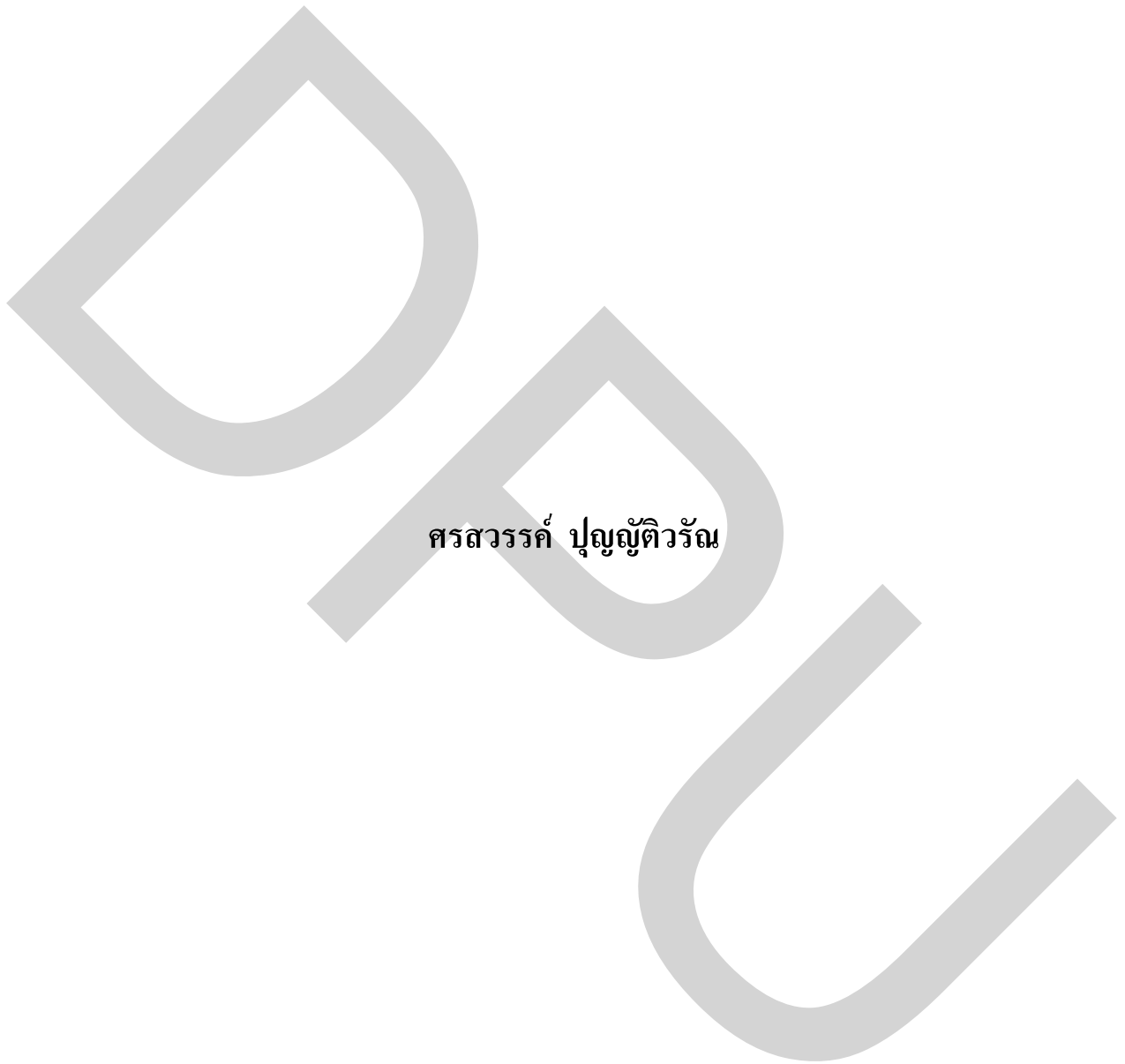


มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2555

Legal Measures to Prevent and Suppress on Government Corruption

SONSAWAN PUNYATWARAN

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2012

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ
ชื่อผู้เขียน	ศรสวรรค์ ปุณฺณศิริวัฒน์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2554

บทคัดย่อ

การทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ เป็นปัญหาเรื้อรังในสังคมไทย เดิมการทุจริตมักพบในรูปการรีดไถเรียกค่าตอบแทนจากผู้รับบริการ พ่อค้ายักขูดหรือการเบียดบังทรัพย์สินทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตน แต่ปัจจุบัน การทุจริตได้แผ่ขยายอย่างเป็นระบบ เป็นเครือข่ายจนเกิดเป็นภาวะวิกฤตต่อสังคม แม้ที่ผ่านมารัฐบาลจะกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเป็นลำดับ

ทั้งนี้ เห็นได้จากการก่อตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ) ขึ้นทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ในปี พ.ศ. 2517 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และต่อมาได้มีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 กำหนดให้มีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ) เป็นหน่วยงานธุรการ มีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและอยู่ในกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชา และมีภารกิจสำคัญในการเสนอมาตรการเชิงนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการต่อคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนกรณีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

แต่มาตรการดังกล่าวยังไม่สามารถลดปัญหาการทุจริตในวงราชการลงได้ จึงได้มีการตราบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เกี่ยวกับเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) เป็นองค์กรอิสระและมีความเป็นกลางขึ้นทำหน้าที่แทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ รับผิดชอบในการดำเนินการกับกรณีทุจริต โดยมีสำนักงานคณะกรรมการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานธุรการอิสระขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งต่อมาแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลงโดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 19 กันยายน 2549 แต่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขก็ได้ออกประกาศฉบับที่ 19 ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับต่อไป พร้อมกันนั้นได้มีประกาศ ฉบับที่ 31 ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 กำหนดวิธีการตรวจสอบเพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน และสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรวมทั้งมีอำนาจส่งสำนวนคืนให้หน่วยงานเดิมดำเนินการต่อไปได้

ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขึ้นมา ให้มีผลใช้บังคับซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยกำหนดให้ทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สิน การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ การถอดถอนจากตำแหน่ง การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และกำกับดูแลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมาตรา 250 (3) ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการป้องกันปราบปรามการทุจริตฝ่ายการเมืองและข้าราชการระดับสูง มีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำการทุจริตในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่ระดับสูงหรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป กระทรวงยุติธรรมจึงได้เสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยงานฝ่ายบริหารเพื่อเป็นหน่วยงานเฉพาะในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงได้บัญญัติพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เพื่อให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในทำหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำการทุจริตในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ระดับต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าลงไป

จะเห็นได้ว่า การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของไทยนั้น นับแต่อดีต มีความพยายามที่จะตรากฎหมายและจัดตั้งองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตอย่างต่อเนื่องตามบริบทของสังคมการเมืองที่เป็นอยู่ในขณะนั้น เช่นเดียวกับประเทศต่างๆ ที่มีการตั้งองค์กรตรวจสอบการทุจริต ซึ่งลักษณะสำคัญของการตรวจสอบการทุจริตที่มีการตั้งเป็นองค์กร เพื่อทำหน้าที่ทั้งด้านการตรวจสอบ การป้องกัน และการปราบปรามการทุจริตของไทยนั้น มีทั้งที่เป็นองค์กรอิสระและองค์กรในฝ่ายบริหาร แต่ขณะเดียวกัน ก็มีปัญหาเกิดขึ้นกับการดำเนินการอยู่หลายประการ จึงมีความพยายามที่จะแก้ไขกฎหมายและปรับปรุงองค์กรตรวจสอบการทุจริตให้สามารถปฏิบัติงานอย่างได้ผล กลายเป็นพัฒนาการของการตรวจสอบการทุจริตมาจนถึงปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการทั้งหลายจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดน่าจะขึ้นอยู่กับความร่วมมือของภาคประชาชน ดังนั้น รัฐจึงควรสนับสนุนหรือให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมากกว่าที่ผ่านมา

Thesis Title	Legal Measures to Prevent and Suppress on Government Corruption
Author	Sonsawan Punyatwaran
Thesis Advisor	Professor Dr. Phaisith Phipatanakul
Department	Law
Academic Year	2011

ABSTRACT

Corruption in government is a chronic problem in Thailand. In the past the most common forms of corruption were bribes demanded by government officials in exchange for services, provided chiefly to businesses, and the misuse of government property for personal gain. Nowadays, corruption is much more pervasive, forming a network that seriously threatens the fabric of Thai society. This is despite repeated efforts by previous governments to adopt legal measures to prevent and suppress such practices.

One of the earliest measures to fight public-sector corruption was an establishment in 1974 of the Office of the Commission of Counter-Corruption (OCCC). With the Prime Minister as the director, the commission was charged with preventing and suppressing corruption by public officials. A year later, in 1975, the Counter Corruption Commission Act B.E. 2518 called for the establishment of the Office of the Commission of Counter-Corruption as an administrative agency with the status of a department under the control of the Office of the Prime Minister and under the supervision of the Prime Minister. Headed by the Secretary General, OCCC had as its mission to make policy recommendations to the Cabinet for effectively preventing and suppressing corruption in the government sector. The office was also empowered to conduct investigations into alleged instances of government malfeasance.

However, these measures failed to stem the problem of government corruption, the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 (1997) contained articles providing for the measurement to oversee the use of government power and setting up the Office of the National Anti-Corruption Commission (NACC) as a neutral, independent commission with clearly defined responsibilities under an organic law concerning the prevention and suppression of government-sector corruption B.E. 2542 (1999). Even though the Constitution of the Kingdom of Thailand

B.E. 2540 (1997) was later rescinded by Announcement No. 3 of the Council for Democratic Reform under Constitutional Monarchy (CDRM) declared of September 19, 2006, but CDRM declared the Announcement No. 19 in order to enact the prevention and suppression of government-sector corruption B.E. 2542 (1999) and on September 30, 1999, Announcement No. 31 outlined oversight methods intended to make the work of the Office of the National Anti-Corruption Commission more efficient. Under this announcement, the Commission was authorized to appoint officials to conduct hearings and investigations, gather material evidence, conclude cases and submit their findings to the Commission, which could then decide to refer these findings back to the original body for further action.

