกิดจากการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ และการตรวจสอบการทุจริตของสัญญาทางปกครอง เพื่อนำมามาตรการทางกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องไปควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนในช่วงเวลาทั้งก่อนและหลังการทำสัญญาทางปกครอง อันเกิดจากการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ให้ความหมาย คำว่า “บริการสาธารณะ” (Public Service) ว่ากิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน⁹ รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะส่วนใหญ่โดยใช้อำนาจภายในฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ ต่อมารัฐเพิ่มวิธีการจัดทำบริการสาธารณะขึ้นอีกวิธีหนึ่ง โดยจัดตั้งองค์กรของรัฐประเภทพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะประเภท คือ รัฐวิสาหกิจบางประเภท เช่น การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง ต่อมาเมื่อกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นใช้บังคับในปี ค.ศ.1982 ฝ่ายนิติบัญญัติมอบบริการสาธารณะบางประเภทไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ นอกจากนี้ในระยะหลังบริการสาธารณะมีมากประเภทขึ้น บางประเภทต้องใช้กำลังคน กำลังทรัพย์ รวมทั้งเทคโนโลยี

⁹ ประยูร กาญจนกุล. (2533). คำบรรยายกฎหมายปกครอง. หน้า 108.

ระดับสูงมาดำเนินการจัดทำ แต่เป็นบริการสาธารณะที่โดยสภาพแล้วฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องทำเอง จึงมีการมอบสัมปทานในการให้บริการสาธารณะบางประเภทให้เอกชนไปดำเนินการแทนรัฐ จากนั้นรัฐต้องควบคุมดูแลการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเอกชนเพื่อให้การบริการอยู่ในมาตรฐานเดียวกับที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ

ส่วน “สัญญาทางปกครอง” นั้น นับแต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับ มีการจัดตั้งศาลปกครองและนำระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้ โดยสัญญาทางปกครองเป็นเรื่องสำคัญอีกเรื่องหนึ่งที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาวินิจฉัย

ก่อนหน้านี้ ประเทศไทยมีการจัดทำ “สัญญาทางปกครอง” อยู่แล้ว แต่ไม่ได้เรียกว่าสัญญาทางปกครอง กล่าวคือโดยปกติเมื่อรัฐซึ่งมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนไม่อาจจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนได้เนื่องจากเหตุต่างๆ รัฐมีความจำเป็นต้องมอบให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือจัดทำบริการสาธารณะโดยปกติจะทำในรูปของสัญญา คือ สัญญาทางปกครองในปัจจุบัน แต่ในอดีตมักจะเรียกสัญญาประเภทนี้ว่า “สัญญาของทางราชการหรือสัญญาของรัฐ”¹⁰

“สัญญาทางปกครอง” คือ นิติกรรมที่มีคู่สัญญาตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ มีลักษณะที่ในการก่อนิติสัมพันธ์เพื่อให้เกิดสัญญาเช่นเดียวกับวิธีการตามที่เอกชนปฏิบัติกันตามกฎหมายเอกชน เพื่อดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐในการบริการสาธารณะ โดยการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิหน้าที่กับปัจเจกชนในฐานะฝ่ายปกครองอยู่เหนือเอกชนในอันที่จะเปลี่ยนแปลง แก้ไข ยกเลิก หรือควบคุมการดำเนินการตามสัญญาให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง โปร่งใส และเป็นธรรม เพื่อประโยชน์ของสาธารณชน¹¹ เช่น สัญญาสัมปทาน เป็นต้น

คำว่า “สัญญาทางปกครอง” ตามคำนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ความหมายไว้ว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัด

¹⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2546). สัญญาทางปกครอง. หน้า 43.

¹¹ ชาชูชัย แสงวงศ์. (2533). “ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครอง ตามแนวคิดของฝรั่งเศส.” วารสารกฎหมายปกครอง, 25. หน้า 180.

ให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” จากคำนิยามดังกล่าว สัญญาทางปกครองได้แก่ สัญญา 4 ประเภท ดังต่อไปนี้

- (ก) สัญญาสัมปทาน
- (ข) สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ
- (ค) สัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค
- (ง) สัญญาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

เนื่องจากกฎหมายใช้คำว่า “หมายรวมถึง” ทำให้เข้าใจได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายไม่ต้องการให้สัญญาทางปกครองมีเพียงสัญญา 4 ประเภทนี้เท่านั้น และศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่ากฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ให้ศาลปกครอง “สร้าง” หลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ดังนั้น “สัญญาทางปกครอง” เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครอง

ในการประชุมตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6/2544 วันที่ 10 ตุลาคม 2544 ให้คำนิยามเกี่ยวกับ สัญญาทางปกครอง ดังนี้¹²

“สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ นั้น ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยความสมัครใจบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และมีได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง”

¹² นันทวัฒน์ บรมานันท์. เล่มเดิม. หน้า 245-248.

3.2 บุคคลที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติฉบับนี้แบ่งกลุ่มบุคคลและการกระทำความผิดออกเป็น 2 ประเภท คือ

3.2.1 ความผิดที่เอกชนเป็นผู้กระทำ¹³

1) ความผิดฐานตกลงร่วมกันในการเสนอราคาโดยทุจริตและฐานเป็นรัฐชกชวณให้ผู้อื่นตกลงร่วมกันเข้าเสนอราคา ตามมาตรา 4

ความผิดตามมาตรา 4 มี 2 วรรค ในวรรคแรกเป็นความผิดฐานตกลงร่วมกันในการเสนอราคาโดยทุจริต ถือว่าเป็นลักษณะความผิดขั้นพื้นฐานที่สุดของพฤติกรรมการตกลงสมยอมกันในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ โดยการตกลงกันเองระหว่างเอกชนแต่ละรายที่มีสิทธิเข้าเสนอราคาว่าจะให้ผู้เสนอราคารายใดเป็นผู้มีสิทธิเข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐนั้นๆ ไปวิธีการตกลงที่เข้าข่ายเป็นความผิดฐานนี้ ได้แก่ การตกลงแบ่งงานกันระหว่างกลุ่มผู้รับเหมาที่จะเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐได้ไม่ว่าจะเป็นงานที่หน่วยงานของรัฐขอซื้อหรือขอจ้างก็ตาม ผู้ที่ร่วมตกลงด้วยกันนั้นถือเป็นตัวการในความผิดฐานนี้ ผู้กระทำความผิดอาจจะเป็นผู้ที่ร่วมตกลงกัน

นอกจากนี้ยังมีอีกฐานความผิดตามวรรคสอง คือ ความผิดฐานเป็นรัฐชกชวณให้ผู้อื่นตกลงกันในการกระทำความผิดฐานตกลงเข้าเสนอราคาโดยทุจริต ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับความผิดฐานตกลงเข้าเสนอราคาโดยทุจริต เป็นการกระทำที่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้ชักชวนให้ผู้อื่นตกลงร่วมกันหรือเป็นรัฐชกชวณ หรือที่เรียกว่า “คนจัดให้มีการสมยอมราคากัน” หรือ “คนจัดฮั้ว” โดยบุคคลทั้งกลุ่มจะได้รับโทษเท่ากัน

ความผิดตามมาตรานี้เป็นความผิดสำเร็จทันทีที่ได้ตกลงกัน ไม่จำเป็นต้องกระทำตามที่ตกลง หรือเป็นความสำเร็จนับตั้งแต่ไปชักชวนผู้อื่นให้มาตกลงร่วมกัน มีเจตนาพิเศษ คือ เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือโดยการกีดกันมิให้มีการเสนอสินค้าหรือบริการอื่น

¹³ มานิตย์ จุมปา. (2545). คำอธิบายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542. หน้า 55-90.

ต่อหน่วยงานของรัฐ หรือโดยการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐอันมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ¹⁴

2) ความผิดฐานให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อจูงใจให้ร่วมเสนาอราคาโดยทุจริต และกระทำความผิดฐานเรียก รับ หรือยอมจะรับเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อกระทำการตามความผิดฐานแรก มาตรา 5¹⁵

ความผิดตามมาตรา 5 มี 2 พรรค ในพรรคแรกเป็นการกระทำในลักษณะที่ผู้กระทำ จะชักจูงผู้อื่นโดยเสนอผลประโยชน์ตอบแทน ไม่ว่าจะเป็เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด เพื่อกระทำการเสนาอราคาโดยทุจริต เช่น เพื่อให้ผู้อื่นไม่เข้าแข่งขันเสนาอราคา หรือเข้าเสนาอราคาในราคาสูงกว่า เพื่อที่ตนจะได้เป็นผู้ชนะการประมูลเสนาอราคาในครั้งนั้นๆ เป็นต้น ความผิดฐานนี้ เป็นความผิดสำเร็จทันทีที่ได้ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้อื่น เพื่อจูงใจตามเจตนาพิเศษดังกล่าวมาแล้ว ไม่จำต้องให้ผู้อื่นนั้นตกลงด้วย หรือได้กระทำตามที่ตกลงไว้

¹⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนาอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ผู้ใดตกลงร่วมกันในการเสนาอราคาเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือโดยการกีดกันมิให้มีการเสนอสินค้าหรือบริการอื่นต่อหน่วยงานของรัฐ หรือโดยการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐอันมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนาอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

ผู้ใดเป็นธุระในการชักชวนให้ผู้อื่นตกลงกันในการกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ผู้นั้นต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่ง.”

¹⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนาอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 5 บัญญัติว่า “ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้อื่นเพื่อประโยชน์ในการเสนาอราคา โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจูงใจให้ผู้นั้นร่วมดำเนินการใดๆ อันเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ หรือเพื่อจูงใจให้ผู้นั้นทำการเสนาอราคาสูงหรือต่ำจนเห็นได้ชัดว่าไม่เป็นไปตามลักษณะสินค้า บริการ หรือสิทธิที่จะรับ หรือเพื่อจูงใจให้ผู้นั้นไม่เข้าร่วมในการเสนาอราคาหรือถอนการเสนาอราคา ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปีและปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

ผู้ใดเรียก รับ หรือยอมจะรับเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดด้วย.”

ส่วนตามมาตรา 5 วรรคสอง ยังมีความผิดฐานเรียก รับหรือยอมจะรับเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อกระทำความผิดฐานให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อจูงใจให้ร่วมเสนอราคาโดยทุจริตด้วย โดยกฎหมายถือว่าเป็นผู้ร่วมกระทำความผิด ต้องรับโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งด้วย ความผิดฐานนี้เป็นความผิดสำเร็จทันทีที่เรียก รับหรือยอมจะรับเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยอาศัยเพียงเจตนาพิเศษ คือ เพื่อกระทำความผิดฐานให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อจูงใจให้ร่วมเสนอราคาโดยทุจริต แม้ยังไม่ได้กระทำความผิดในฐานดังกล่าวก็ตาม

3) ความผิดฐานใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญให้ร่วมเสนอราคาโดยทุจริต ตามมาตรา 6¹⁶

ความผิดฐานนี้ เป็นการกระทำในลักษณะข่มขืนใจผู้อื่นให้ตกลงร่วมกันในการเสนอราคา หรือไม่เข้าร่วมในการเสนอราคา ใช้กำลังประทุษร้าย หรือขู่เข็ญด้วยประการใดๆ ให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของผู้ถูกขู่เข็ญ หรือบุคคลที่สาม จนผู้อื่นต้องยินยอมด้วย จะต่างจากมาตรา 4 และมาตรา 5 ซึ่งเป็นการกระทำที่ปราศจากการใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญให้มีการตกลงร่วมกันเสนอราคา ความผิดฐานนี้จึงกำหนดโทษไว้สูงกว่า 2 มาตราข้างต้น

4) ความผิดฐานใช้อุบายหลอกลวงเพื่อมิให้ผู้อื่นเข้าเสนอราคาหรือเสนอราคาโดยหลงผิด ตามมาตรา 7¹⁷

¹⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 6 บัญญัติว่า “ผู้ใดข่มขืนใจผู้อื่นให้จำยอมร่วมดำเนินการใดๆ ในการเสนอราคาหรือไม่เข้าร่วมในการเสนอราคา หรือลดการเสนอราคาหรือต้องการทำการเสนอราคาตามที่กำหนด โดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญด้วยประการใดๆ ให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียงหรือทรัพย์สินของผู้ถูกขู่เข็ญหรือบุคคลที่สาม จนผู้ถูกข่มขืนใจยอมเช่นนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า.”