In 2007, when a new Constitution of the Kingdom of Thailand was ratified, it stipulated that the National Anti-Corruption Commission was to play a pivotal role in overseeing the use and misuse of government power. The Commission was empowered to inspect property and investigate the actions which involve with any conflicts of interest; deprive someone from their posts; pursue criminal proceedings against individuals holding political positions, and oversee in general the ethical behavior of politicians and government officials. Article 250(3) of the national Constitution also stipulates that the National Anti-Corruption Commission is responsible for preventing and suppressing acts of corruption by high-ranking politicians and government officials. The Commission is authorized to conduct investigations and judgments concerning to the acts of malfeasance committed by government officials or civil servants with a position of head of division or higher. In this regard, the Ministry of Justice subsequently proposed that an administrative body be set up to specifically take responsibility for preventing and suppressing government-sector corruption and to serve as a coordinating center for all relevant government agencies. This administrative body would also be charged with setting measures to enable the administrative division and responsible for preventing and suppressing corruption at the executive level to proceed more efficient and more comprehensive manner. Therefore, Executives Measures in Anti-Corruption Act B.E. 2551 (2008) was enacted to authorize the Office of Public Sector Anti-Corruption Commission (PACC) to conduct investigations and pass judgment on cases of corruption involving government officials holding positions lower than or equivalent to division director.

From the above shows that over the years, as in many other countries around the world, Thailand has repeatedly passed legislation and created agencies, reflecting the social and political context of the time, which were intended to prevent and suppress government-sector corruption. In Thailand, these agencies have been both independent and specially created to target corruption at the executive level. Nevertheless, there have been numerous problems and obstacles, and in response, regular efforts have been made to amend the law and improve the agencies charged with preventing government misbehavior. These efforts remain ongoing at present. Yet, the extent to which any measures prove effectiveness in combating government corruption similarly depends on public participation. Therefore, the government should be encouraged greater public involvement or give higher priority to public participation in anti-corruption activities than has been the case in the past.

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.วิระ โลงจายะ ที่กรุณาได้รับเป็นประธานวิทยานิพนธ์ให้กับผู้เขียน ทั้งให้ความกรุณาในเรื่องคำชี้แนะต่างๆ ที่มีคุณค่าอย่างมากตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล เป็นอย่างยิ่งที่ได้กรุณาตลอดเวลาอันมีค่าของท่านรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และให้คำปรึกษาดูแลแก้ไขข้อบกพร่องตลอดจนได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แก่ผู้เขียน จนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ท่านอาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข และผู้ช่วยศาสตราจารย์ธาริต เพ็งศิษฐ์ ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์ ให้ความช่วยเหลือผู้เขียนและแนะนำให้ผู้เขียนแสดงความคิดเห็นทางวิชาการจนปรากฏเป็นผลสำเร็จของวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้

ผู้เขียนขอขอบคุณ พี่น้องบัณฑิตวิทยาลัยนิติศาสตร์และฝ่ายวิทยานิพนธ์ ที่ให้ความช่วยเหลือด้านการงานและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดทำวิทยานิพนธ์จนสำเร็จลุล่วงด้วยดี ผู้เขียนขอขอบคุณบรรดาเพื่อนๆ ที่เป็นกำลังใจให้กันและกันเสมอมา รอยยิ้มและความหวังดี จนทำให้ผู้เขียนอยู่ในสภาพที่พร้อมสำหรับการทำวิทยานิพนธ์

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาที่ให้ความรัก ความเมตตา ความห่วงใย และกำลังใจที่มีให้ในวันที่ผู้เขียนเป็นทุกข์ ผู้เขียนขอขอบพระคุณทุกท่านที่ไม่ได้เอ่ยนามในที่นี้ ที่คอยให้คำปรึกษา ประสพการณ์ในเรื่องต่างๆ มาโดยตลอด จนทำให้ผู้เขียนสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วง

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีข้อบกพร่องอยู่บ้างไม่ว่าจะมากหรือน้อยประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ศรสวรรค์ บุญญศิริวัฒน์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2. แนวความคิดและประวัติความเป็นมาของการป้องกัน	
 และปราบปรามการทุจริตภาครัฐ.....	7
2.1 แนวความคิดและความเป็นมาของการทุจริต.....	7
2.2 ความหมายและองค์ประกอบของการทุจริต.....	8
2.2.1 ความหมายของการทุจริต.....	8
2.2.2 องค์ประกอบของการทุจริต.....	10
2.3 ทฤษฎีการป้องกันและปราบปรามการทุจริต.....	11
2.3.1 ทฤษฎีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	12
2.3.1.1 หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับการควบคุมและ	
ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	13
2.3.1.2 ประเภทของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	17
2.3.2 ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย.....	18
2.3.2.1 ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม.....	19
2.3.2.2 ทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม.....	19
2.3.3 ทฤษฎีการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและระบบการค้นหาความจริง.....	20

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.3.3.1 ทฤษฎีการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ.....	20
2.3.3.2 ทฤษฎีการค้นหาข้อเท็จจริง.....	21
2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตภาครัฐ.....	22
2.4.1 ความเป็นมาขององค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริต.....	25
2.4.2 วิวัฒนาการขององค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริต.....	27
3. มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐในประเทศไทย และต่างประเทศ.....	35
3.1 คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในประเทศไทย.....	35
3.1.1 ความเป็นมาของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	35
3.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต.....	36
3.1.2.1 อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	36
3.1.2.2 อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.....	38
3.1.2.3 อำนาจในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	41
3.2 เขตปกครองพิเศษฮ่องกง.....	50
3.2.1 ความเป็นมาของ ICAC.....	50
3.2.2 อำนาจหน้าที่ของ ICAC.....	52
3.2.3 รูปแบบการดำเนินงานของ ICAC.....	54
3.2.4 กลยุทธ์ต่อต้านการทุจริตของ ICAC.....	57
3.2.5 ปัจจัยความสำเร็จของ ICAC.....	59
3.3 ประเทศสิงคโปร์.....	59
3.3.1 ความเป็นมาของ CPIB.....	59

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.3.2 อำนาจหน้าที่ของ CPIB.....	61
3.3.3 รูปแบบการดำเนินงานของ CPIB.....	62
3.3.4 แนวทางและขั้นตอนการต่อสู้กับปัญหาการทุจริตของ CPIB.....	64
3.3.5 ปัจจัยความสำเร็จของ CPIB.....	68
3.4 อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต.....	69
3.4.1 มาตรการป้องกันการทุจริต (Preventive Measures).....	69
3.4.2 การกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย.....	70
3.4.3 ความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation).....	70
3.4.4 การติดตามสินทรัพย์คืน (Asset recovery).....	71
4. บทวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการป้องกัน	
และปราบปรามการทุจริตภาครัฐ.....	72
4.1 ปัญหาการดำเนินการต่อผู้ถูกกล่าวหาหลังจากคณะกรรมการป้องกันและ	
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางวินัย.....	72
4.2 การฟ้องศาลปกครองกรณีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยของ	
ผู้บังคับบัญชาตามมติของคณะกรรมการป้องกัน	
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	80
4.3 ปัญหาการชี้มูลความผิดทางวินัย โดยไม่รอผลการพิจารณาคดีทางอาญา.....	88
4.4 ปัญหาอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	
ในการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้าราชการตุลาการ.....	92
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	97
5.1 บทสรุป.....	97
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	105
บรรณานุกรม.....	107
ภาคผนวก.....	114
ประวัติผู้เขียน.....	169

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

การทุจริตในภาครัฐ (Corruption in Public Sector) เป็นปัญหาอาชญากรรมอย่างหนึ่งที่มีอยู่ในทุกสังคม ซึ่งจะมีความหนักเบาอย่างไรนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ค่านิยม เศรษฐกิจ การเมือง และสภาพแวดล้อมในแต่ละประเทศ โดยที่ปัญหาการทุจริตในภาครัฐ เป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน ยากแก่การเข้าถึงแก่นแท้ของปัญหา รวมทั้งกระบวนการ และวิธีการจัดการแก้ไขของปัญหา จากการศึกษาพบว่า ปัญหาที่ก่อให้เกิดการทุจริตโดยเฉพาะในภาครัฐ คือ ความยากจนหรือปัญหาทางเศรษฐกิจ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในทุกระดับ กระทำการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ในระดับล่าง ที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษายังพบว่า การทุจริตในระดับสูงก็มีปรากฏเป็นจำนวนมากเช่นเดียวกัน ซึ่งให้เห็นความเป็นไปได้ว่า ยิ่งรวยก็ยิ่งโกง

การเมืองการปกครองที่ขาดความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดิน ก็เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่เกิดการทุจริตในภาครัฐได้เช่นกัน การปกครองในรูปแบบใดก็ตามที่ขาดความโปร่งใส อำนาจในการบริหารประเทศตกอยู่ในคนใดหรือกลุ่มใด โดยไม่มีการตรวจสอบ ไม่มีระบบกฎหมายที่เข้มแข็ง หรือผู้บริหารประเทศไม่ตระหนักในหลักจริยธรรมแล้ว ปัญหาการทุจริตในภาครัฐก็ยังคงเป็นปัญหาอยู่ในสังคมนั้นในรูปแบบต่างๆ ทั้งที่เห็นได้โดยชัดแจ้งหรือที่ซุกซ่อนอยู่ในนโยบายที่มีประโยชน์ทับซ้อน อาจกล่าวได้ว่ารูปแบบของการปกครองไม่อาจประกันได้ว่าจะไม่เกิดปัญหาการทุจริตในภาครัฐ แต่อย่างไรก็ตาม การปกครองในระบบประชาธิปไตย ที่ยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชน ย่อมเป็นการปกครองที่น่าจะดีกว่าการปกครองในระบบเผด็จการ เพราะในการปกครองระบบเผด็จการจะดูราวกับว่าจะแสดงท่าที แข็งกร้าวและเด็ดขาดกับการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งอ้างเป็นเหตุในการเข้ายึดอำนาจรัฐในทุกครั้งก็ตาม แต่ภายหลังมักจะปรากฏถึงการทุจริตในภาครัฐเสมอๆ และเป็นจำนวนที่มหาศาลทุกครั้งไป แม้ว่าในส่วนของการปกครองระบบประชาธิปไตยจะไม่สามารถยืนยันได้ว่า จะไม่มีการทุจริต แต่อย่างน้อยก็เปิดโอกาสให้สังคมสามารถตรวจสอบข้อมูลของการทุจริตได้มากกว่า

เช่นเดียวกัน ทศนคติหรือค่านิยมของสังคม ที่มีประเพณีหรือวัฒนธรรมของสังคม ในระบบอุปถัมภ์ สืบทอดยาวนานในทางประวัติศาสตร์ ที่ยกย่องการอนุเคราะห์และช่วยเหลือ เกื้อกูลกันเป็นพิเศษโดยเฉพาะญาติมิตรและบริวาร ผู้ได้รับการช่วยเหลือจากผู้มีอำนาจรัฐ เป็นเรื่อง ธรรมดาและก็เป็น การชอบธรรมที่บุคคลดังกล่าวจะได้รับการตอบแทนหรืออำนวยความสะดวกใน รูปแบบต่างๆ แม้ว่าการอนุเคราะห์ดังกล่าวบางครั้งจะเป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ ตามกฎหมายอยู่แล้ว แต่กรณีนั้นก็อาจเกิดความเข้าใจผิด ทำให้คิดว่า “การกินตามน้ำ” เป็นที่ยอมรับกันในสังคมไทย พฤติกรรมดังกล่าวไม่เป็นความผิด¹ และยังยอมรับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิ่งตอบแทนในการ ปฏิบัติหน้าที่หรือเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ได้เรียกร้องนั้นว่า “สินน้ำใจ” ทั้งที่สิ่งเหล่านั้น ควรจะเรียกว่า “สินบน” ระบบกฎหมายในปัจจุบัน ที่มีแนวคิดจากสังคมตะวันตก ได้บัญญัติหลัก กฎหมายไว้หลายมาตรา โดยเฉพาะในประมวลกฎหมายอาญา ที่ไม่ยอมรับกับค่านิยมและทศนคติ ดังกล่าว ดังเช่น มาตรา 149 และมาตรา 150 ที่บัญญัติความผิดของเจ้าหน้าที่ฐาน เรียก รับ หรือยอม จะรับสินบน เพื่อกระทำการหรือละเว้นการกระทำการตามหน้าที่ ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบ ด้วยกฎหมายก็ตาม แม้ว่าในกฎหมายจะบัญญัติต้องคุ้มครองพิเศษในเรื่อง “เจตนา” ไว้ด้วยก็ตาม แต่ ในทางกลับกัน เรื่องเจตนาในทางกฎหมายกลับเป็น ช่องทางที่ให้ผู้กระทำความผิดนำมาเป็นข้ออ้างใน การปฏิเสธความผิดที่ตนได้กระทำ

ดังนั้น กฎหมายจึงเป็นสิ่งที่อาจถูกมองในเชิงลบ เนื่องจากกระบวนการในการ พัฒนากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคม ในยุคโลกาภิวัตน์ เป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศ ทำให้ทศนคติและค่านิยมในเรื่องการ แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ได้รับการยอมรับและกลายเป็นเรื่องธรรมดา ในสังคม ไทย ดังเช่น การที่นักเรียนมัธยมจำนวนมาก ได้ทำการทุจริตเพื่อเข้าเรียนตำรวจในทุกระดับ ด้วย หวังและเข้าใจว่าจะสามารถแสวงหาประโยชน์ในตำแหน่งและหน้าที่ดังกล่าวได้ หรือการยอมรับ ว่าการใช้จ่ายเงินในการซื้อคะแนนเสียงของผู้สมัครทางการเมืองในทุกระดับเป็นเรื่องธรรมดา

จากที่กล่าวมานี้ ประเทศไทยได้ตระหนักถึงผลกระทบและความรุนแรงของปัญหา การทุจริตในภาครัฐ จึงได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ตั้งแต่การ จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ในปี พ.ศ. 2517 โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ ต่อมาการทุจริตได้ขยายกว้างขวางและมีความรุนแรงมากขึ้น การกระทำทุจริต นอกจากที่เกิดจากการกระทำในวงข้าราชการแล้ว ได้เกิดขึ้นกับผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองทั้ง

¹ พงษ์ภัฏ เรียงเครือ. (2549). การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตฝ่ายบริหาร.

ในระดับ ชาติและระดับท้องถิ่นอีกด้วย จึงได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” (ป.ป.ช.) ตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้เป็นองค์กรอิสระ ที่มีอำนาจหน้าที่และวิธีพิจารณาในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้เป็นการเฉพาะ แต่เนื่องด้วยภารกิจในการดำเนินการที่มีเป็นจำนวนมาก เพราะจะต้องรับผิดชอบตั้งแต่ข้าราชการทุกระดับรวมถึงนักการเมืองในระดับชาติและนักการเมืองท้องถิ่น ทำให้การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำทุจริตไม่เพียงพอเท่าที่ควร ประกอบกับแรงบีบคั้นในยุคโลกาภิวัตน์ ที่สังคมโลกให้ความสำคัญกับการจัดการกับการทุจริต

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้มีการบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไว้ใน มาตรา 250 โดยในอนุมาตรา 3 ได้บัญญัติถึงอำนาจในการไต่สวนไว้ดังนี้คือ “...ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต...”

จากบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นสมควรดำเนินการด้วยนั้น

จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นส่วนราชการในฝ่ายบริหารเพื่อรับผิดชอบในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและให้เป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการเจ้าหน้าที่หลายด้านช่วยกันทำการไต่สวนและมีประสิทธิภาพ

เรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) สังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยกำหนดบทบาทภารกิจหน้าที่ ในพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เพื่อดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของข้าราชการในระดับตั้งแต่ระดับต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าลงมา นอกจากนี้ จะกำหนดให้มีหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการนี้เป็นการเฉพาะแล้ว กฎหมายได้กำหนดให้มีมาตรการสำคัญในหลายลักษณะเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เช่น การกำหนดมาตรการคุ้มครองบุคคลที่ให้เบาะแสการทุจริต การกันบุคคลไว้เป็นพยานเพื่อที่จะสามารถนำผู้กระทำผิดรายใหญ่มาลงโทษ มาตรการการให้รางวัล และการให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการไต่สวนการกระทำทุจริต เป็นต้น

จากการจัดอันดับดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชันขององค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (Transparency Thailand) ประจำปี 2554 พบว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีปัญหาเรื่องการทุจริต คอร์รัปชัน เป็นลำดับที่ 80 ของโลก จาก 180 ประเทศ โดยได้คะแนน 3.4 คะแนน จากคะแนนเต็ม 10 คะแนน และอยู่ในลำดับต้นๆ ของเอเชีย โดยมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงโดยมีจำนวนเม็ดเงินที่เกี่ยวข้องเพิ่มมากขึ้นและมีลักษณะการกระทำเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและยากแก่การติดตามตรวจสอบ หากไม่มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจังแล้ว การทุจริตคอร์รัปชันจะกัดกร่อนเศรษฐกิจ และสังคมไทยจนยากแก่การแก้ไข และในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา ปรากฏเหตุการณ์ทางสังคมอยู่อย่างหนึ่ง คือ การที่ภาคเอกชนในรูปแบบต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนในการเปิดเผยการกระทำการทุจริตในภาครัฐเป็นระยะ ตั้งแต่คดีการทุจริตการจัดซื้อยาในกระทรวงสาธารณสุข จนกระทั่งรัฐมนตรีถูกจำคุก ซึ่งเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของประเทศที่ศาลสามารถดำเนินการลงโทษรัฐมนตรีที่กระทำผิดฐานทุจริตได้ คดีทุจริตการก่อสร้างโครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน และการทุจริตอีกหลายกรณี อันเป็นผลจากการรวมตัวของภาคเอกชน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐของไทยนั้น แม้จะมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรหลักในการบังคับใช้กฎหมาย แต่ที่ผ่านมามีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวก็ยังคงมีปัญหา ไม่ว่าจะปัญหาการบังคับใช้กฎหมายภายหลังที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีความผิดทางวินัย การอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษ การที่ต้นสังกัดหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้ลงโทษผู้ถูกกล่าวหาตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติชี้มูลความผิดโดยไม่รอผลการพิจารณาคดีทางอาญาเสียก่อน การฟ้องศาลปกครอง กรณีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งในการดำเนินการต่อผู้ถูกกล่าวหาหลังจากคณะ

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีความผิดทางวินัย ที่ยังไม่มีความชัดเจนระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกระงับกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติวินิจฉัยทำให้ผู้ถูกกล่าวหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ และปัญหาอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้าราชการตุลาการซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญฯ กรณีจึงเป็นสิ่งที่สมควรจะได้มีการศึกษาเพื่อกำหนดทิศทางและนโยบายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหา สาเหตุสำคัญ และการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐหรือระบบราชการไทย

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักเกณฑ์ ทฤษฎีของการทุจริตคอร์รัปชันที่ปรากฏอยู่ในประเทศไทย และแนวคิดและหลักเกณฑ์ ทฤษฎีของการทุจริตคอร์รัปชันของต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมาย หลักเกณฑ์ที่รัฐใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

1.2.4 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาของการนำมาตรการทางกฎหมาย หลักเกณฑ์ที่รัฐใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

กฎหมายของประเทศไทยในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐไม่สามารถที่จะป้องกันการทุจริต คอร์รัปชันในระบบราชการไทยได้ จึงต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ บังคับใช้ได้เป็นอย่างดี

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้ได้ทำการศึกษาถึงมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ โดยขอบเขตของการศึกษาเริ่มจากการศึกษาถึงสภาพปัญหา สาเหตุสำคัญ และการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐ แนวคิดและหลักเกณฑ์ ทฤษฎีของการทุจริตคอร์รัปชัน ที่ปรากฏอยู่ในประเทศไทยและต่างประเทศ และศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมาย หลักเกณฑ์ที่รัฐใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาและหาข้อมูล โดยจะศึกษาด้วยวิธีการทางเอกสาร (Document Research) เป็นหลัก กล่าวคือ เป็นการใช้วิธีการศึกษาโดยการค้นคว้าและวิเคราะห์จากตำราของผู้ทรงคุณวุฒิ หนังสือ บทความ เอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศกระทรวง รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศ คำพิพากษาศาลฎีกา เอกสารการประชุมสัมมนา รวมทั้งจากสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ และฐานข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic) เช่น อินเทอร์เน็ต (Internet) เป็นต้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหา สาเหตุสำคัญ และการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐหรือระบบราชการไทย

1.6.2 ทำให้ทราบถึงแนวคิดและหลักเกณฑ์ ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการการทุจริตคอร์รัปชัน ที่เกิดขึ้นว่ามีฐานที่มาจากหลักการใด และมีลักษณะเป็นอย่างไร

1.6.3 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมาย หลักเกณฑ์ที่รัฐใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

1.6.4 ทำให้ทราบถึงผลของการนำมาตรการทางกฎหมาย หลักเกณฑ์ที่รัฐใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

บทที่ 2

แนวความคิด และประวัติความเป็นมาของการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในภาครัฐ

2.1 แนวความคิด และความเป็นมาของการทุจริตในภาครัฐ

การทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ เป็นปัญหาเรื้อรังในสังคมไทย แม้ว่าที่ผ่านมาได้มีความพยายามที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหามาอย่างต่อเนื่อง แต่ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็วและซับซ้อน ประกอบกับการพัฒนาของภาคธุรกิจที่มีการแข่งขันอย่างรุนแรง ทำให้รูปแบบและเครือข่ายของการทุจริตปรับเปลี่ยน โจมหน้ำอย่างรวดเร็วเป็นเงาตามตัวและมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเป็นทวีคูณ แต่เดิมการทุจริตมักพบในรูปการรีดไถเรียกค่าตอบแทนจากผู้รับบริการ พ่อค้ำนักธุรกิจหรือการเบียดบังทรัพย์สินทางราชการ เพื่อประโยชน์ส่วนตน ในโลกยุคปัจจุบัน การทุจริตได้แผ่ขยายเข้าไปสู่โครงการขนาดใหญ่และมีการทุจริตที่เป็นระบบ เป็นเครือข่ายที่ซับซ้อนแนบเนียนทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน การทุจริตในวงกว้างและรุนแรงเช่นนี้ เป็นตัวแปรสำคัญตัวหนึ่งที่ผลักดันให้ประเทศต้องประสบภาวะวิกฤตในหลายๆ ด้าน หากไม่มีการแก้ไขอย่างเป็นระบบและจริงจังก็จะเป็นโศกตรวนที่ถูกรั้งประเทศให้ติดอยู่ในวังวนของวิกฤตต่อไป

การทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐหรือในวงราชการ² หรือ "การฉ้อราษฎร์บังหลวง" "การฉ้อราษฎร์" หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ที่ใช้อำนาจรัฐเรียกร้องและรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จากราษฎร ไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจหรือภาคประชาชนเพื่อแลกเปลี่ยนกับการให้บริการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงกระทำอยู่แล้ว หรือเพื่อแลกเปลี่ยนกับการให้บริการหรือสิทธิพิเศษที่ราษฎรนั้นไม่ควรได้รับหรือการที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่พึงกระทำ รูปแบบของการฉ้อราษฎร์มีทั้งการสมยอมด้วยกันทั้งฝ่ายให้และฝ่ายผู้รับและในรูปแบบของการชู้กรร โชกโดยเจ้าหน้าที่จะไม่ให้บริการและความสะดวกตามหน้าที่ หรือแม้แต่จะกลั่นแกล้งหากไม่ได้รับสิ่งตอบแทนที่ร้องขอ

² สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2550). เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. หน้า 70.

“การบังหลวง” หมายถึง การเบียดบังเอาทรัพย์สินและสิทธิ ประโยชน์ของรัฐมาเป็นของตนด้วยกลไกต่างๆ อาจเป็นการกระทำเพียงผู้เดียวหรือเป็นกลุ่มก็ได้

บุคคลจะฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือทุจริตคอร์รัปชันได้ ส่วนใหญ่ต้องอาศัยอำนาจรัฐเป็นเครื่องมือ มาผนวกกับช่องทางโอกาส และยังเป็นบุคคลที่ขาดความรับผิดชอบขาดจรรยาบรรณ ก็จะมีพฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างทำทนายกฎหมาย และไม่ละอายใจ ในระบบการบริหารงานภาครัฐปัจจุบันผู้ใช้อำนาจรัฐประกอบด้วยข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ การฉ้อราษฎร์บังหลวงจะเกิดขึ้นโดยง่าย หากข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำร่วมมือกัน ในทางตรงกันข้ามความสุจริตเที่ยงธรรมในฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะสามารถลดช่องทางการทุจริตของอีกฝ่ายหนึ่งลงได้ ดังนั้นกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐจึงจำเป็นต้องมุ่งเน้นไปที่บุคลากรทั้ง 2 ฝ่าย เพื่อให้ได้คนที่สุจริตโปร่งใส ได้บุคคลที่มีคุณธรรมมีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ เน้นการสร้างระบบที่ส่งเสริมคนดีคนเก่งให้เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ และเน้นการป้องกันปราบปรามพฤติกรรมทุจริตรวมทั้งการขจัดคนทุจริตให้พ้นจากการใช้อำนาจรัฐ

2.2 ความหมายและองค์ประกอบของการทุจริต

2.2.1 ความหมายของ “การทุจริต”

“การทุจริต” พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 และพจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. 2530 ให้ความหมายไว้เช่นเดียวกันว่า “ประพฤติชั่ว คดโกง ไม่ซื่อตรง”

ภาษาอังกฤษ คำว่า “ทุจริต” ตรงกับคำว่า “Corruption” หมายถึง การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการกระทำที่ชั่วช้าและคดโกงโดยเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมายรวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่ นอกจากนี้ยังหมายถึง การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งประชาชนไว้วางใจกระทำต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยการรับหรือยอมรับประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

ภาษาละติน Corrupte มาจากคำ 2 คำ คือ To Ruin-Com (Together) และ Rumpere (to break) หมายถึง การทำลาย หรือละเมิดจริยธรรม หรือธรรมเนียมปฏิบัติในการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงพฤติกรรมที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทำน้อยกว่า หรือไม่ดีเท่าที่กฎหมายระบุไว้ หรือแม้แต่ทำตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมาย หลายประเทศเผชิญกับปัญหาคอร์รัปชันมาเป็นเวลานาน จนหลายๆ คนกล่าวกันว่า คอร์รัปชัน คือ สิ่งที่อยู่คู่กับประเทศด้อยพัฒนาโดยตลอด รวมทั้งยังมีการมุ่งเป้าหมายไปที่กลุ่มข้าราชการ ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่เป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาประเทศ ว่าเป็นกลุ่มบุคคลที่มีโอกาสเสี่ยงในการทำทุจริตมากที่สุด แต่ในความเป็นจริงการทุจริตคอร์รัปชันมิได้กับทุกคน และมีหลายคำที่ใช้เรียกเกี่ยวกับการทุจริตดังนี้

1) การฉ้อราษฎร์บังหลวง

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน คำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” หมายถึง การที่พนักงานเจ้าหน้าที่เก็บเงินจากรายกรแล้วไม่ส่งหลวง หรือการเบียดบังเงินหลวง การยกยอกโกงกินเงินทองหรือทรัพย์สินผลประโยชน์ต่างๆ การกระทำต่างๆ ที่เอาเปรียบ “ผู้ว่าจ้าง” คือ ประชาชน และคำว่า “ฉ้อราษฎร์” และ “บังหลวง” ยังมีความหมาย ดังนี้

“กรณีฉ้อราษฎร์” หมายถึง การกระทำใดๆ ของข้าราชการที่เรียกร้อยจากรายกร เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยปกติของข้าราชการผู้นั้น โดยทำให้รายกรเข้าใจผิดว่าจะต้องเสียเงินค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการต่างๆ ให้แก่ทางราชการ, “กรณีบังหลวง” หมายถึง การกระทำด้วยประการใดๆ ของข้าราชการที่เป็นการนำเงินหรือประโยชน์ของทางราชการ ไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ดังนั้น สรุปได้ว่า “ฉ้อราษฎร์” คือ การโกงเงินรายกร “บังหลวง” คือ การโกงเงินหลวง

2) การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นเรื่องของการใช้อำนาจหรืออิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้อำนาจกระทำการต่างๆ แทนรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นผู้รักษาประโยชน์ร่วมกันของมหาชน อำนาจเหล่านี้ไม่ได้ผูกติดกับตัวบุคคล แต่มาจากสถานภาพการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นกลไกของรัฐบาลในการดำเนินงานเพื่อส่วนรวม ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ญาติพี่น้องพรรคพวกหรือเห็นแก่ความมั่งคั่งและสถานภาพที่จะได้รับหรือทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือราชการ ต้องถือว่าเป็นการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

3) การคอร์รัปชัน

การคอร์รัปชัน ขอบเขตของกฎหมายไทย หมายถึง พฤติการณ์การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะกรณีดังกล่าวเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีตำแหน่งหรือหน้าที่ในเรื่องนั้นหรือไม่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ เพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น โดยมีขอบข่ายพฤติการณ์ดังกล่าวจะมุ่งที่ผลประโยชน์ในทางทรัพย์สิน หรือประโยชน์ทางอื่นที่มีใช้ทรัพย์สิน เป็นต้นว่า ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ก่อกวนแก่งแย่งรายกร หรือมีเจตนาก่อให้เกิดความเสียหายแก่รายกรหรือราชการ เช่นนี้ถือถือว่าเป็นการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และหมายรวมถึง การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent-seeking) ของภาคธุรกิจเอกชนในรูปของการให้สินบนหรือสิ่งตอบแทนแก่นักการเมืองหรือข้าราชการเพื่อให้ได้มาซึ่ง

³ อุดม รัฐอมฤต. (2546). การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในระบบการเมืองและวงราชการไทย.

ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ หรือกำไรที่ได้จากการได้สัมปทานผลิตหรือขายสินค้าที่ถูกจำกัดจำนวน โดยนโยบายรัฐบาลด้วย

4) การทุจริตต่อหน้าที่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ใช้คำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น⁴

5) ทุจริตในภาครัฐ

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ใช้คำว่า “ทุจริตในภาครัฐ” หมายความว่า ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบในภาครัฐ กล่าวคือ “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ซึ่งตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น และคำว่า “ประพฤติมิชอบ” หมายความว่า ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน⁵

2.2.2 องค์ประกอบของการทุจริต

องค์ประกอบในการกระทำการทุจริตมีอยู่ 3 ประการ ซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกัน หากขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งก็จะไม่มีการกระทำการทุจริตเกิดขึ้น ได้แก่ ความไม่ซื่อสัตย์ โอกาสที่เอื้ออำนวย และสิ่งเร้าหรือปัจจัยเร้า⁶

⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554, มาตรา 4.

⁵ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551, มาตรา 3.

⁶ กรมราชทัณฑ์. (2548). มาตรการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบศึกษาเฉพาะกรณีมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ. หน้า 190-193.

1) ความไม่ซื่อสัตย์ (Dishonesty)

ความไม่ซื่อสัตย์ เป็นสภาวะทางจิตใจหรือเป็นคุณสมบัติหรือทัศนคติที่ยังไม่ได้ลงมือกระทำ เป็นคุณสมบัติของบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้บุคคลกระทำการทุจริต การทุจริตทุกกรณีต้องได้รับการเริ่มต้นที่บุคคลหวังประโยชน์อาจจะเป็นตัวเงินหรือทรัพย์สินหรือบริวาร ซึ่งแม้ว่าจะยังไม่ลงมือกระทำ เพียงแต่คิดและแสดงอาการก็เข้าข่ายแห่งปัจจัยความไม่ซื่อสัตย์แล้ว ประกอบกับสภาพแวดล้อมที่ประสบอยู่ในระยะเวลาที่พัฒนาความคิด ย่อมมีส่วนกระทบกระเทือนต่อทัศนคติส่วนบุคคลให้เกิดความเคลือบแคลงกับสิ่งที่ผิด มองเห็นการกระทำผิดเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ตามปรกติวิสัย ความจำเป็นทางเศรษฐกิจมีส่วนผลักดันให้บุคคลนั้นได้สร้างทัศนคติใหม่แก่ตนเองว่า การกระทำทุจริตไม่น่าเป็นความผิดร้ายแรง ความไม่ซื่อสัตย์ของบุคคลเป็นสิ่งที่อยู่ในสังคม อย่างน้อยก็เป็นจำนวนหนึ่งที่จะสร้างความเสียหายแก่องค์กรได้

2) โอกาส (Opportunity)

ผู้ที่ จะทำการทุจริต ย่อมหาโอกาสที่เอื้ออำนวยในการกระทำการทุจริตจากโครงสร้างขององค์กร กระบวนการบริหารและระบบตรวจสอบภายใน ผู้กระทำการทุจริตจะพยายามหาโอกาสโดยเฝ้าสังเกตจุดอ่อนที่เกิดจากนโยบายการบริหาร เมื่อความท้อแท้และความอ่อนแอเกิดขึ้นในองค์กร กระบวนการคัดเลือกบุคลากรไม่สามารถคัดเลือกได้อย่างสมบูรณ์ ไม่สามารถตรวจสอบภูมิหลังได้ การรับบุคคลที่มีพฤติกรรมล่อแหลม นอกจากนี้ การบริหารบุคคลที่ไม่มีประสิทธิภาพก็เปิดโอกาสแก่ผู้ไม่สุจริตได้เช่นกัน ซึ่งการควบคุมภายในก็เป็นกลไกที่สำคัญตราบใดที่ไม่สามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพได้ ย่อมเป็นโอกาสแก่ผู้กระทำผิดได้อย่างมาก ผู้ที่เฝ้าหาโอกาสในการกระทำการทุจริตจะเกรงกลัวการตรวจสอบภายในไม่น้อย การตรวจสอบภายในเป็นทั้งกลไกที่เป็นข้อเท็จจริงและเชิงจิตวิทยาในการลดการทุจริตในองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) การจูงใจ (Motive)

เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้ผู้กระทำผิดตัดสินใจในการกระทำการดังกล่าว การกระทำผิดของแต่ละบุคคลมีเหตุจูงใจที่แตกต่างกันไป ตามประสบการณ์ สิ่งแวดล้อม และความจำเป็น ซึ่งสามารถสั่นคลอนความรู้สึกทางศีลธรรมได้ ซึ่งแรงจูงใจอาจเกิดจาก ความทะยานอยากโดยไม่มีที่สิ้นสุด ยกกระดับตนเองให้สูงเทียบเท่าบุคคลอื่น ฐานะทางครอบครัว อยากเด่นกว่าคนอื่น ถูกกดดันจากผู้บังคับบัญชา

2.3 ทฤษฎีการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าปัญหาการทุจริตหรือคอร์รัปชัน เป็นปัญหาที่สำคัญของทุกประเทศ การกระทำผิดคิดนี้เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติของสังคมไม่มีสังคมใดเลยที่ปลอดจาก

ความคิดนี้อย่างแท้จริง ในขณะที่เดียวกันก็เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการ เพื่อให้มีหน่วยงานที่จะคอยควบคุมให้การกระทำความคิดอยู่ในขอบเขตที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสังคมหรือประเทศชาติเกินกว่าที่สังคมจะยอมรับได้ หน่วยงานดังกล่าวส่วนหนึ่งคือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม สำหรับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น มีแนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญๆ คือ ทฤษฎีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย ทฤษฎีการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและระบบการค้นหาความจริง⁷

2.3.1 ทฤษฎีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

คำว่า “รัฐ” ความหมายทางสังคมวิทยา ถือเป็นเขตปกครองที่มีอาณาบริเวณแน่นอนและในอาณาบริเวณนี้เป็นที่ที่กลุ่มบุคคลมาอยู่รวมกัน โดยพื้นที่ที่กลุ่มบุคคลได้อยู่รวมกันนี้มีอำนาจปกครองชนิดหนึ่ง ซึ่งเป็นอำนาจเด็ดขาด เป็นอำนาจดั้งเดิมอยู่ อำนาจนี้เรียกว่า “อำนาจรัฐ” อำนาจนี้แสดงออกมาเป็นระเบียบปรากฏในรัฐธรรมนูญ ส่วนความหมายทางนิติศาสตร์หรือกฎหมาย รัฐมีสถานะเป็นองค์กร มีการแสดงออกมาอย่างเป็นเอกภาพและรัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่โดยทั่วไปรัฐจะกระทำการโดยใช้อำนาจเหนือบุคคลอื่น รัฐจึงเป็นนิติบุคคลมหาชน

การที่รัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคล รัฐจึงไม่สามารถกระทำการใดๆ ด้วยตนเอง การกระทำทั้งหลายของรัฐจึงต้องกระทำการโดยผ่านองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและในการกระทำขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากได้กระทำภายในขอบอำนาจและเงื่อนไขและวิธีที่กฎหมายกำหนดแล้ว ให้ถือว่า การกระทำนั้นเป็นการกระทำของรัฐ ซึ่งหมายความว่า การกระทำใดๆ ขององค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ก่อให้เกิดสิทธิหรือหน้าที่ใดๆ ก็ตาม สิทธิหรือหน้าที่ดังกล่าวย่อมตกได้แก่รัฐ จะไม่ตกเป็นของส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำการแทนรัฐ

การกระทำที่จะถือว่าเป็นการกระทำของรัฐ มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

ประการแรก การกระทำของรัฐต้องเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐ

ประการที่สอง ต้องเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งดำรงตำแหน่งหน้าที่ที่เป็นองค์กรของรัฐอันได้ทาลงในฐานะเป็นองค์กรของรัฐ กล่าวคือ เป็นการกระทำที่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ที่ตนดำรงอยู่

ประการที่สาม การกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับหน้าที่นั้น จะต้องกระทำลงเพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยที่การกระทำของรัฐ หรือการใช้อำนาจเป็นการใช้อำนาจมหาชน โดยผ่านองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนี้เอง บางครั้งการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว จึงอาจมีการกระทำที่มีใ้ได้อยู่ภายใน

⁷ สนธยา ยาพิณ. (2552). บทบาทอำนาจหน้าที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อการแก้ไขปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม. หน้า 31-32.