¹⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 7 บัญญัติว่า “ผู้ใดใช้อุบายหลอกลวง หรือกระทำการโดยวิธีอื่นใด เป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่มีโอกาสเข้าทำการเสนอราคาอย่างเป็นธรรมหรือให้มีการเสนอราคาโดยหลงผิด ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า.”

ความผิดฐานนี้ เป็นการกระทำในลักษณะมีการใช้กลอุบายเข้ามาร่วมในการหลอกลวงให้ผู้อื่นที่จะเข้าร่วมในการเสนอราคาไม่ให้เข้าเสนอราคา หรือเสนอราคาโดยหลงผิดในกรณีของการใช้กลอุบายหลอกลวงเพื่อมิให้ผู้อื่นเข้าเสนอราคา เช่น หลอกลวงว่ายังไม่มีประกาศประกวดราคาของหน่วยงานของรัฐ หรือหลอกลวงว่ามีการยกเลิกประกาศไปแล้ว หรือหลอกลวงว่ามีการเลื่อนวันให้เสนอราคาออกไป ทำให้ผู้อื่นไม่สามารถเข้าเสนอราคากับหน่วยงานของรัฐได้ เป็นต้น อีกกรณีหนึ่ง คือ ใช้กลอุบายหลอกลวงให้ผู้อื่นเสนอราคาโดยหลงผิด เช่น หลอกลวงผู้เข้าร่วมเสนอราคาด้วยกันว่าหน่วยงานของรัฐที่ประกาศประกวดราคาได้รับงบประมาณจัดสรรน้อยกว่าราคากลาง หรือหลอกลวงว่าหน่วยงานของรัฐที่ประกาศประกวดราคาได้แก้ไขหลักเกณฑ์ในประกาศ โดยปรับเปลี่ยนรูปแบบและรายการ อันเป็นคุณสมบัติที่สำคัญ ทำให้ต้องมีการปรับราคากลางสูงขึ้นกว่าที่ประกาศไว้ครั้งแรก ทำให้ผู้เสนอการรายอื่นเข้าทำการเสนอราคาโดยหลงผิด เป็นต้น

5) ความผิดฐานเสนอราคาสูงหรือต่ำเกินปกติจนไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาได้ ตามมาตรา 8¹⁸

ความผิดฐานนี้ เป็นการกระทำที่อาจไม่มีการตกลงร่วมกัน หรืออาจมีการตกลงร่วมกันก็ได้ แต่กฎหมายเอาผิดกับผู้ที่เสนอราคาต่ำหรือสูงเกินปกติ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ เพียงแต่เห็นว่าผู้เสนอราคานั้นเสนอราคาต่ำหรือสูงเกินปกติ แต่ต้องมีเจตนาพิเศษ คือ โดยทุจริต และมีวัตถุประสงค์เป็นการกีดกันการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม เช่น หน่วยงานของรัฐประกาศประกวดราคาจ้างก่อสร้างอาคาร กำหนด

¹⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 8 บัญญัติว่า “ผู้ใดโดยทุจริตทำการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ โดยรู้ว่าราคาที่เสนอนั้นต่ำมากเกินปกติจนเห็นได้ชัดว่าไม่เป็นไปตามลักษณะสินค้าหรือบริการ หรือเสนอผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐสูงกว่าความเป็นจริงตามสิทธิที่จะได้รับ โดยมีวัตถุประสงค์เป็นการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม และการกระทำ เช่นว่านั้นเป็นเหตุให้ไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญาได้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคา หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญาได้ตามวรรคหนึ่ง เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการดำเนินการให้แล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์ของสัญญาดังกล่าว ผู้กระทำผิดต้องชดใช้ ค่าใช้จ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐนั้นด้วย

ในการพิจารณาคดีความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ถ้ามีการร้องขอให้ศาลพิจารณากำหนดค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องรับภาระเพิ่มขึ้นให้แก่หน่วยงานของรัฐตามวรรคสองด้วย.”

ราคากลาง 10 ล้านบาท นายคำเสนอราคาเพียง 3 ล้านบาท เห็นได้ชัดว่าไม่อาจก่อสร้างอาคารให้ตรงตามหลักเกณฑ์ในประกาศได้ เช่นนี้ ถือว่าการกระทำของนายคำเป็นความผิดแล้ว เป็นต้น

กรณีเสนอราคาสูงเกินปกติ เช่น หน่วยงานของรัฐประกาศให้เช่าพื้นที่เพื่อจัดสรรทำตลาดนัด ตามปกติพื้นที่ของหน่วยงานของรัฐที่ให้เช่านั้น ได้ค่าเช่าเพียงเดือนละ 10 ล้านบาทเท่านั้น แต่มีการเสนอราคาเช่าพื้นที่ดังกล่าวในราคา 30 ล้านบาท ซึ่งเป็นไปไม่ได้ที่จะได้กำไรและจ่ายค่าเช่าแก่หน่วยงานของรัฐได้ เช่นนี้เป็นความผิดตามมาตรา 8 แล้ว เป็นต้น

6) ความรับผิดชอบทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคลในกรณีที่มีการกระทำความผิดที่เป็นประโยชน์ต่อนิติบุคคล ตามมาตรา 9¹⁹

ความผิดตามมาตรา 9 นี้ เป็นการขยายความรับผิดชอบไปถึงผู้แทนหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล โดยผู้ที่ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในนิติบุคคลที่อาจได้รับประโยชน์จากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ตั้งแต่มาตรา 4 ถึงมาตรา 8 กฎหมายถือว่าต้องรับผิดชอบเป็นตัวการร่วมในการกระทำความผิดด้วย ได้แก่

หุ้นส่วนผู้จัดการ เป็นตำแหน่งในห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล และห้างหุ้นส่วนจำกัด
กรรมการผู้จัดการ เป็นตำแหน่งในบริษัทจำกัด และบริษัทจำกัดมหาชน

ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น บางนิติบุคคลนอกจากผู้จัดการแล้ว อาจมีตำแหน่งอื่นที่เป็นตำแหน่งบริหารหรือมีอำนาจในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น

ผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น บางนิติบุคคลนอกจากผู้จัดการแล้ว อาจมีการแบ่งเป็นแผนกต่างๆ หากมีหัวหน้าแผนกที่รับผิดชอบในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ หัวหน้าแผนกนั้นก็ถือว่าเป็นผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะถือว่าผู้แทนนิติบุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่างๆ ข้างต้น เป็นตัวการร่วมในการกระทำความผิดด้วย หากผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ พิสูจน์ได้ว่าตนไม่มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิด ก็หลุดพ้นความผิด กฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นเพื่อผลักภาระการพิสูจน์ไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ของนิติบุคคลพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน

¹⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 9 บัญญัติว่า “ในกรณีที่การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลใด ให้ถือว่าหุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น เป็นตัวการร่วมในการกระทำความผิดด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดนั้น.”

3.2.2 ความผิดอาญาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้กระทำ²⁰

1) ความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ละเว้นไม่ดำเนินการให้มีการยกเลิกการเสนอราคาที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ตามมาตรา 10²¹

ความผิดตามมาตรานี้ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาและรู้เห็นว่าการกระทำผิดตามกฎหมายฉบับนี้แต่ไม่ดำเนินการ เพื่อให้มีการยกเลิกการเสนอราคา เนื่องจากการกระทำผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาของผู้เสนอราคาอาจจะมีการตกลงร่วมกันภายในบริเวณสถานที่เสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐนั้น เช่น มีการแย่งซองเสนอราคา หรือมีการใช้กำลังประทุษร้าย หรือมีการยื่นปิดประตูทางเข้าเพื่อมิให้ผู้อื่นเสนอราคาได้ เป็นต้น และอีกกรณีหนึ่ง คือ การที่กลุ่มผู้รับเหมาเจรจากันเป็นกลุ่ม ๆ เห็นได้ชัดเจนว่ามีการเปิดซองเสนอราคาในระหว่างผู้เข้าเสนอราคาด้วยกัน และตกลงสมยอมราคากัน เช่นนี้ ในวงการผู้รับเหมาหรือวงการก่อสร้างเรียกว่า “การสมยอมราคานางาน” หรือ “การฮั้วนางาน” กฎหมายจึงต้องให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติ หรือดำเนินการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคา ซึ่งพบหรือรู้เห็นพฤติการณ์ทุจริต ต้องดำเนินการให้มีการยกเลิกการเสนอราคาดังกล่าว

สำหรับกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏชัดแจ้งว่าควรรู้ว่าการเสนอราคามีการกระทำ ความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 แม้ตามข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งไม่รู้ว่าการเสนอราคาในครั้งนั้นมีการกระทำความผิด แต่ตามพฤติการณ์ควรรู้แต่ไม่รู้ การไม่รู้นั้นน่าจะเกิดจากความไม่เอาใจใส่ในหน้าที่การงานที่รับผิดชอบ หรือบางครั้งทำเป็นไม่รู้ เช่นนี้กฎหมายถือเสมือนว่าเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งรู้ เมื่อไม่ดำเนินการให้มีการยกเลิกการเสนอราคา จึงต้องรับผิดตามมาตรา 10 นี้

²⁰ มานิตย์ จุมปา. เล่มเดิม. หน้า 91-99.

²¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 10 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใด ซึ่งมีอำนาจหรือหน้าที่ในการอนุมัติ การพิจารณาหรือการดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาครั้งใด รู้หรือมีพฤติการณ์ปรากฏชัดแจ้งว่าควรรู้ว่าการเสนอราคาในครั้งนั้นมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ละเว้นไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกการดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอราคาในครั้งนั้น มีความผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท.”

2) ความผิดฐานเป็นเจ้าของหน้าที่กระทำการเอื้อประโยชน์ต่อการกระทำผิด ตามมาตรา 11²²

ความผิดตามมาตรานี้ เป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐหรือผู้ที่ได้รับได้รับมอบหมายในการกำหนดรายละเอียดแบบอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง ได้กำหนดราคา กำหนดคุณสมบัติเงื่อนไขของผู้เสนอราคา หรือผลประโยชน์ตอบแทนในลักษณะเป็นการกีดกันไม่ให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ผู้รับเหมาหรือผู้เข้าเสนอราคาเพียงบางรายเท่านั้น เรียกทั่วไปว่า “กำหนดคุณลักษณะไว้เป็นการเฉพาะ” หรือ “ล็อกสเป็ก” (Lock Specification) กฎหมายจึงต้องกำหนดความผิดไว้เพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว และเพื่อให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรมมากขึ้น นอกจากนี้ความผิดตามมาตรานี้ ยังถือว่าเป็นความผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ โดยผลของมาตรา 12 นั่นเอง

3) เจ้าหน้าที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และกระทำการใดๆ โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ตามมาตรา 12

ความผิดตามมาตรานี้ แบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

กรณีแรก เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หากผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐได้กระทำความผิด ตามมาตรา 4 ถึงมาตรา 9 แล้ว ถือว่าเป็นความผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ แม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ไม่มีหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการให้มีการเสนอราคาก็ตาม อีกกรณีหนึ่ง คือ หากผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐได้กระทำความผิดตามมาตรา 10 ถึงมาตรา 11 แล้ว ยังเป็นความผิดตามมาตรา 12 ด้วย

กรณีที่สอง เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดกระทำการใดๆ โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมเพื่อเอื้ออำนาจแก่ผู้เข้าทำการเสนอราคารายใด ให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญา กับหน่วยงานของรัฐ²³

²² พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 11 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใด โดยทุจริตทำการออกแบบ กำหนดราคา กำหนดเงื่อนไข หรือผลประโยชน์ตอบแทนอันเป็นมาตรฐานในการเสนอราคาโดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรมหรือเพื่อช่วยเหลือให้ผู้เสนอราคารายใด ได้มีสิทธิเข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐโดยไม่เป็นธรรมหรือเพื่อกีดกันผู้เสนอราคารายใดมิให้มีโอกาสเข้าแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท.”

²³ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 12 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการใดๆ โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อเอื้ออำนาจแก่ผู้เข้าทำการเสนอราคารายใด ให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ มีความผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท.”

4) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้หรือใช้อำนาจเหนือทำให้มีการกระทำความผิด ตามมาตรา 13²⁴

ความผิดตามมาตรานี้แยกได้เป็น 2 กรณี คือ

กรณีแรก ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกรรมการหรืออนุกรรมการในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีไม่ใช่เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ที่เป็นกรรมการ หรืออนุกรรมการ จะต้องมิคำสั่งของหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งตามกฎหมาย หากผู้เป็นกรรมการหรืออนุกรรมการนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่แล้ว ก็ต้องรับผิดตามมาตรา 12 การที่จะต้องรับผิดตามมาตรา 13 เฉพาะกรณีที่กรรมการหรืออนุกรรมการคนนั้นไม่ใช่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

กรณีที่สอง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกรรมการหรืออนุกรรมการในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีไม่ใช่เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดกระทำการใดต่อหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหรือหน้าที่ในการอนุมัติ การพิจารณา หรือการดำเนินการใดที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคา เพื่อจูงใจหรือทำให้จำยอมต้องยอมรับราคาที่มีการกระทำความผิดตามมาตรานี้

3.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และพนักงานสอบสวนในการบังคับใช้

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และพนักงานสอบสวน (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมสอบสวนคดีพิเศษ) ดังนี้

3.3.1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่จะศึกษาโดยตรง และมีการตราขึ้นในเวลาใกล้เคียงกับ

²⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 12 บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกรรมการ หรืออนุกรรมการในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีไม่ใช่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใด กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการใด ๆ ต่อเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการอนุมัติ การพิจารณา หรือการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคา เพื่อจูงใจหรือทำให้จำยอมต้องยอมรับการเสนอราคาที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่เจ็ดปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนสี่หมื่นบาทถึงสี่แสนบาท.”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยเป็นการออกตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 คือ เนื่องจากการจัดหาสินค้าและบริการ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการจัดซื้อหรือการจัดจ้างหรือวิธีอื่นใดของหน่วยงานของรัฐ ทุกแห่งนั้นเป็นการดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ เงินกู้ เงินช่วยเหลือ หรือเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นเงินของแผ่นดิน รวมทั้งการที่รัฐให้สิทธิในการดำเนินกิจการบางอย่าง โดยการให้สัมปทานอนุญาตหรือกรณีอื่นใดในลักษณะเดียวกันก็เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นกิจการของรัฐ ฉะนั้นการจัดหาสินค้าและบริการรวมทั้งการให้สิทธิดังกล่าว จึงต้องกระทำอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม และมีการแข่งขันกันอย่างเสรีเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ แต่การดำเนินการที่ผ่านมามีการกระทำในลักษณะสมยอมในการเสนอราคาและมีพฤติการณ์ต่างๆ อันทำให้มิได้มีการแข่งขันกันเสนอประโยชน์สูงสุดให้แก่หน่วยงานของรัฐอย่างแท้จริงและเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ นอกจากนี้ในบางกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีส่วนร่วมหรือมีส่วนสนับสนุนในการทำความผิด หรือละเว้นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ อันมีผลทำให้ปัญหาในเรื่องนี้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น จึงสมควรกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดเพื่อเป็นการปราบปรามการกระทำในลักษณะดังกล่าว รวมทั้งกำหนดลักษณะความผิดและกลไกในการดำเนินการเอาผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การปราบปรามมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น²⁵

ผู้ศึกษาขอเสนอองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนี้

3.3.1.1 องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

องค์กรคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วยคณะกรรมการ ป.ป.ช. อนุกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. และพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 10 ส่วนที่ 2 มาตรา 297 ถึงมาตรา 302 ซึ่งมาตรา 301 (ปัจจุบันถูกยกเลิกไปแล้ว) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใ้ได้สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจในกรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง หรือดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และได้สวนวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ โดยให้มีหน่วยธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นอิสระ คือ สำนักงาน ป.ป.ช. และมีเลขาธิการ

²⁵ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. และมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542²⁶

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา²⁷ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว²⁸

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีกระบวนการสรรหา โดยให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน ให้คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบแปดคนเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมด ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อในบัญชีดังกล่าว ต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ถ้าบุคคลผู้ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีจำนวนไม่ครบเก้าคนให้นำรายชื่อของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อที่เหลืออยู่ทั้งหมดให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป ในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวนเป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการ ถ้ามีผู้ที่ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินเก้าคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือกให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการ ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

²⁶ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก (17 พฤศจิกายน 2542). หน้า 142.

²⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

มาตรา 6.

²⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

มาตรา 12.

ประธานกรรมการและกรรมการ²⁹ หนึ่งผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ ต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์³⁰

“คณะกรรมการ ป.ป.ช.” หมายความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

“ประธานกรรมการ ป.ป.ช.” หมายความว่า ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

“กรรมการ ป.ป.ช.” หมายความว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

“อนุกรรมการ ป.ป.ช.” หมายความว่า อนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้แต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า เลขาธิการ และข้าราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และให้หมายความรวมถึงข้าราชการ หรือพนักงานซึ่งมาช่วยราชการในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้แต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้³¹

“สำนักงาน ป.ป.ช.” คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน³²

²⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 7.

³⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 8.

³¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4.

³² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรา 104.

3.3.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 ซึ่งประกาศให้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภา ตามมาตรา 272 และมาตรา 279 วรรคสาม

2) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275

3) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำ ความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทบความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 259 และมาตรา 264 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด

5) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

6) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

7) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ตาม (7) ที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัตินี้ รวมถึงความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ด้วย

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มีดังนี้³³

1) ใ้ไ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา กรณีมีการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ

2) ใ้ไ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีมีผู้กล่าวหาหรือเรียนให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน

3) ใ้ไ้สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีบทแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้แก้ไขภายในหนึ่งปีตามบทเฉพาะกาล จึงมีปัญหว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการใ้ไ้สวนและวินิจฉัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีระดับต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ความเห็นและมีมติว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการใ้ไ้สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีระดับต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่า จนกว่าจะมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และมีหน่วยงานอื่นมารองรับการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับดังกล่าว³⁴

³³ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2544). รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี 2543. หน้า 36-38.

³⁴ ในการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. ครั้งที่ 59/2550 วันที่ 28 สิงหาคม 2550 กรณีมาตรา 19 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3).

4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

5) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

7) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

8) เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

9) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

10) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

11) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขานุการ

12) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

13) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในชั้นนี้ ได้แก่³⁵

(1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

³⁵ อำนาจตาม (1)-(13) บัญญัติไว้ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

(2) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

(3) พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

14) สั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้อัยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

15) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นหรือพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ชีด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง หากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าว ให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

16) มีหนังสือให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

17) วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเดินทาง และค่าตอบแทนของพยานบุคคล และเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเรื่องอื่นใดเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

18) วางระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนตามมาตรา 30³⁶

19) ออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช.³⁷

20) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ

21) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่ง

³⁶ อำนาจตาม (14)-(18) บัญญัติไว้ในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

³⁷ อำนาจตาม (19) บัญญัติไว้ในมาตรา 107 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป³⁸

22) การปล่อยตัวผู้ถูกจับชั่วคราว³⁹

23) ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงานเพื่อรอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริง⁴⁰

24) ฟ้องคดีหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแล้วแต่กรณี ดังนี้⁴¹

(1) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงในข้อที่พนักงานอัยการเห็นว่าไม่สมบูรณ์แล้ว ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินคดีได้

(2) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด

ในส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 301 (6)⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (7)⁴³ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

³⁸ อำนาจตาม (20)-(21) บัญญัติไว้ในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

³⁹ อำนาจตาม (22) บัญญัติไว้ในมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

⁴⁰ อำนาจตาม (23) บัญญัติไว้ในมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

⁴¹ อำนาจตาม (24) บัญญัติไว้ในมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 301 (6) บัญญัติว่า “ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ.” (ปัจจุบันถูกยกเลิกแล้ว).

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (7) บัญญัติว่า “ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ.”

การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (13)⁴⁴ ซึ่งให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. สอบสวนข้อเท็จจริง เมื่อมีมูลและเข้าหลักเกณฑ์ที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จะเข้าสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง⁴⁵

⁴⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (13) บัญญัติว่า “ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.”

⁴⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14 บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่าการดำเนินการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทานหรือการได้รับสิทธิใดๆ ของหน่วยงานของรัฐครั้งใดมีการกระทำอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการสอบสวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว และถ้าเห็นว่ามีมูลให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าของหน้าของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการกับผู้นั้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) ในกรณีที่ เป็นบุคคลอื่นนอกจากบุคคลตาม (1) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการกล่าวโทษบุคคลนั้นต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป ในการดำเนินการของพนักงานสอบสวนให้ถือรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก

(3) ในกรณีที่การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตาม (1) และบุคคลอื่นที่ลักษณะคดีมีความเกี่ยวเนื่องเป็นความผิดเดียวกัน ไม่ว่าจะ เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในคราวเดียวกัน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการสอบสวนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และเมื่อดำเนินการเสร็จให้ส่งรายงานเอกสารและความเห็นไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการให้มีการฟ้องคดีในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีสำหรับผู้ที่กระทำความผิดนั้น โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการกระทำความผิดดังกล่าวสมควรให้ดำเนินการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งผลการสอบสวนข้อเท็จจริงไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อเป็นผู้ดำเนินคดีต่อไป

การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้เสียหายหรือหน่วยงานของรัฐที่เสียหายจากการกระทำความผิดในการเสนอราคา ในการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.”

ในการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิด ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 นี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังต่อไปนี้⁴⁶

⁴⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 บัญญัติว่า “ในการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

(2) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน

(3) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(4) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการต่อไป

(5) ขอให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนดำเนินการตามหมายของศาลที่ออกตาม (3) หรือ (4)

(6) กำหนดระเบียบโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเกี่ยวกับการสืบสวนและสอบสวนการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และการประสานงานในการดำเนินคดีระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ให้อนุกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานการสอบสวนให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินคดีต่อไป การดำเนินการเกี่ยวกับการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ถือว่าบทบัญญัติที่กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.”

- 1) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน
 - 2) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติการรวบรวมพยานหลักฐาน หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐาน หรือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ
 - 3) ขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายค้น ยึด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใด
 - 4) ขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา
 - 5) ขอให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนดำเนินการตามหมายของศาล
 - 6) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการสืบสวนและสอบสวน
- ประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ บทบัญญัติที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เกี่ยวกับการสั่งคดีของพนักงานอัยการ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

3.3.1.3 ขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การแบ่งขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แบ่งได้เป็น 2 ประเด็น คือ

- 1) บุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- 2) การกระทำของบุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

- 1) บุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ไว้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และถูกยกเลิกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2549 โดยบัญญัติให้ประกาศและคำสั่งที่ออกโดย คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการยกเลิกหรือเพิกถอน

อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 ยังคงบัญญัติให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในหมวด 11 องค์การตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 1 องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในมาตรา 250 โดยมาตรา 250 (3) บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไต่สวนและ

วินิจฉัยว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังกล่าว มิได้กำหนดความหมายของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ซึ่งจะอยู่ในอำนาจดำเนินการไว้ จึงต้องพิจารณาตามความหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ว่าหมายถึง “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ” แยกออกได้ ดังนี้

- (1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (2) ข้าราชการ
- (3) พนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (4) พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ
- (5) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (6) เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่
- (7) กรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และ
- (8) บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจ หรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจระบบราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

2) การกระทำของบุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.⁴⁷

เมื่อทราบว่าบุคคลประเภทที่จะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามนิยามศัพท์ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว ในการศึกษาเกี่ยวกับขอบเขตการกระทำของบุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแยกการพิจารณาออกเป็น 2 เรื่อง คือ การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา

1) การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวยังสามารถแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 84 ดังนี้

(1) การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีผู้เสียหายกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ผู้เสียหายยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.” จากบทบัญญัติของมาตรา 66 อาจจำแนกลักษณะการกระทำของเจ้าหน้าที่ได้ 3 ประการ คือ 1) ร่ำรวยผิดปกติ 2) การกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา และ 3) การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(2) การกระทำของเจ้าหน้าที่ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 84 บัญญัติว่า “การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่บุคคลตามมาตรา 66 ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้ผู้กล่าวหายื่นคำกล่าวหา” จากบทบัญญัติของมาตรา 84 อาจจำแนกลักษณะการกระทำของเจ้าหน้าที่ได้

⁴⁷ สุรพล นิติไกรพจน์. (2542). คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ. หน้า 212-230.