ขอบเขตอำนาจ เจื่อนใจ หรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรืออาจจะกระทำโดยมีเจตนาทุจริต ต่อหน้าที่ หรือมีมูลเหตุจงใจในการกระทำที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือพยายาม บิดเบือนหรือการใช้อำนาจเพื่อตนเองหรือกลุ่มของตนเอง การใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวล้วนแต่ เป็นการกระทำที่มีความบกพร่องทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ เพื่อควบคุมให้การใช้อำนาจรัฐดำเนินไปเพื่อบรรลุภารกิจของรัฐหรือเพื่อป้องกันการ ใช้ อำนาจบิดเบือน การใช้อำนาจตามอำเภอใจ ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ภายในรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว

การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในที่นี้จะแบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และประเภทของการควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

2.3.1.1 หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เพื่อใช้ในการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ จะมีบทบัญญัติที่สำคัญเกี่ยวกับ นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชน รวมทั้งรูปแบบการปกครอง ซึ่งจะต้องกำหนดถึงเจ้าของอำนาจอธิปไตยและผู้ใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวโดยสรุป คือ ประเทศ ที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย จะต้องมีการนำหลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตย ซึ่งทั้งสอง หลักมีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน จนอาจกล่าวได้ว่าหลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่เอื้อให้เกิดหลัก นิติรัฐ และขณะเดียวกันหลักนิติรัฐก็เป็นหลักที่ส่งเสริมสนับสนุนต่อหลักประชาธิปไตย

การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น หลักการที่มีบทบาทสำคัญคือ หลักนิติรัฐ ซึ่งรัฐสมัยใหม่ที่ได้ชื่อว่ารัฐเสรีประชาธิปไตย (Liberty and Democratic State) ระบบ กฎหมายจะวางอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม (The rule of law) หรือ หลักการ ปกครองของกฎหมายไม่ใช่การปกครองของมนุษย์ (Government of law, Not of Men) หรือหลัก กฎหมายเป็นใหญ่ (Primacy of Law)

แนวคิดเกี่ยวกับนิติรัฐ⁸ เป็นแนวความคิดเรื่องการปกครองโดยกฎหมาย เป็น หลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่ง มนุษยชน ดังนั้น รัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐ จึงต้องมีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพของประชาชน ในขณะเดียวกันก็มีบทบาทที่กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐขององค์กร ต่างๆ เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ จนกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการใช้

⁸ กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. (2548, 1 กันยายน). “นิติรัฐ หลักการในกระบวนการยุติธรรมของรัฐ เสรีประชาธิปไตย.” วารสารข่าว กฎหมายใหม่, 3, 59. หน้า 58.

อำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปอย่างมีขั้นตอนและเป็นระบบรวมทั้งต้องมีกลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐเพื่อสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด หลักนิติรัฐ จึงเป็นหลักกฎหมายที่สำคัญของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงมีการนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ⁹ ประกอบด้วยหลักเกณฑ์สำคัญคือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน และหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ กล่าวคือ

1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (das Prinzip der Gewaltentrennung)

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักนิติรัฐ ไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีหลักการแบ่งแยกอำนาจไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ การแบ่งแยกอำนาจในที่นี้หมายถึงการจัดแบ่งอำนาจและการแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจออกจากกันเป็นประเภทต่างๆ ส่วนบุคคลผู้ใช้อำนาจนั้นต้องเป็นคนละองค์กรที่แยกจากกัน โดยเด็ดขาดและชัดเจน ตามแนวคิดของมองเตสกีเออ เห็นว่าในแต่ละรัฐมีอำนาจอยู่ 3 ประเภท คือ 1. อำนาจนิติบัญญัติ (Puisseance legislative) เป็นอำนาจที่เกี่ยวกับการวางระเบียบทั่วไปในรัฐหรืออาจกล่าวได้ว่าอำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจในการจัดทำกฎหมายขึ้นใช้บังคับรัฐ 2. อำนาจบริหารเป็นอำนาจปฏิบัติการต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน หมายถึง อำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย และ 3. อำนาจตุลาการเป็นอำนาจที่จะปฏิบัติการต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายเอกชน เป็นอำนาจที่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักแล้วต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกัน (Check and balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้จะไม่ให้อำนาจใดอำนาจหนึ่ง ที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมดและดำเนินการ เพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจ จึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบและการถ่วงดุล

2) หลักแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน

หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวพันอย่างยิ่งกับหลักนี้ หลักนี้เป็นบทบัญญัติที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกชน ประกอบด้วยสิทธิเสรีภาพ 3 ประเภท คือ 1. สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล โดยแท้ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหะ

⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547, 20 ธันวาคม). การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2553, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.asp?PublawIDs=241>

สถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร สิทธิเสรีภาพการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิเสรีภาพในครอบครัว 2. สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา และ 3. สิทธิเสรีภาพในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐที่สำคัญ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นสมาคมหรือเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการทางการเมืองให้เป็นไปตามความคิดเห็นของตน สิทธิเสรีภาพที่จะลงคะแนนเสียงการเลือกตั้งและสมัครเข้ารับการเลือกตั้ง¹⁰

อย่างไรก็ตาม สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนจะต้องมีขอบเขตจำกัด จึงอาจกล่าวได้ว่าปัจเจกชนทุกคน มีแดนแห่งสิทธิเสรีภาพ การที่มีรัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล อาจเป็นการรับรองและคุ้มครองโดยมีเงื่อนไขก็ได้ โดยมีบทบัญญัติทั่วไปเพื่อให้การรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญก็ยินยอมให้รัฐสามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพได้ ตามกฎหมายธรรมดาที่รัฐบัญญัติขึ้น แดนแห่งสิทธิเสรีภาพเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล มิให้ใช้สิทธิเสรีภาพตามอำเภอใจ จนก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นกับบุคคลอื่น ดังนั้น รัฐธรรมนูญของประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย จึงต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลทุกคน จนเป็นผลให้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน มีขอบเขตจำกัดลงด้วยเหตุผล 2 ประการ

ประการแรก สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ต้องถูกจำกัดลงโดยสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนคนอื่นเพราะการใช้สิทธิเสรีภาพตามอำเภอใจย่อมเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นจนกลายเป็นการปกครองที่เรียกว่า อนาธิปไตย ที่ไม่มีสิทธิเสรีภาพเหลือ ดังนั้น จึงต้องให้ปัจเจกชนแต่ละคนเสียละสิทธิเสรีภาพบางส่วนของตนเพื่อประโยชน์แก่สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนคนอื่น

ประการที่สอง แดนแห่งสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนถูกกำหนดโดยผลประโยชน์ส่วนรวมที่เรียกว่า ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชน (Public Interest) ไม่อาจคำนวณเป็นผลประโยชน์เฉลี่ยเป็นรายบุคคลได้ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญของรัฐประชาธิปไตย จึงได้มีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองไว้ใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก เป็นการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพไว้อย่างสมบูรณ์ (Absolute) โดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใดๆ ลักษณะที่สอง เป็นการบัญญัติรับรองไว้โดยสงวนให้รัฐมีอำนาจออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นๆ ได้ในภายหลัง เป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพอย่างสัมพัทธ์ (Relative) กับการใช้อำนาจรัฐ

¹⁰ กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. เล่มเดิม. หน้า 56.

3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ

หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการหรือเรียกว่า “หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง” หลักในเรื่องนี้เป็นการเชื่อมโยงหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองเข้ากับหลักประชาธิปไตย โดยทางผู้แทน กล่าวคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการที่ดี หรือฝ่ายปกครองที่ดี จะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นการกระทำต่อสิทธิ หรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้น จะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนุญ โดยผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนก่อน ดังนั้น การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายปกครอง ที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน จึงมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนแล้ว ซึ่งอาจแยกพิจารณาความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองได้ดังนี้

(1) หลักการชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการ ความผูกพันของฝ่ายตุลาการต่อการใช้กฎหมาย เป็นไปตามหลักความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยถือว่าเป็นหลักความเสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รูปแบบของการใช้กฎหมายตามหลักความเสมอภาคดังกล่าวมี 3 รูปแบบ ดังนี้ 1. ฝ่ายตุลาการ จะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย หรือที่เรียกว่า ความผูกพันของฝ่ายตุลาการในทางปฏิเสธ กล่าวคือ เป็นความผูกพันที่จะต้องไม่พิจารณาพิพากษาให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องมิให้มีการใช้กฎหมายให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติ ในลักษณะของการบังคับในเรื่องนั้นๆ กล่าวคือ ฝ่ายตุลาการจะต้องใช้กฎหมายให้เป็นไปตามองค์ประกอบและผลของกฎหมายในเรื่องนั้นๆ 2. ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน และ 3. ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่อง

(2) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองหรือหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครอง แบ่งออกเป็นดังนี้ คือ 1. หลักความมาก่อนของกฎหมาย หมายความว่า การกระทำของรัฐที่ออกมาในรูปบทบัญญัติของกฎหมายย่อมอยู่ในลำดับที่มาก่อนการกระทำต่างๆ ของรัฐทั้งหลาย รวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครองด้วย ดังนั้น หลักการกระทำของรัฐรวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครองทั้งหลายจึงไม่อาจขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายได้ หลักนี้เรียกร้องในทางปฏิเสธว่าการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดอันหนึ่งของฝ่ายปกครองจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายทั้งหลายที่มีอยู่ได้ ดังนั้น หากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดของฝ่ายปกครองขัดหรือแย้งกับกฎหมาย การกระทำหรือมาตรการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

และ 2. หลักเงื่อนไขของกฎหมาย หลักนี้เรียกร้องว่าฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดอันหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าว การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยหลักเงื่อนไขของกฎหมาย

2.3.1.2 ประเภทของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ประเภทของการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร และการควบคุมและตรวจสอบ โดยองค์กรภายนอก

1) การควบคุมและตรวจสอบภายใน

การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายบริหารนั้น ขึ้นอยู่กับการจัดระเบียบการบริหารของรัฐที่มาจากหลักการรวมอำนาจ(Centralization)¹¹ สำหรับประเทศไทยได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น บางส่วนอาจจัดทำโดยรัฐวิสาหกิจทุกอย่างรวมศูนย์อยู่ที่คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงต่างๆ ดังนั้นการควบคุมภายในฝ่ายบริหาร อาจทำได้ 2 วิธี คือ การร้องเรียนไปยังผู้ออกคำสั่ง และการร้องเรียนไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่ง

2) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก¹²

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก แบ่งออกเป็น 1. การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมือง ซึ่งเป็นการเฝ้าระวังความบกพร่องในการปฏิบัติราชการวิธีหนึ่ง เพราะโดยหลักการแล้วองค์กรนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ หน้าที่ในทางนิติบัญญัติ อันได้แก่ การออกกฎหมายและหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหารทั้งในฐานะรัฐบาลและในฐานะฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาและตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามการควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมืองมีความเหมาะสมกับการตรวจสอบในเชิงนโยบาย หรือเฉพาะประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญเท่านั้น 2. การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระต่างๆ เป็นการมอบหมายให้องค์กรดังกล่าว มีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบภายในขอบเขตอำนาจขององค์กรนั้นๆ อาทิ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ 3. การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งถือว่าเป็นการควบคุมและตรวจสอบที่สำคัญ เพราะเป็นระบบควบคุมและตรวจสอบที่ให้หลักประกันกับประชาชนมากที่สุด เป็น

¹¹ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2548). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. หน้า 13.

¹² บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547, 20 ธันวาคม). การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. สืบค้นเมื่อ

รูปธรรมชัดเจน ด้วยเหตุนี้จึงมีการกล่าวว่า รัฐใดรัฐหนึ่งไม่อาจถือได้ว่าเป็น “นิติรัฐ” หากรัฐนั้นปราศจากการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ เพราะองค์กรตุลาการเป็นองค์กรอิสระที่มีการประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา นอกจากนี้ยังมีวิธีการพิจารณาเพื่อเป็นการคุ้มครองความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่างๆ

2.3.2 ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายถือเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นแบบแผน โดยเป็นกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับความประพฤติของมนุษย์ ซึ่งเป็นมาตรฐานชี้ว่าการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งผิดถูกหรือไม่อย่างไร และต้องมีกระบวนการบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ กล่าวคือ ต้องมีการบังคับอย่างจริงจัง หากผู้ใดฝ่าฝืนต้องได้รับโทษ ซึ่งเดิมการบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญานั้น จะต้องดำเนินการโดยองค์กรตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์เท่านั้น ปัจจุบันมีองค์กรคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพิ่มขึ้นมามีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น กระบวนการในการบังคับใช้กฎหมายที่ดีและมีประสิทธิภาพสูงสุด จะต้องมีแนวทางการดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน

สำหรับลักษณะที่สำคัญเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและการควบคุมสังคมนั้น นักอาชญาวิทยาได้พัฒนาแนวความคิดและขอบเขตของปรัชญาการบังคับใช้กฎหมาย และการควบคุมสังคม (The Philosophy of Enforcing Laws and social Control) มีหลักเกณฑ์ 3 ประการ คือ 1. รัฐเป็นผู้ใช้มาตรการทางกฎหมาย เพื่อควบคุมความประพฤติและคุ้มครองพิทักษ์ผลประโยชน์ของสมาชิกในสังคมตามหลักกฎหมายมหาชนในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือราษฎร 2. รัฐเป็นผู้ได้รับอำណ์ติมอบหมาย (Mandate) จัดสรรเจ้าหน้าที่ควบคุมรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของชุมชนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และหลายกฎหมายอย่างเคร่งครัด และ 3. การบังคับใช้กฎหมาย จะต้องบังคับใช้แก่สมาชิกในสังคม โดยเสมอภาคภายใต้หลักนิติธรรม (Justice under Law) ปราศจากความลำเอียงหรือรังเกียจเดียดฉันท์โดยสิ้นเชิง

จากหลักเกณฑ์ทั้งสามประการดังกล่าว แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือควบคุมการกระทำความคิดในสังคมที่สำคัญยิ่ง แต่ความสงบสุขและความปลอดภัยในสังคมจะเกิดขึ้นได้ก็โดยประชาชนแต่ละคนในสังคม ต้องเคารพกฎหมายบ้านเมืองด้วยและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะดำเนินการกับผู้กระทำความผิดอย่างเที่ยงตรงและเที่ยงธรรม นอกจากนี้ยังต้องกำหนดมาตรการป้องกันภัยทางสังคมโดยเด็ดขาดและยุติธรรม เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักการ Rule of Law ที่สอดคล้องกับครรลองการปกครองในระบบประชาธิปไตย เพื่อให้การบริหารงานยุติธรรมเป็นไปตามความมุ่งหมายของการบังคับใช้กฎหมาย ในอันที่จะควบคุมการกระทำความคิดที่เกิดขึ้น

ในสังคม นำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และป้องกันอันตรายที่เกิดขึ้นแก่สมาชิกในสังคม ซึ่งมี
ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งได้แก่¹³

2.3.2.1 ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control)

ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control) เป็นทฤษฎีที่เน้นหนักทางด้าน
ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม โดยมุ่งจะควบคุม ระวัง และปราบปรามอาชญากรรมเป็น
หลัก คดีอาญาทั้งหลายที่เข้าสู่ระบบงานยุติธรรมทางอาญา ตามทฤษฎีนี้จะต้องดำเนินการไปตาม
ขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้อย่างสม่ำเสมอไม่หยุดชะงัก โดยมีกระบวนการกลั่นกรอง ในแต่ละขั้นตอน
และในขั้นตอนต่างๆ ก็จะดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และเป็นการปฏิบัติงานประจำ ตามทฤษฎีนี้ เมื่อ
ได้ตัวผู้กระทำความผิดมาแล้ว ให้สันนิษฐานว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดไว้ก่อน จากนั้น จึงจะ
ดำเนินการตามขั้นตอนจนถึงการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ตามทฤษฎีนี้การค้นหาคความจริงของ
ศาลน้อยมาก เนื่องจากการวินิจฉัยคดีให้เสร็จสิ้นไปตั้งแต่ขั้นตอนต้นของกระบวนการยุติธรรม
อันได้แก่ ตำรวจและอัยการ ทำให้ผู้ต้องสงสัยหรือผู้บริสุทธิ์ได้รับการปลดปล่อยโดยเร็วและทำให้
การดำเนินคดีกับผู้ต้องหามีพยานหลักฐานแน่นแฟ้น ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้
กฎหมาย

2.3.2.2 ทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม (Due Process)

ตามทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม (Due Process) นี้ ยึดกฎหมายเป็นหลักการ
บังคับใช้กฎหมายจะต้องมีความเป็นธรรมตามขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม ทฤษฎีนี้ ไม่
เห็นด้วยกับการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างไม่เป็นทางการของทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมของ
หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายขั้นต้น และเห็นว่าต้องจัดให้มีการพิจารณาคดีหรือ
ไต่สวนข้อกล่าวหาของผู้ต้องหาอย่างเป็นทางการก่อน การดำเนินการนั้นต้องกระทำโดยเปิดเผยใน
ศาลสถิตยุติธรรม เพราะฉะนั้น ทฤษฎีนี้จึงถือว่าบุคคลจะไม่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเพียง
เพราะมีพยานหลักฐานว่า เขาได้กระทำความผิดเท่านั้น แต่เขาจะมีความผิดก็ต่อเมื่อผู้มีอำนาจตาม
กฎหมายพิจารณาพิพากษาชี้ขาดแล้วว่า เขามีความผิดจริง นอกจากนี้ผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษา
จะต้องปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายต่างๆ ที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของเขาอย่างครบถ้วนแล้ว และ
ทฤษฎีนี้ยอมรับว่ามีแต่องค์กรผู้พิพากษาเท่านั้นที่เป็นกลาง ไม่ลำเอียงที่จะเชื่อถือได้ สำหรับการ
พิจารณาคดีให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ศาลอีกเช่นกันที่จะคอยทบทวนวิธีการที่
หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายขั้นต้นสืบเสาะมาเองว่าได้มาโดยเป็นธรรมหรือไม่ ซึ่งศาลจะแสดงถึง
ข้อผิดพลาดเหล่านี้ให้แก่ประชาชนได้รับทราบ

¹³ วีระพงษ์ บุญญากาศ และคณะ. (2546). การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการ
บังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. หน้า 5-6.