3 ประการ คือ 1) การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ 2) การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และ 3) การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม มีข้อพิจารณา ดังนี้

ก. การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ มีขอบเขตเพียงใดนั้น ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ให้คำนิยามคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ไว้ โดยให้หมายความ “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น”

ข. การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความหมายของการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการมีขอบเขตเพียงใดนั้น เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา หมวด 2 ว่าด้วย “ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ” (มาตรา 147 – มาตรา 166) เป็นความผิดที่ผู้กระทำความผิดต้องเป็นเจ้าพนักงานเท่านั้น บุคคลอื่นที่มิได้เป็นเจ้าพนักงาน ย่อมขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้กระทำความผิดตามหมวดนี้ ดังนั้นบุคคลอื่นที่มิได้เป็นเจ้าพนักงาน และกระทำความผิดร่วมกับเจ้าพนักงาน ย่อมเป็นได้เพียงผู้สนับสนุนการกระทำความผิดของเจ้าพนักงาน

ค. การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา กำหนดลักษณะการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมไว้ในลักษณะ 3 หมวด 2 (มาตรา 200 – มาตรา 205)

(1) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา

โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 84 บัญญัติว่า “การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่บุคคล ตามมาตรา 66 ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้ผู้กล่าวหายื่นคำกล่าวหา” เป็นการบัญญัติถึงความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นเรื่องที่มีบทลงโทษทางอาญาแก่บุคคล การพิจารณาขอบเขตขององค์ประกอบความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาต้องพิจารณาอย่างเคร่งครัด อาจแยกองค์ประกอบพื้นฐานของความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมได้ดังนี้ (1) เป็นเจ้าพนักงาน และ (2) ต้องได้ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานนั้น

ความหมายของคำว่า “เจ้าพนักงาน” กฎหมายไม่ได้ให้บทนิยามไว้ มีแต่เพียงคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ซึ่งมีความหมายกว้างกว่าคำว่า “เจ้าพนักงาน” โดยตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 700/2490 วางแนวว่า “เจ้าพนักงาน” ตามกฎหมายนั้น ย่อมมีความหมายถึงผู้ที่ได้รับแต่งตั้งโดยทางการของรัฐไทยให้ปฏิบัติราชการของรัฐไทย พิจารณาสาระสำคัญได้ คือ

ก. ต้องมีการแต่งตั้ง

ถ้าไม่มีการแต่งตั้ง แม้จะปฏิบัติราชการก็ไม่ใช่ “เจ้าพนักงาน” หรือมีการแต่งตั้ง แต่ไม่ได้ตั้งให้ปฏิบัติราชการ ก็ไม่ใช่ “เจ้าพนักงาน” เช่น ราษฎรจับคนร้าย แม้จะเป็นงานของทางราชการ ก็ไม่ใช่เจ้าพนักงานด้วย ดังนั้นผู้ปฏิบัติงานในองค์การของรัฐ เช่น รัฐวิสาหกิจ อาทิ การไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ซึ่งไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงาน แต่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ จึงต้องมีกฎหมายควบคุมคุ้มครองอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 บุคคลเหล่านี้แม้ไม่ใช่ “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา แต่เป็น “พนักงานของรัฐ” ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดความผิดเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ไว้

ในการแต่งตั้งเจ้าพนักงาน อาจแบ่งออกได้ 2 ลักษณะ⁴⁸ คือ กฎหมายที่ระบุแต่งตั้งโดยเฉพาะ และกฎหมายที่ระบุแต่งตั้งโดยทั่วไป

- การแต่งตั้งโดยกฎหมายระบุเฉพาะ อาจแยกออกเป็นกฎหมายระบุโดยตรงให้ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงาน และกฎหมายระบุองค์การหรือกิจการใดให้เจ้าพนักงานในองค์การหรือกิจการนั้นมีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน

- การแต่งตั้งโดยกฎหมายทั่วไป คือ กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน ที่แต่งตั้งข้าราชการ แยกลักษณะการบริหารราชการทั่วไปออกเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ข. เป็นการแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ

เมื่อมีการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ เรียกว่าราชการแผ่นดิน หากข้าราชการหรือเจ้าพนักงานไม่กระทำราชการจะไม่ใช่เจ้าพนักงาน ลักษณะของราชการต้องมีกฎหมายกำหนดไว้ อาจกำหนดหน้าที่ราชการทั่วไปหรือกำหนดหน้าที่ราชการตามกฎหมายเฉพาะ⁴⁹

⁴⁸ จิตติ ดิงศภัทย์. (2543). คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1. หน้า 76-90.

⁴⁹ แหล่งเดิม. หน้า 90-96.

ก. ต้องได้ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานนั้น

หมายความว่า หากได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานในหน้าที่ราชการแล้ว แต่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานนั้น จะไม่เป็นเจ้าพนักงาน (เทียบคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1787/2524) เช่น สรรพสามิตอำเภอไม่ไช้ตำรวจ ไม่มีหน้าที่จับผู้กระทำความผิดอื่นนอกจากงานของสรรพสามิต แต่ไปแก้งจับหาว่าเขาเล่นการพนัน แม้เรียกเงินแล้วปล่อยก็ไม่ผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1035/2482)

จากข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าว ต้องเป็นกรณีที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานในหน้าที่ราชการแล้วกระทำการตามที่กฎหมายอาญากำหนดไว้ จึงจะเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หากไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าพนักงาน ย่อมไม่ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมาย แต่ยังคงเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ซึ่งมีขอบเขตกว้างกว่าความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา เมื่อพิจารณาการกระทำที่กำหนดไว้ในมาตรา 84 ที่กำหนดไว้ 3 ลักษณะ คือ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมแล้ว เห็นได้ว่าบุคคลที่เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” แต่ไม่ได้กระทำการในฐานะที่เป็น “เจ้าพนักงาน” ย่อมมีลักษณะเดียวที่จะเข้าข่ายเป็นความผิด คือ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ส่วนกรณีจะเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือไม่ จะต้องพิจารณาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ซึ่งมีขอบเขตกว้างกว่าความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา

เรื่องที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ

- (1) ไม่ได้กล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (2) ไม่ใช่เรื่องกล่าวหาว่าร้ายผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(3) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว และไม่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี

(4) เรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล หรือที่ศาลพิพากษา หรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว

เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่รับหรือยกขึ้นพิจารณา

- (1) บัตรสนเท่ห์ ซึ่งไม่ระบุพยานชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้

(2) เรื่องที่ล่วงเลยมาเกินห้าปีนับแต่วันเกิดเหตุและไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 อาศัยหลักเกณฑ์ดังกล่าวเช่นกัน แต่มีการกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย หรือใช้ดุลพินิจส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานสอบสวนหรือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการ

3.3.2 พนักงานสอบสวน (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมสอบสวนคดีพิเศษ)

พนักงานสอบสวน (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) มีอำนาจหน้าที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือ มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาได้ภายในเขตอำนาจของตนตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดหน่วยงาน เขตอำนาจการรับผิดชอบและเขตพื้นที่การปกครองของหน่วยราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ นอกจากนี้พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ยังได้บัญญัติบทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในการดำเนินการทางอาญา หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. สอบสวนแล้วพบว่าคดีมีมูล แต่ไม่พบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิด หรือเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดร่วมกับเอกชน คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการต่อไป

พนักงานสอบสวน (กรมสอบสวนคดีพิเศษ) ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 33 (8) กำหนดให้มี “กรมสอบสวนคดีพิเศษ” เป็นส่วนราชการของกระทรวงยุติธรรม ต่อมาในปี พ.ศ. 2547 กำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสอบสวนคดีที่มีลักษณะพิเศษตามกฎหมายดังกล่าว รวมถึงคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐด้วย ซึ่งเชื่อมโยงกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. สอบสวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 แล้ว พบว่าคดีมีมูล แต่ไม่พบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิด จะส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนกรมสอบสวนคดีพิเศษ หากเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน มีวงเงินเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนมีมูลค่าตั้งแต่ 100 ล้านบาทขึ้นไป ตามประกาศคณะกรรมการคดีพิเศษ ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2547 หรือเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดร่วมกับเอกชน ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเรื่องดังกล่าวสมควรที่จะดำเนินการโดยกรมสอบสวนคดีพิเศษ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจส่งเรื่องให้กรมสอบสวนคดีพิเศษก็ได้

3.4 กระบวนการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อ

หน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

กระบวนการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 แบ่งเป็น 3 ขั้นตอน คือ 1) ขั้นตอนการสอบสวนข้อเท็จจริง 2) ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง และ 3) ขั้นตอนภายหลังการไต่สวนข้อเท็จจริง

3.4.1 ขั้นตอนการสอบสวนข้อเท็จจริง

ในกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่ามีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบข้อเท็จจริง หากคดีมีมูลให้ดำเนินการดังนี้⁵⁰

1) ในกรณีผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ดำเนินการตามกฎหมาย ป.ป.ช.

2) ในกรณีเป็นบุคคลอื่นนอกจาก 1) ให้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน

3) ในกรณีบุคคลตาม 1) และ 2) ร่วมกันกระทำความผิดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เลือกที่จะส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวน หรือจะดำเนินการสอบสวนเอง โดยการดำเนินการต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบุคคลและการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันต้องพิจารณาตัวบุคคลและการกระทำประกอบกันทั้ง 2 ฉบับ คือ

กรณีมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีคำกล่าวหาหรือเรียน และกรณีมีมูลความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการปฏิบัติดังนี้

1) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้จัดทำรายงานและความเห็น พร้อมทั้งสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการกับผู้นั้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลอื่น นอกจากบุคคลตาม (1) ให้จัดทำรายงานและความเห็น พร้อมทั้งสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณา

⁵⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14.

ดำเนินการกล่าวโทษบุคคลนั้นต่อพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อดำเนินคดีต่อไป ในการดำเนินการของพนักงานสอบสวน ให้ถือรายงานการสอบสวน ข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก

3) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและบุคคลอื่น ที่ลักษณะคดีมีความเกี่ยวเนื่องเป็นความผิดเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับบุคคลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องในคราวเดียว หรือส่งผลการสอบสวนข้อเท็จจริงไปให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินคดี หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลือกรูปการดำเนินการสอบสวนเอง เมื่อสอบสวนเสร็จแล้วให้ส่งรายงานการสอบสวนให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินคดีต่อไป โดยการดำเนินการเกี่ยวกับการสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ถือว่า บทบัญญัติที่กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.⁵¹

สำหรับอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนี้

1) เมื่อพนักงานสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว

ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดและความผิดนั้นมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี ให้พนักงานสอบสวนงดการสอบสวน และบันทึกเหตุที่ตนนั้นไว้ แล้วให้ส่งบันทึกพร้อมสำนวนไปยังพนักงานอัยการ

ถ้าอัตราโทษอย่างสูงเกินกว่าสามปี ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการพร้อมทั้งความเห็นที่ควรให้งดการสอบสวน

ถ้าพนักงานอัยการสั่งให้งด หรือให้ทำการสอบสวนต่อไป ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามนั้น⁵²

2) ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้ ให้ทำความเห็นว่าควรสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้อง

ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยว่าควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ยุติการสอบสวนโดยสั่งไม่ฟ้อง และให้แจ้งคำสั่งนี้ให้พนักงานสอบสวนทราบ

⁵¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 15.

⁵² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140.

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสอบสวนต่อไป ก็ให้ส่งพนักงานสอบสวนปฏิบัติ เช่นนั้น

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสั่งฟ้อง ก็ให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหา ถ้าผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศ ให้พนักงานอัยการจัดการเพื่อขอให้ส่งตัวข้ามแดนมา⁵³

3) ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด และผู้นั้นถูกควบคุมหรือขังอยู่หรือปล่อยชั่วคราวหรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก ให้ทำความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง

ในกรณีเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ส่งแต่สำนวนพร้อมความเห็น

ในกรณีเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ส่งสำนวนพร้อมผู้ต้องหา เว้นแต่ผู้ต้องหาถูกขังอยู่แล้ว

ถ้าเป็นความผิดที่พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบได้ และผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามเปรียบเทียบแล้ว ให้บันทึกการเปรียบเทียบ แล้วส่งไปให้พนักงานอัยการพร้อมสำนวน⁵⁴

4) เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนแล้ว ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ให้สั่งฟ้อง และแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้อง และฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

ก. สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป

ข. วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลขัง⁵⁵

5) กรณีมีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่น ให้รับส่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด

กรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งไปให้อธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด⁵⁶

⁵³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141.

⁵⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142.

⁵⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143.

⁵⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145.

3.4.2 ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ⁵⁷

เมื่อผ่านขั้นตอนการสอบสวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14 วรรคสอง และเป็นเรื่องตามมาตรา 14 (1) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไต่สวนข้อเท็จจริงเอง หรือจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนก็ได้⁵⁸ คณะอนุกรรมการไต่สวนประกอบด้วยกรรมการ ป.ป.ช. หนึ่งคนทำหน้าที่ประธานอนุกรรมการ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทรงคุณวุฒิตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยคณะอนุกรรมการไต่สวนมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อทราบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการไต่สวน มีอำนาจดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 25 และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. รับเรื่องซึ่งถูกส่งเข้ามาสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว มีขั้นตอนการดำเนินการที่มีหลักประกันความยุติธรรมตามกฎหมาย ดังนี้

1) การคัดค้านอนุกรรมการไต่สวน

ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการได้ หากมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (1) รู้เห็นเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา
- (2) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ถูกกล่าวหา
- (3) มีสาเหตุหรือเกี่ยวข้องกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
- (4) เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
- (5) มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วนหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

การคัดค้านต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเจ็ดวันนับแต่วันรับทราบคำสั่งหรือทราบเหตุแห่งการคัดค้าน เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาคัดค้านแล้ว

⁵⁷ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, (2546). รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี 2545. หน้า 135-140.

⁵⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 45.

เห็นว่าคำคัดค้านฟังขึ้นหรือมีเหตุผลเพียงพอ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งให้อนุกรรมการผู้นั้นพ้นจากการเป็นอนุกรรมการในเรื่องนั้น แล้วแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบ ทั้งนี้ไม่กระทบถึงการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ได้ดำเนินการไปแล้ว⁵⁹

ห้ามมิให้อนุกรรมการไต่สวนทำหรือจัดให้ทำการใดๆ ซึ่งเป็นการล่อลวงหรือขู่เข็ญ หรือให้สัญญากับผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานเพื่อจูงใจให้เขาให้ถ้อยคำอย่างใดๆ ในเรื่องที่กำลังไต่สวน⁶⁰

2) การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน

(1) ห้ามบุคคลที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริง
(2) คณะอนุกรรมการไต่สวนเรียกบุคคลใดมาเป็นพยานให้บุคคลนั้นมาชี้แจง หรือให้ถ้อยคำตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด

(3) การให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จต่อคณะอนุกรรมการไต่สวน เป็นความผิดตามกฎหมาย

(4) ในการบันทึกถ้อยคำ ผู้ให้ถ้อยคำและผู้บันทึกถ้อยคำต้องลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

(5) กรณีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่ามีมูล ต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาอันสมควร แต่อย่างช้าไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันรับทราบข้อกล่าวหา

(6) การชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจะทำเป็นหนังสือหรือชี้แจงด้วยวาจาก็ได้ และผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำทนายความหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้

(7) การรับฟังคำชี้แจงหรือสอบปากคำพยานบุคคล ต้องมีอนุกรรมการอย่างน้อย 2 คนร่วมดำเนินการ และอนุกรรมการต้องเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน หากเป็นการรับฟังคำชี้แจงหรือสอบปากคำบุคคลตามมาตรา 58 หรือบุคคลที่อาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ต้องมีอนุกรรมการที่เป็นกรรมการ ป.ป.ช. เข้าร่วมดำเนินการด้วย

(8) เมื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว ต้องทำรายงานเสนอประธานกรรมการ ป.ป.ช. และประธานกรรมการ ป.ป.ช. ต้องจัดให้มีการประชุมพิจารณาภายใน 30 วัน

⁵⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 46.

⁶⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 48 วรรคสอง.

(9) ในระหว่างไต่สวนข้อเท็จจริง หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใดๆ นอกจากถึงแก่ความตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อจะดำเนินคดีอาญา ดำเนินการทางวินัย หรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้วแต่กรณีต่อไปได้ ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการอันเนื่องมาจากความตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไปได้

3.4.3 ขั้นตอนภายหลังการไต่สวนข้อเท็จจริง

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยัง

1) ประธานวุฒิสภา ถ้าข้อกล่าวหาเป็นเรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งมาหรือเรื่อง
ที่ผู้เสียหายยื่นคำร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.⁶¹

2) อัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ⁶²

3) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้อง
ต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี⁶³

4) ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา⁶⁴

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในทาง
วินัย ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูก
กล่าวหาเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาโทษทางวินัยหรือพิจารณาให้
พ้นจากตำแหน่งตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการ
สอบสวนวินัยอีก

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล และข้อกล่าวหาเป็น
เรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งมา หรือผู้เสียหายยื่นคำร้องเพื่อดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา นับแต่วันที่

⁶¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
มาตรา 56 (1).

⁶² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
มาตรา 56 (2), (3).

⁶³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
มาตรา 80 (3), และมาตรา 97.

⁶⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
มาตรา 56 (4).

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติดังกล่าว ผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้ จนกว่าวุฒิสภามีมติ หรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำพิพากษา แล้วแต่กรณี⁶⁵

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่าคดีใดมีมูล จะส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังนี้

3.4.3.1 การถอดถอนออกจากตำแหน่ง

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภามีมติโดยเร็ว ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานให้ นอกสมัยประชุม ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบ เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภา เป็นการประชุมสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าว และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ⁶⁶ สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภา ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดทางการเมือง หรือในหน่วยงานของรัฐ หรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี⁶⁷

3.4.3.2 การดำเนินการทางวินัย

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่ามีมูลทุจริต

1) ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยภายในสามสิบวัน ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก และให้ถือว่ารายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย เว้นแต่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการอัยการ ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน

⁶⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 55.

⁶⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 64.

⁶⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 65.

ไปยังประธานองค์กรกลางบริหารบุคคลของข้าราชการทั้ง 3 ประเภท เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายนั้น⁶⁸ เมื่อลงโทษแล้ว ให้แจ้งผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวัน⁶⁹

2) หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ไม่ดำเนินการตาม 1) ถือว่ากระทำความผิดวินัยหรือกฎหมาย⁷⁰

3) หากผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการทางวินัย หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ หรือในกรณีจำเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสั่งองค์กรกลางบริหารบุคคลพิจารณาต่อไปก็ได้ เว้นแต่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการอัยการ ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งความเห็นไปยังประธานกรรมการตุลาการ ประธานกรรมการตุลาการศาลปกครอง ประธานกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี⁷¹

3.4.3.3 การดำเนินการทางอาญา

1) กรณีเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล⁷² (ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง)

2) กรณีเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจ⁷³

⁶⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92.

⁶⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 93.

⁷⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 94.

⁷¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 95.

⁷² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 70.

⁷³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 97.

3) กรณีเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนอกจาก 1) และ 2) ให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁷⁴

4) กรณีตาม 1) และ 3) เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานเอกสารพร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว เห็นว่ามีข้อไม่สมบูรณ์ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้น โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดดำเนินการต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน⁷⁵

3.4.3.4 การดำเนินการทางแพ่ง

เป็นการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน กรณีเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงิน เป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีผลความผิดทางอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 5 (3)

3.4.3.5 การยกเลิกหรือการเพิกถอนสิทธิ

หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิ หรือเอกสารสิทธิที่ผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตนั้นด้วย โดยให้ดำเนินการภายในสามสิบวัน แล้วแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ หากไม่ดำเนินการถือว่ากระทำความผิดวินัยหรือกฎหมาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อให้สั่งการตามที่เห็นควร⁷⁶

⁷⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 97 วรรคหนึ่ง.

⁷⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 97 วรรคสอง.

⁷⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 99.

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบอำนาจรัฐ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคา ต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดหลักการเรื่องการตรวจสอบอำนาจรัฐขึ้นใหม่ โดยกำหนดให้มีองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบอำนาจรัฐ รวมถึงการจัดตั้ง “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” ขึ้นเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ให้มีภารกิจสำคัญในการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ นักการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่น ว่ามีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมถึงกระบวนการถอดถอนนักการเมืองออกจากตำแหน่ง และยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สิน ดำเนินการป้องกันการทุจริต รวมทั้งกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้เชื่อมโยงกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น รวมถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 ยังคงมีการบัญญัติไว้ในหมวด 11 องค์การตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยยังคงเชื่อมโยงกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น รวมถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เช่นกัน¹

จากการพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 แล้ว เห็นว่ามีปัญหาดังนี้

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (7).

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 แล้ว เห็นได้ว่าได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยใช้ “ระบบไต่สวน (Inquisitorial System)” เพียงระบบเดียวในทุกกรณี ซึ่งผู้ไต่สวนหรือศาลจะเป็นเสมือนผู้กล่าวหา ต้องค้นหาความจริง ทำให้เป็นผู้ตัดสินและเป็นผู้แสวงหาพยานหลักฐานในบุคคลเดียวกัน ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีโอกาสหลุดพ้นจากความผิดเพราะวิธีพิจารณาความ จะหลุดพ้นจากความผิดต่อเมื่อไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะลงโทษได้ แตกต่างจากการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานใน “ระบบกล่าวหา (Accusatorial)” ที่แบ่งบุคคลในคดีเป็น 3 ฝ่าย คือ ผู้เสียหายหรือพนักงานอัยการที่ทำหน้าที่เป็นโจทก์ ซึ่งจะมีบทบาทอย่างสูงในการดำเนินคดี เพราะต้องทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน แล้วนำสืบพยานหลักฐานในศาลตั้งแต่ต้นจนจบ จำเลยที่นำพยานมาเบิกความรับรองความบริสุทธิ์ของตน และศาลทำหน้าที่เป็นคนกลาง ซึ่งมีบทบาทน้อยมากในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน

ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยใช้ทั้ง “ระบบไต่สวน (Inquisitorial)” และ “ระบบกล่าวหา (Accusatorial)” มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริง ตามมาตรา 14 และยังมีอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย เมื่อสอบสวนแล้วเห็นว่ามิมูล ให้ดำเนินการดังนี้

1) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการกับผู้นั้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2) ในกรณีที่บุคคลอื่นนอกจากบุคคลตาม (1) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการกล่าวโทษบุคคลนั้นต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป ในการดำเนินการของพนักงานสอบสวนให้ถือรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก

3) ในกรณีที่การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตาม 1) และบุคคลอื่นที่ลักษณะคดีมีความเกี่ยวเนื่องเป็น

ความผิดเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร ดำเนินการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในคราวเดียวกัน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการสอบสวนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และเมื่อดำเนินการเสร็จ ให้ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการให้มีการฟ้องคดีในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีสำหรับผู้ที่กระทำความผิดนั้น โดยให้ถือว่า รายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการกระทำความผิดดังกล่าวสมควรให้ดำเนินการสอบสวน โดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งผลการสอบสวนข้อเท็จจริงไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อเป็นผู้ดำเนินคดีต่อไป²

พิจารณาจากการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่าขัดแย้งต่อหลักความเสมอภาค กล่าวคือ

เห็นได้ว่ากรณีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14 (1) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยใช้ “ระบบไต่สวน (Inquisitorial)” ขณะที่ มาตรา 14 (3) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยใช้ “ระบบกล่าวหา (Accusatorial)” ซึ่งมีหลักการแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง การกระทำในเรื่องเดียวกัน แต่การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานกลับดำเนินการแตกต่างกันเช่นนี้ เป็นการปฏิบัติที่ขัดแย้งกับแนวความคิดเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (Equality before the law) กล่าวคือหลักความเสมอภาค เป็นหลักการที่มีความสัมพันธ์อย่างไม่อาจแยกได้จากหลักเสรีภาพ (Liberty) เพราะเป็นหลักการหนึ่งในสามของเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน ได้แก่ เสรีภาพ (Liberty) เสมอภาค (Equality) และภราดรภาพ (Fraternity) รัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบทุกรัฐในโลกนี้ จะต้องดำเนินถึงหลักการดังกล่าวที่เป็นพื้นฐานบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันมิให้ผู้บริหารประเทศใช้อำนาจตามอำเภอใจและเกินขอบเขต จะต้องยึดถือหลักการ “ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์อย่างเดียวกัน” ถ้ามีการเลือกปฏิบัติในสถานการณ์ที่เหมือนกัน ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและขัดแย้งกับหลักความเสมอภาค (Equality) หลักความเสมอภาคในทางอาญามีความหมาย 2 นัย คือ เมื่อมีการกระทำผิดทุกคนจะต้องมีความรับผิดชอบเท่าเทียมกัน โดยไม่มีข้อยกเว้น ซึ่งเป็นความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ในทางสารบัญญัติ และการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดจะต้องมีความเท่าเทียมกันโดยไม่มีข้อยกเว้น ซึ่งเป็นความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายในทางวิธีพิจารณาความ

² พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14.

แนวทางแก้ไข

ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรแก้ไขวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงาน ของรัฐ พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและ พยานหลักฐานโดยใช้ “ระบบไต่สวน (Inquisitorial)” เพียงวิธีเดียวในทุกกรณี เพื่อให้สอดคล้อง กับหลักความเสมอภาค (Equality) อันจะทำให้ไม่เกิดกรณีการเลือกปฏิบัติในสถานการณ์ ที่เหมือนกัน หรือการกระทำในเรื่องเดียวกันแต่มีวิธีดำเนินการแตกต่างกัน และยังสอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า รัฐธรรมนูญเป็น กฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ อันแสดงว่าประเทศไทยอยู่ใน “ระบบรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)” ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ คือ ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน โดยใช้ ระบบไต่สวนเท่านั้น

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แบ่งการพิจารณาได้เป็น 3 กรณี คือ

4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในลักษณะเด็ดขาด กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่าเรื่องที่กล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อส่ง รายงาน และเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นแล้ว ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว สามารถพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ผู้ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการส่งโทษ ของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายได้เพียงจากลงโทษไล่ออก เป็นลงโทษปลดออกเท่านั้น แต่จะ อุทธรณ์เพื่อเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงแห่งการกระทำ ความผิดไม่ได้ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 มาตรา 93 และมาตรา 96

ส่วนกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดทางอาญา ให้ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาล หากผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด กรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์ จะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง หรือสั่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้อ่านข้อเท็จจริงเพิ่มเติมไม่ได้ โดยต้องแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป และต้องระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียว ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อรวบรวมหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ถ้าหาข้อยุติไม่ได้ อัยการสูงสุดจะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องไม่ได้ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน

สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มีเฉพาะตามมาตรา 14 (1) กรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น ที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการกับผู้นั้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ขณะที่ มาตรา 14 (3) กรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และบุคคลอื่นที่ลักษณะคดีมีความเกี่ยวเนื่องเป็นความผิดเดียวกัน ประกอบมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีฐานะเป็นเพียงพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ที่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับ ควบคุม ดูแลของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ถึงมาตรา 147 ทั้งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไม่ควรอยู่ในการกำกับ ควบคุม ดูแลขององค์กรใด

แนวทางแก้ไข

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 หมวด 11 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดคุณสมบัติ วิธีการสรรหา และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นอีกด้วย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ยังกำหนดให้การพิจารณาความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลเด็ดขาดดังกล่าวแล้ว ทั้งประเทศไทยยังใช้กฎหมายในระบบรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ซึ่งมีแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of the Constitution) เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติเรื่ององค์กรอิสระตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับจากการศึกษา

กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง สิงคโปร์ และมลรัฐนิวเซาท์เวล ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่มีความโปร่งใสในการบริหารงานสูงและอยู่ในอันดับต้นๆ ของประเทศที่มีการทุจริตน้อยแล้ว เห็นได้ว่าการกำหนดให้หน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นองค์กรอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การกำกับควบคุม บังคับของหน่วยงานใด จึงเห็นว่าควรแก้ไข พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีฐานะเป็นองค์กรอิสระในทุกกรณี ไม่อยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุมของหน่วยงานใด

4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66 ให้ใช้บังคับกับกรณี que ผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นเป็นตุการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนด้วย โดยสามารถฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นศาลระบบไต่สวนที่มีเพียงชั้นเดียวได้³ ส่วนกรณีตามมาตรา 14 (3) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวน แล้วส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการให้มีการฟ้องคดีในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีสำหรับผู้กระทำความผิดนั้น โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66 บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว เว้นแต่ในกรณีที่ผู้กล่าวหามิใช่ผู้เสียหาย และคำกล่าวหาไม่ระบุพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจระเบียบเกี่ยวกับการกล่าวหาตามวรรคหนึ่งได้

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีที่ผู้กล่าวหาหรือบุคคลอื่นเป็นตุการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนด้วย.

เป็นส่วนงานการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือจะส่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ได้⁴

จากบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับ ทำให้มีปัญหาว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14 (3) ไม่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้ดุลพินิจดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้ แม้จะเข้าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66 ก็ตาม

แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66 วรรคแรก กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว และมาตรา 66 วรรคสาม ให้ใช้บังคับกับกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่วมกระทำผิดกับบุคคลอื่น ไม่ว่าจะป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนด้วย แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14 (3) ไม่ได้บัญญัติให้ดำเนินการกับบุคคลเหล่านั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66 เหมือนเช่นที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14 (1)⁵

⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14(3) บัญญัติว่า ในกรณีที่การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตาม (1) และบุคคลอื่นที่ลักษณะคดีมีความเกี่ยวเนื่องเป็นความผิดเดียวกัน ไม่ว่าจะป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในคราวเดียวกัน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการสอบสวนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และเมื่อดำเนินการเสร็จให้ส่งรายงานเอกสารและความเห็นไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการให้มีการฟ้องคดีในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีสำหรับผู้ที่กระทำความผิดนั้น โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนงานการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการกระทำความผิดดังกล่าวสมควรให้ดำเนินการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งผลการสอบสวนข้อเท็จจริงไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อเป็นผู้ดำเนินคดีต่อไป.

⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14 (1) บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการกับผู้นั้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต.

ปัญหาดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้สอบถามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด⁶ ซึ่งได้หารือในปัญหาในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542⁷ ไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด โดยสำนักงานอัยการสูงสุดให้ความเห็นว่า “กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นบุคคลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66 ได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 อันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หากการกระทำนั้นเข้าหลักเกณฑ์ฐานความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66 จะต้องฟ้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นศาลในระบบไต่สวนและมีเพียงชั้นเดียวตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 4 มาตรา 9 (1)⁸ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการกับผู้นั้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ตามนัยมาตรา 14 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 กรณีมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิด ประธานกรรมการต้องส่งรายงาน เอกสาร และความเห็น ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตาม

⁶ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2544). เอกสารในการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. ครั้งที่ 87/2544 เรื่องพิจารณาข้อหาหรือแนวทางปฏิบัติตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด. หน้า 1 – 2.

⁷ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2543, 31 ตุลาคม). หนังสือลับ ค่วนมาก ที่ ปช 0012.01/0201. หน้า 1 – 2.

⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2542 มาตรา 4 บัญญัติว่า นับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ห้ามมิให้ศาลอื่นรับคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้พิจารณาพิพากษา.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (1) บัญญัติว่า ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาว่า นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร้ายแรงผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 70⁹ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 10¹⁰ เท่านั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสอบสวนข้อเท็จจริงและดำเนินการตามมาตรา 15 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542¹¹ ไม่ได้ และในกรณีดังกล่าว พนักงานอัยการ หรืออัยการสูงสุดจะพิจารณารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 10 และมาตรา 11 รวมทั้งบุคคลอื่นซึ่งเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการกระทำความผิดดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66 วรรคสาม และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (2)

⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 70 บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูลความผิดตามมาตรา 66 ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็น ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.

¹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 10 บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าการมีมูลที่จะดำเนินคดีตามมาตรา 9 (1) (2) หรือ (4) ให้ประธาน ป.ป.ช. ส่งรายงานเอกสาร และพยานหลักฐาน พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายในสิบสี่วัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อศาล

ให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับเรื่องตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่ภายในระยะเวลาดังกล่าวอัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ และได้แจ้งข้อไม่สมบูรณ์นั้นไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช.

¹¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคท้ายบัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานการสอบสวนให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินคดีต่อไป การดำเนินการเกี่ยวกับการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ถือว่าบทบัญญัติที่กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

หากการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 66 ดังกล่าว เป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 แต่ไม่เป็นการผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เช่น เป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 5 ถึงมาตรา 9 โดยมีได้เป็นการกระทำความผิดตามมาตรา 10 ถึงมาตรา 13 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงและดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14 (2), (3) และมาตรา 15 สำนักงานอัยการสูงสุดจะพิจารณารายงานการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 บรรทัดท้าย”

ผู้ศึกษาเห็นว่า มีความไม่เสมอภาคเกี่ยวกับศาลที่พิจารณาคดี ที่แยกเป็นศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีชั้นเดียว กับศาลยุติธรรมที่มี 3 ชั้น อีกทั้งความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด ยังไม่ถึงว่าถึงที่สุด เนื่องจากยังไม่เคยมีคดีขึ้นสู่ศาลฎีกา จึงยังไม่เป็นที่แน่นอนว่าในเรื่องนี้ศาลจะวินิจฉัยว่าอย่างไร ทำให้มีความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติการตามกฎหมาย ทั้งฝ่ายคณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. และบุคคลผู้ถูกกล่าวหา โดยความไม่ชัดเจนและไม่แน่นอนดังกล่าวเกิดจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

แนวทางแก้ไข

ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรแก้ไข พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 โดยกำหนดถ้อยคำให้ชัดเจนว่า การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ทุกกรณี ต้องส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 70 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 10 เท่านั้น โดยรวมถึงบุคคลอื่นซึ่งเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการกระทำความผิดดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้มีปัญหาในการตีความกฎหมาย และให้บรรลุดุฎประสงค์ในการกำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา ที่กำหนดให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด มิฉะนั้นจะ

ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการพิจารณาในชั้นศาล เนื่องจากศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นศาลในระบบไต่สวนและมีเพียงชั้นเดียว มีวิธีพิจารณาแตกต่างจากศาลยุติธรรมในระบบกล่าวหาและมี 3 ชั้น

4.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เป็นที่เห็นได้ว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 จะเป็นการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ด้วยทุกครั้ง เนื่องจากความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เป็นความผิดที่ซ่อนอยู่ในการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยเป็นความผิดซ่อนความผิด หรือเป็นการกระทำความผิดเดียวมีความผิดต่อกฎหมายหลายฉบับ กล่าวคือ

1) การกระทำตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14 (3) ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตาม (1) และบุคคลอื่นที่ลักษณะคดีมีความเกี่ยวเนื่องเป็นความผิดเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในคราวเดียวกัน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการสอบสวนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และเมื่อดำเนินการเสร็จให้ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการให้มีการฟ้องคดีในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีสำหรับผู้ที่กระทำความผิดนั้น โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการกระทำความผิดดังกล่าวสมควรให้ดำเนินการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งผลการสอบสวนข้อเท็จจริงไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อเป็นผู้ดำเนินคดีต่อไป”

2) การกระทำตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 84 ที่บัญญัติว่า “การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่บุคคลตามมาตรา 66 ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้ผู้กล่าวหายื่นคำกล่าวหาเป็นหนังสือ

ลงลายมือชื่อของตนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินสองปี” และยังรวมถึงกรณีตามมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ด้วย ที่บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 84 หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหมวด 4 การไต่สวนข้อเท็จจริง” โดยกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมนี้ ไม่อยู่ในข้อจำกัดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นต้องมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินสองปีในขณะมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะกระทำความผิดดังกล่าว

ดังนั้น เมื่อมีกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกับบุคคลอื่นมีการกระทำที่ต้องด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14 (3) ซึ่งเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกับบุคคลอื่นกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการพร้อมกันไปในคราวเดียวกัน (กระทำความผิดมีความผิดต่อกฎหมายหลายฉบับ) บทบัญญัติตามมาตรา 14 (3) ดังกล่าวไม่ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการตามมาตรา 14 (3) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 คือ ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในคราวเดียวกัน ให้มีอำนาจดำเนินการสอบสวนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เมื่อดำเนินการเสร็จให้ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการให้มีการฟ้องคดีในศาล ซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีสำหรับผู้ที่กระทำความผิดนั้น โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคสอง กำหนดว่าในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

จากผลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่วมกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14 (3) โดยไม่อาจดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ก่อให้เกิดผลเสียอย่างร้ายแรงต่อระบบกฎหมาย คือ หากดำเนินการตามมาตรา 14 (3) แล้ว พบว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีมูลเป็นความผิดตามข้อกล่าวหา ไม่อาจถือได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 ด้วย โดยมาตรา 92 วรรคหนึ่ง ดังกล่าว บัญญัติว่า “ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ แล้วแต่กรณี” ทั้งนี้ ตามปกติหากมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้วพบว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีมูลเป็นความผิดทางวินัย จะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีความผิดทางอาญาด้วย จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 97 คือ ประธานกรรมการ ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี

นอกจากนี้หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. สอบสวนเองหรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14 (3) ซึ่งเป็นการดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะดำเนินการทางวินัยกับผู้กระทำความผิดในเรื่องนี้อย่างไร เพราะพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 ไม่ได้บัญญัติเรื่องดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหาไว้

สำหรับกรณีที่เกิดผลเสียอย่างร้ายแรงต่อระบบกฎหมาย เช่น ครั้งแรกมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14 (1) ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการกับผู้นั้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อพบว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา มีมูลเป็นความผิดทางวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้หนึ่งเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก เมื่อได้รับรายงานดังกล่าวแล้ว ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องพิจารณาโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องส่งสำเนาคำสั่งลงโทษไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง¹² หากไม่ดำเนินการดังกล่าว ถือว่าผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้หนึ่งกระทำความผิดวินัยหรือกฎหมาย¹³ ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา เช่น จากลงโทษไล่ออก เป็นปลดออกเท่านั้น จะอุทธรณ์ข้อเท็จจริงไม่ได้¹⁴

¹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 93 บัญญัติว่า เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง.

¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 94 บัญญัติว่า ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการตามมาตรา 93 ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้หนึ่งกระทำความผิดวินัยหรือกฎหมาย ตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา¹⁴.

¹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 บัญญัติว่า ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา¹⁴ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ.

หลังจากดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และมีการลงโทษไล่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นออกจากราชการแล้ว ต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงใหม่ว่าในเรื่องเดียวกันนั้นยังมีเจ้าหน้าที่ของรัฐคนอื่นร่วมกระทำความผิดกับบุคคลอื่นที่ลักษณะคดีมีความเกี่ยวเนื่องเป็นความผิดเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับบุคคลที่เกี่ยวข้องในคราวเดียวกัน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14 (3) โดยเป็นการดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมาตรา 15 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดว่าในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสอบสวนแล้วเห็นว่ากรกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลอื่นนั้นมีมูลเป็นความผิดทางอาญา จะดำเนินการตามมาตรา 15 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็จะส่งรายงานการสอบสวนให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินคดีต่อไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ

อาญา¹⁵ โดยไม่มีผลทางด้านวินัย เนื่องจากมาตรา 14 (3) ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องทางวินัย ดังนั้น หากจะมีการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว จะไม่มีผลเด็ดขาดเหมือนกรณีที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

¹⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 บัญญัติว่า ในการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

(2) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน

(3) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ชีดยึด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(4) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการต่อไป

(5) ขอให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนดำเนินการตามหมายของศาลที่ออกตาม (3) หรือ (4)

(6) กำหนดระเบียบโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเกี่ยวกับการสืบสวนและสอบสวนการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และการประสานงานในการดำเนินคดีระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานกรรมการ และกรรมการ ป.ป.ช. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ให้อนุกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานการสอบสวนให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินคดีต่อไป การดำเนินการเกี่ยวกับการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ถือว่าบทบัญญัติที่กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช..

การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ข้างต้น ก่อให้เกิดผลว่าการกระทำในเรื่องเดียวกัน แต่การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานกลับดำเนินการแตกต่างกัน ทั้งยังให้ผลทางกฎหมายที่แตกต่างกันอีกด้วย เป็นการปฏิบัติที่ขัดแย้งกับแนวความคิดเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค (Equality)

แนวทางแก้ไข

ผู้ศึกษาเห็นว่า การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14 (3) ถือได้ว่าเป็นการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 84 หรือมาตรา 88 เช่นกัน เป็นความผิดซ้อนความผิดและเป็นการกระทำความผิดมีความผิดต่อกฎหมายหลายฉบับ สมควรที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดำเนินการกับผู้กระทำความผิดดังกล่าวตามกฎหมายฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และไม่ขัดแย้งต่อหลักความเสมอภาค อีกทั้งยังสอดคล้องกับกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง สิงคโปร์ และมลรัฐนิวเซาท์เวล ประเทศออสเตรเลีย ที่กำหนดให้ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยกฎหมายฉบับเดียวกัน และเป็นมาตรฐานเดียวกัน

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีต่อบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทำให้มีผลกระทบกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3) กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร้ายผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่า ที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ขณะที่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 กำหนดให้ใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ

เห็นได้ว่านอกจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 จะขัดแย้งกันจนส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังขัดแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศอีกด้วย โดยรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 6 บัญญัติว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ซึ่งสอดคล้องกับระบบรัฐธรรมนูญนิยม ทั้งยังขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายที่ไม่อาจคุ้มครองสิทธิของบุคคลได้อย่างสมบูรณ์

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง สิงคโปร์ และมลรัฐนิวเซาท์เวล ประเทศออสเตรเลียแล้ว เห็นได้ว่าองค์กรทั้ง 3 แห่งดังกล่าวมีความคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่มีขอบเขตการดำเนินงานชัดเจน และรวมความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐไว้ในอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะด้วย เช่น ความผิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการให้ความช่วยเหลือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเกี่ยวกับการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ ความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกร้อยหรือรับผลประโยชน์ตอบแทนในการให้ความช่วยเหลือหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเกี่ยวกับการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ ความผิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์แก่ผู้อื่นเพื่อจูงใจหรือตอบแทนเพื่อให้ตนตัวหรือไม่เข้าร่วมการเสนอราคาในการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ ความผิดฐานเรียกร้อยหรือรับผลประโยชน์ใด เพื่อจูงใจหรือตอบแทนเพื่อให้ตนตัวหรือไม่เข้าร่วมการเสนอราคาในการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ ความผิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์แก่ผู้อื่นเพื่อจูงใจหรือตอบแทนเพื่อให้ตนตัวหรือไม่เข้าร่วมการประกวดราคาที่ดำเนินการโดยหรือในนามของหน่วยงานของรัฐ ความผิดฐานเรียกร้อยหรือรับผลประโยชน์ใดเพื่อจูงใจหรือตอบแทนเพื่อให้ตนตัวหรือไม่เข้าร่วมการประกวดราคาที่ดำเนินการโดยหรือในนามของหน่วยงานของรัฐ

นอกจากนี้ยังเห็นได้ว่ากฎหมายขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง สิงคโปร์ และมลรัฐนิวเซาท์เวล ประเทศออสเตรเลีย กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ชัดเจน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีความสอดคล้องไม่

ขัดแย้งกัน เจ้าหน้าที่ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการอิสระปราบปรามการทุจริต กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการให้สินบน กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ก็เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเดียวมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว

สำหรับเจ้าหน้าที่ของ CPIB ของสิงคโปร์ แม้จะทำงานร่วมกับพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ต่างหน่วยงาน แต่มีลักษณะของการทำงานร่วมกันเป็นคณะทำงาน เช่น หากพนักงานอัยการมีเหตุอันทำให้สงสัยได้ว่าการกระทำตามกฎหมายป้องกันการทุจริต อาจมีคำสั่งมอบหมายให้ผู้อำนวยการสำนักงาน CPIB ทำการสืบสวนสอบสวนเรื่องดังกล่าว มิใช่เป็นเรื่องที่ต่างฝ่ายต่างมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเดียวกัน แต่มีวิธีการทำงาน และผลทางกฎหมายในการทำงานแตกต่างกัน

ส่วนเจ้าหน้าที่ ICAC ของมลรัฐนิวเซาท์เวล ประเทศออสเตรเลีย สามารถดำเนินการสืบสวนการติดสินบนและการทุจริตในรูปแบบอื่นที่เกี่ยวข้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ โดยมี ICAC Act กำหนดลักษณะความผิดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ไว้ชัดเจน

แนวทางแก้ไข

ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3) โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่า ที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยถือว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรดำเนินการเท่าที่กฎหมายสูงสุดของประเทศให้อำนาจไว้เท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 6 บัญญัติว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ ย่อมแสดงว่าประเทศไทยใช้กฎหมายในระบบรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ซึ่งมีแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of the Constitution) ที่กฎหมายใดจะขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญมิได้ อันถือว่าเป็นหลักการสำคัญหลักการหนึ่งในรัฐเสรีประชาธิปไตย และเป็นหลักการปกครองภายใต้กฎหมายหรือหลักนิติรัฐ อันเป็นหลักการสำคัญอันเป็นพื้นฐานในการปกครองประเทศในฐานะที่เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เป็นการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือการบิดเบือนการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหาร ภายใต้หลักการที่ว่ากระทำใดๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลเป็นการรुकล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และเฉพาะภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง สิงคโปร์ และมลรัฐนิวเซาท์เวล ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่มีความโปร่งใสในการบริหารงานสูงและอยู่ในอันดับต้นๆ ของประเทศที่มีการทุจริตน้อยแล้ว เห็นได้ว่ากำหนดให้มีองค์กรอิสระที่มีอำนาจตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงองค์กรเดียว หากมีการร่วมมือกับองค์กรอื่น จะมีที่มาจากกฎหมายฉบับเดียวกันซึ่งมีบทบัญญัติกำหนดอำนาจและหน้าที่อย่างชัดเจน ใช้วิธีการตรวจสอบการทุจริตวิธีเดียว และให้ผลทางกฎหมายที่เหมือนกัน

สำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลและกำหนดวิธีการสรรหาบุคคลที่จะได้รับการเลือกเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ โดยเฉพาะ มีบทบาทในการเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ตามมาตรา 19 (13) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ยังกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรีน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เป็นผลสืบเนื่องมาจากความพยายามของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่ก่อตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากมีการร้องเรียนในการซื้อและการจ้างของทางราชการเป็นจำนวนมาก โดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. เสนอมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเกี่ยวกับการประกวดราคาที่มีการรวมหัวกัน เสนอให้คณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ และนำไปสู่การตรากฎหมายเป็นเอกเทศโดยเฉพาะเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ ซึ่งมีลักษณะพิเศษ คือ เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดในสถานหนัก ทั้งโทษจำและโทษปรับ ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อยับยั้งการกระทำความผิดเกี่ยวกับการสมยอมราคากันของผู้เสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ หรือปัญหาอื่น ๆ ที่ทำให้รัฐต้องสูญเสียเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนมาก เดิมในการร่างกฎหมายมีความเห็นว่าควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานกลางที่จะสอบสวนข้อเท็จจริงและดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด แต่เมื่อมีการบัญญัติบังคับใช้ “พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542” กลับปรากฏว่ามี 2 องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และใช้วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงแตกต่างกัน ตลอดจนให้ผลทางกฎหมายที่แตกต่างกัน จนก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคลที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะสามารถดำเนินการได้อีกด้วย

ถ้าพิจารณาถึงการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐเรื่องการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ หรือปัญหาในการสมยอมราคากันของผู้เสนอราคา เป็นเรื่องที่เป็นไปอย่างยากลำบากอยู่แล้ว เนื่องจากเดิมมีแนวความคิดว่าการสมยอมราคาถือว่าเป็นเรื่องถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมาย เป็นพาณิชย์นโยบายของการประมูล มีการสมยอมราคากันอย่างเปิดเผยและไม่ถือว่าเป็นความผิดอาญา ดังที่เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 297/2501 วินิจฉัยว่า สัญญาที่ผู้ประมูลการ

ก่อสร้างตกลงออกเช็คให้ผู้ประมูลอีกคนหนึ่งเพื่อประมูลแข่งขัน โดยให้ยื่นประมูลสูงกว่าพอเป็นพิธี ไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ผู้ออกเช็คต้องจ่ายเงินตามเช็คแก่ผู้ประมูลที่รับเช็คนั้น¹ อย่างไรก็ตามต่อมาศาลฎีกาโดยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2022/2519 โดยมีมติที่ประชุมใหญ่ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3047-3048/2531 วินิจฉัยกลับคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวแล้ว โดยวินิจฉัยว่าการสมยอมเสนอราคาเป็นการกระทำที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน สัญญาตกเป็นโมฆะใช้บังคับไม่ได้ โดยวินิจฉัยว่า ข้อตกลงระหว่างผู้ประมูลสร้างทางให้ประมูลสูงกว่าจำเลย โดยจำเลยจะจ่ายเงินตอบแทน เป็นการร่วมกันบิบบังคับเอาเงินจากรัฐโดยไม่สุจริต ข้อตกลงดังกล่าวขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 113 เช็คที่จำเลยออกให้ตามข้อตกลงนี้ ซึ่งโจทก์รับโอนไปโดยรู้ถึงมูลหนี้ดังกล่าว ฟ้องเอาเงินจากจำเลยไม่ได้

แม้ทางราชการจะเล็งเห็นถึงภัยร้ายแรงอันเกิดจากการทุจริตเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากทำให้ต้องสูญเสียเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนมาก แต่เครื่องมือที่นำมาใช้ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 กลับมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากความสับสนขององค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย วิธีที่ใช้แสวงหาพยานหลักฐาน ตัวบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ตลอดจนผลทางกฎหมายที่แตกต่างกันในการกระทำอย่างเดียวกัน ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอย่างมาก

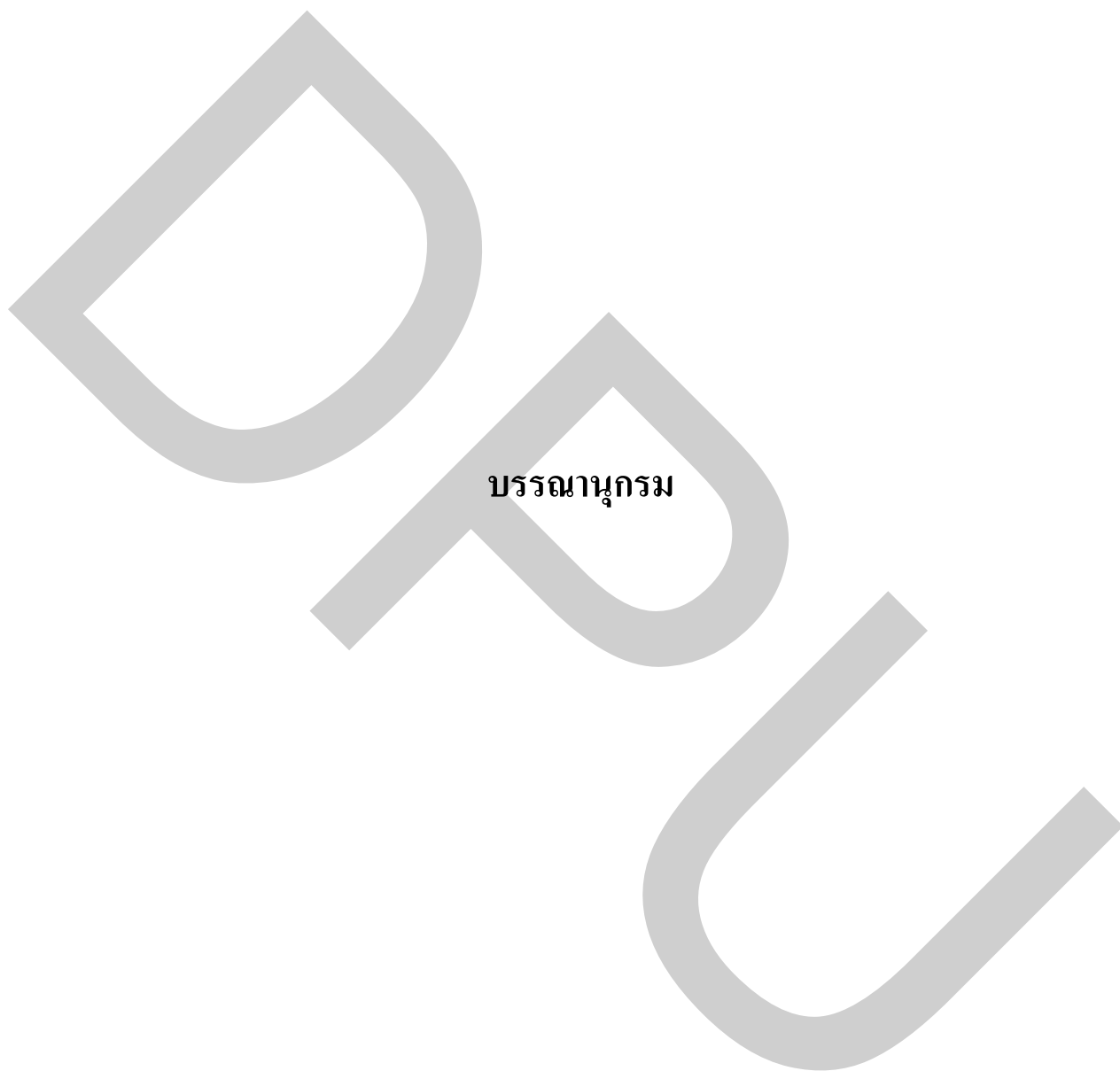
5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาที่มาของพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ทฤษฎีกฎหมาย และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของประเทศไทยและต่างประเทศ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรพิจารณาถึงระบบรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ที่มีแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of the Constitution) แนวความคิดเกี่ยวกับความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (Equality before the law) และหลักการความชอบด้วยกฎหมาย ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้ชัดเจนว่าในกรณีที่มีการให้อำนาจแก่ คณะ กรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้มีอิสระในการดำเนินการตามกฎหมายทุกฉบับ และให้ดำเนินการตรวจสอบโดยใช้กฎหมาย ป.ป.ช. เพียงฉบับเดียว แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ให้สอดคล้อง

¹ คำพิพากษาศาลฎีกา ประจำปีพุทธศักราช 2501. หน้า 270 – 275.

กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรเดียวที่มีหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกำหนดความหมายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66

นอกจากนี้ในการร่างกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน ควรพิจารณาถึงผลกระทบต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยละเอียด ควรมีการประสานงานกับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมาย หากมีการร่างกฎหมายแล้ว ควรส่งให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมายดังกล่าวได้ร่วมพิจารณาด้วย เนื่องจากไม่มีองค์กรใดจะเข้าใจหรือทราบถึงปัญหาข้อขัดข้องของกฎหมายดีไปกว่าองค์กรผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมาย และจะสามารถพิจารณาถึงผลกระทบได้โดยละเอียด อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างสมบูรณ์และยุติธรรม อันจะมีผลทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ทั้งนี้ เพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติในที่สุด



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2543). **กระบวนการยุติธรรมบนเส้นทางของการเปลี่ยนแปลง** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- คณิต ฌ นกร. (2546). **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา** (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- จิตติ ดิงศักดิ์. (2543). **คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1**. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2546). **สัญญาทางปกครอง**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ประธาน วัฒนวาณิชย์. (2524). **ระบบความยุติธรรมทางอาญา: แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาชญากรรมและกระบวนการนิติธรรม**. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประยูร กาญจนกุล. (2533). **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มานิตย์ จุมปา. (2545). **คำอธิบายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (นิติธรรม).
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2545). **คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- หลวงประดิษฐมนูธรรม. (2526). **คำอธิบายกฎหมายปกครอง ในประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บทความ

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2533, เมษายน). “ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครองตามแนวคิดของฝรั่งเศส.” **วารสารกฎหมายปกครอง**. หน้า 180.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2546, 5 พฤษภาคม). “ทฤษฎีฮั่ว.” **มติชนรายวัน**. หน้า 7.

วิทยานิพนธ์

- ทวิ อธิลา. (2550) การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อ
หน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ
สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วีรยุทธ เนติวุฒิปวงศ์. (2547). การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : ศึกษาบทบาทอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับ
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ
สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

รายงานการวิจัย

- โกวิท กังสนันท์, ทิพาพร พิมพ์พิสุทธิ์ และ เมธาวุฒิ พีรพรวิฑูร. (2546, มกราคม). รายงาน
วิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องการพัฒนาองค์กรและเพิ่มขีดความสามารถของสำนักงาน
ป.ป.ช., โครงการวิจัยพัฒนาองค์กรและเพิ่มขีดความสามารถของสำนักงาน ป.ป.ช.
ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

เอกสารอื่นๆ

- กมล พลวัน. (2546). การพิจารณาคดีระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนในกฎหมายไทย
ในรายงานการเสวนาเรื่องการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ต้องหาและจำเลย : การสร้าง
ความเสมอภาคและความยุติธรรมในระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย จัดโดย
เนติบัณฑิตยสภา ร่วมกับกระทรวงยุติธรรม.
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2544). รายงานผลการตรวจสอบและผล
การปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี 2543.
- _____. (2546). ความเสมอภาคและความยุติธรรมในระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย
จัดโดย เนติบัณฑิตยสภา ร่วมกับกระทรวงยุติธรรมฯ.
- _____. (2546). รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี 2545.
- _____. (2547). รายงานการเดินทางไปประชุม สัมมนาฝึกอบรม ศึกษาดูงานต่างประเทศของ
สำนักงาน ป.ป.ช. ระหว่างปี พ.ศ. 2542 – 2546.

คำพิพากษาศาลฎีกาประจำพุทธศักราช 2501. (2502). กรุงเทพฯ : เนติบัณฑิตยสภา.

วีระ โลจายะ และ พรชัย เลื่อนฉวี. (2550) แผ่นปลิวเรื่องลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญชั้นสูงและสถาบันการเมือง 2 มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2541). บันทึกเรื่องการพิจารณาทบทวนหลักการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่) พ.ศ. (ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2541).

_____. (2541). หนังสือ ที่ นร 0601/1163 เรื่องการพิจารณาร่าง กฎหมายเพื่อแก้ไขและป้องกันการสมยอมในการเสนอราคา ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2541.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2542). แผนการปฏิบัติงานปีงบประมาณ 2543 – 2544.

_____. (2543). หนังสือ ลับ ตัวนมาก ที่ ปช 0012.01/0201 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2543.

สำนักงาน ป.ป.ช. (2548). จดหมายข่าว รอบรั้วสุจริต (เอกสารเผยแพร่เพื่อการประชาสัมพันธ์ภายในองค์กร).

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2535). หนังสือ ที่ นร 0203/ว 129 เรื่องการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเกี่ยวกับการประกวดราคาที่มีการรวมหัวกัน ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2535.

สุรพล นิติไกรพจน์. (2542). คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ.

อมร จันทรสมบูรณ์. (2537). คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) ทางออกของประเทศไทย.

อัญชญา วุฒิสมาบูรณ์. (2549). กรณีศึกษาการดำเนินงานขององค์กรปราบปรามการทุจริต ICAC – นิเวศแห่ง ICAC ส่องกง. สำนักนโยบายและแผน สำนักงาน ป.ป.ช.

_____. วุฒิสมาบูรณ์. (2549). กรณีศึกษา The Corruption Practices Investigation Bureau (CPIB) Singapore. สำนักนโยบายและแผน สำนักงาน ป.ป.ช.

_____. (2549). การศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินงานขององค์กรปราบปรามการทุจริต. สำนักงาน ป.ป.ช.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

ประสิทธิ์ คำธงชัย. (2550). กฎหมายปราบฮั้ว. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2551, จาก

<http://www.thaitopic.com/cgi-bin/swb/webborad.pl>.

ผู้จัดการออนไลน์. (2551). ธรรมนูญชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี พ.ศ. 2551. (องค์กรเพื่อความโปร่งใในประเทศไทย (Transparency Thailand)). สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2552, จาก www.transparency.org.

กฎหมาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

ภาษาต่างประเทศ

LAWS

Cap 201 Prevention of Bribery Ordinance 1971. Hong Kong.

Cap 204 Independent Commission Against Corruption Ordinance 1974. Hong Kong.

Corrupt Practices Investigation Bureau – CPIB Singapore.

Corruption Drug Trafficking and Other Serious Crimes (Confiscation of Benefits) ACT.

Independent Commission Against Corruption Act 1988. New South Wales.

Prevention of Corruption Act Cap 241. Singapore.

United Nations Convention against Corruption 2003.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล

วรวิทย์ ทิพย์ธรรมชารา

ประวัติการศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง รุ่นที่ 5
ปี พ.ศ. 2521เนติบัณฑิตไทย (น.บ.ท.) สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่ง
เนติบัณฑิตยสภา รุ่นที่ 58 ปี พ.ศ. 2548

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ (EPA)

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รุ่นที่ 14 ปี พ.ศ. 2546

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

ผู้อำนวยการสำนักปราบปรามการทุจริตภาครัฐวิสาหกิจ
และธุรกิจเอกชน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.)

ประสบการณ์ในการทำงาน

เริ่มรับราชการที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต
และประพฤติมิชอบในวงราชการ (สำนักงาน ป.ป.ป.) ตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2523 และปฏิบัติงานด้านปราบปรามตั้งแต่วันที่ 16 ธันวาคม 2525 เป็นต้นมา เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเป็นสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ก็ยังคงปฏิบัติงานด้านปราบปรามตลอดมาจนกระทั่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักปราบปรามการทุจริตภาครัฐวิสาหกิจและธุรกิจเอกชนในปัจจุบัน