ตามที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นว่า ทฤษฎีทั้งสองมีวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ทฤษฎีแรกเน้นความมีประสิทธิภาพ ความรวดเร็วและแน่นอนของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายของกระบวนการยุติธรรมขั้นต้น ตามทฤษฎีนี้เนื่องจากต้องการผลสำเร็จที่รวดเร็วในการบังคับใช้กฎหมาย จึงอาจกระทบสิทธิของประชาชนภายใต้กรอบของกฎหมายด้วย ทั้งนี้เนื่องจากการควบคุมอาชญากรรมให้เป็นไปตามเป้าหมายนั้นเป็นภารกิจของรัฐบาล การค้นหาความจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด จึงเป็นกระบวนการของฝ่ายบริหารซึ่งอาศัยบทบาทของผู้บริหารเป็นข้อผูกมัดในการใช้อำนาจของตนเอง แต่สำหรับทฤษฎีที่สอง จะเน้นการบังคับใช้ในด้านตัวบทกฎหมาย โดยมุ่งที่จะให้ความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นระบบในอุดมคติ (Ideal Type) ที่นักนิติศาสตร์แสวงหา อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของประเทศต่างๆ ก็ได้บังคับใช้กฎหมายตามแนวคิดของทฤษฎีหนึ่งในสองทฤษฎีนั้นอย่างเฉพาะเจาะจง แต่มักจะใช้ทฤษฎีทั้งสองอย่างผสมผสานกัน โดยคำนึงถึงสภาพการกระทำความผิดในสังคมเป็นหลัก สังคมใดที่มีปัญหาอาชญากรรมรุนแรง ก็มักจะใช้ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมเป็นหลักและเสริมด้วยกระบวนการยุติธรรม ในขณะที่สังคมที่มีการควบคุมอาชญากรรมอย่างดี มีปัญหาอาชญากรรมน้อย มักใช้ทฤษฎีกระบวนการนิติธรรมนำหน้าและตามด้วยทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม

2.3.3 ทฤษฎีการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและระบบการค้นหาความจริง

2.3.3.1 ทฤษฎีการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

ก่อนที่หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐจะเกิดขึ้น การดำเนินคดีอาญาเป็นเรื่องของเอกชนที่ดำเนินคดีในฐานะเป็นผู้เสียหาย ซึ่งเป็นการดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่งปะปนกันไป โดยใช้ หลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชน (Private Prosecution) และหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution)

หลักการดำเนินคดีอาญา โดยเอกชน (Private Prosecution) ดั้งเดิม เป็นของอังกฤษ มีแนวความคิดที่ว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน ดังนั้นเมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้นจะถือว่าประชาชนทุกคนเป็นผู้เสียหาย มีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ ซึ่งทางปฏิบัติแล้วส่วนใหญ่ตำรวจจะเป็นผู้ดำเนินคดีขึ้นมาก่อน และอยู่ภายใต้การควบคุมของ Director of Public Prosecution (D.P.P)

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) เริ่มต้นจากประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดให้มีระบบกล่าวหาอันเนื่องมาจากข้อบกพร่องของระบบไต่สวน โดยถือหลักว่ารัฐเป็นผู้เสียหายและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา คือ พนักงานอัยการ เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้อง อันเป็นหลักเกณฑ์ของระบบอัยการที่สมบูรณ์ที่ถือ

ว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่แบ่งแยกไม่ได้ ดำรงเป็นเพียงเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการเท่านั้น โดยมีองค์กรในการดำเนินคดีอาญาทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นศาลอัยการและทนายความ ต่างมีหน้าที่ร่วมกันในการค้นหาความจริงอย่างจริงจัง และยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหาจากเป็น “กรรมในคดี” (Process Object) ขึ้นเป็น “ประธานในคดี” (Process Subject)

2.3.3.2 ทฤษฎีการค้นหาข้อเท็จจริง

การค้นหาความจริงในคดีอาญาปัจจุบันในประเทศต่างๆ ทั่วโลก สามารถแบ่งได้เป็น 2 ระบบ คือ ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) และระบบกล่าวหา (Accusatorial System)

1) ระบบไต่สวน

ระบบไต่สวน มีที่มาจากอิทธิพลวิธีการชำระความของผู้มีอำนาจในศาสนาโรมันคาทอลิก ในวงการศาสนาคริสต์นั้น เมื่อผู้มีอำนาจปกครองดูแลได้ทราบว่ามีกรกระทำ ความผิดหรือการกระทำอันมิชอบเกิดขึ้นในสังคมของตน ผู้มีอำนาจปกครองจะไต่สวนค้นหาข้อเท็จจริงให้ได้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะมีผู้เสียหายหรือบุคคลอื่นมากกล่าวหาหรือไม่ และการหาตัวผู้กระทำความผิดก็ไม่ใคร่มีหลักเกณฑ์ในการไต่สวนหรือวิธีพิจารณาเคร่งครัด เพราะมุ่งแต่จะเอาผลที่จะได้รู้ถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมากกว่า¹⁴ การพิจารณาอาจกระทำลับหลังจำเลย คือ การสืบพยานอาจทำโดยจำเลยไม่มีโอกาสรู้เห็นก็ได้ เพราะถือว่าผู้ชำระความสามารถให้ความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิให้แก่จำเลยอยู่แล้ว ระบบนี้มีอิทธิพลอยู่ในภาคพื้นยุโรปซึ่งเดิมเคยตกอยู่ใต้อิทธิพลของสันตะปาปาแห่งกรุงโรม และต่อมาก็มีบทบาทสำคัญในประเทศต่างๆ ในภาคพื้นยุโรปที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน ฯลฯ ระบบไต่สวน มีลักษณะที่สำคัญคือ ศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดี มีอำนาจที่จะสืบพยานเพิ่มเติมหรืองดสืบพยาน ทั้งนี้เพื่อค้นหาให้ได้ข้อเท็จจริงใกล้เคียงความจริงมากที่สุด การกำหนดระเบียบวิธีเกี่ยวกับการสืบพยานมีน้อย ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง และยืดหยุ่นได้มาก ศาลจึงมีสิทธิรับฟังพยานบอกเล่าได้และ การพิจารณาโดยเฉพาะคดีอาญา จะมีลักษณะเป็นการดำเนินการระหว่างศาลกับจำเลย โจทก์จะไม่มีบทบาทในการสืบพยานนัก เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นคว้าหาพยานหลักฐานเท่านั้น มักจะไม่มีหลักเกณฑ์การสืบพยานที่เคร่งครัดมากนัก โดยเฉพาะจะไม่มีการตัดพยานที่เด็ดขาด แต่จะเปิดโอกาสให้มีการเสนอพยานหลักฐานทุกชนิดสู่ศาลได้ ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง¹⁵

¹⁴ ประมุข สุวรรณสร. (2526). คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน. หน้า 2.

¹⁵ เข็มชัย ชูติวงศ์. (2547). คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน. หน้า 1-3.

2) ระบบกล่าวหา

ระบบกล่าวหา เป็นระบบที่ใช้กันอยู่ในประเทศกลุ่มกฎหมาย Common Law เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา เป็นระบบการดำเนินคดีอาญาที่มีการแก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวน โดยแบ่งบุคคลในคดีออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ผู้เสียหายทำหน้าที่เป็นโจทก์ จำเลย และศาล ระบบนี้มีลักษณะสำคัญคือ ศาลมีบทบาทจำกัดเป็นเพียงผู้ตัดสินคดีเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการสืบพยานเพิ่มเติมหรือช่วยคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดแสวงหาพยานหลักฐาน การดำเนินการพิจารณามีกฎเกณฑ์ละเอียดปลีกย่อยมาก ศาลใช้ดุลพินิจได้น้อยมาก คู่ความสองฝ่ายมีบทบาทสำคัญเป็นคู่ต่อสู้ซึ่งกันและกันเห็นได้ชัด ในคดีอาญา ศาลจะไม่ช่วยโจทก์แสวงหาพยานหลักฐาน ดังนั้น บางครั้งศาลอาจยกฟ้องต่างๆ ปรากฏว่าจำเลยกระทำความผิดก็ได้ แต่พยานหลักฐานโจทก์มีข้อน่าสงสัย ต้องยกผลประโยชน์แห่งความสงสัยให้กับจำเลย และในระบบกล่าวหานี้ มีหลักเกณฑ์การสืบพยานที่เคร่งครัดมาก ศาลมีโอกาสดุลพินิจได้น้อย มีบทตัดพยานเด็ดขาด ไม่ยอมให้ศาลรับฟังพยานนั้นเข้าสู่สำนวนความเลย นอกจากนี้การใช้คำถามในการซักถามถามค้าน ก็ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์โดยเคร่งครัด¹⁶ ดังนั้น ประเทศที่ใช้ระบบกล่าวหาที่ราษฎรเป็นโจทก์ หรือพนักงานอัยการเป็นโจทก์ จะมีบทบาทอย่างสูงในการดำเนินคดี เพราะต้องทำหน้าที่ในการหาพยานหลักฐาน แล้วนำสืบพยานหลักฐานในศาลตั้งแต่ต้นจนจบ การดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่ในปัจจุบันได้นำระบบกล่าวหามาใช้อย่างแพร่หลาย เพราะเป็นระบบที่สนองความคิดในเรื่องเสรีนิยมและความเป็นประชาธิปไตย¹⁷

สำหรับประเทศไทยนั้น ระบบกฎหมายได้รับอิทธิพลจากประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติของศาลนั้นกลับได้รับอิทธิพลมาจากอังกฤษ ดังนั้น จึงได้รับระบบกล่าวหาต่อการสืบพยานและหาข้อเท็จจริงโดยถือว่าหน้าที่ในการค้นหาข้อเท็จจริงเป็นของคู่ความ แต่ในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาหลายองค์กร โดยเฉพาะคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนไต่สวนข้อเท็จจริง

2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ

การออกแบบกลไกหรือองค์กรที่จะมาทำหน้าที่สนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ควรพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของการกระทำทุจริตในภาครัฐที่เป็นเรื่องของความร่วมมือกันของคน 2 ฝ่าย ที่ต่างมีผลประโยชน์ร่วมกัน ไม่มีผู้เสียหายที่จะนำเรื่องดังกล่าวมา

¹⁶ แหล่งเดิม. หน้า 3-4.

¹⁷ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2545). คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.

ร้องเรียนกล่าวหาอย่างคดีอาญาทั่วไป ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาการดำเนินการกับกรณีการทุจริตจึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบการเปิดเผยการกระทำผิด (Disclosure) เพื่อให้มีการรายงานการกระทำผิดเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมาย นอกจากนั้น ข้อจำกัดในเรื่องตัวบุคคลที่จะร้องขอให้มีการดำเนินการสอบสวนการทุจริตก็ควรมีการผ่อนคลายอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ ไม่ควรจำกัดแต่เฉพาะผู้เสียหายโดยนิตินัยตามหลักการของการดำเนินคดีอาญาหรือตามนิยามศัพท์คำว่า “ผู้เสียหาย” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เท่านั้น รวมทั้งควรมีกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีอำนาจกล่าวหาการกระทำทุจริตต่อเจ้าหน้าที่หรือองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีทุจริต เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ด้วย

การดำเนินคดีการทุจริต จะต้องระมัดระวังมิให้มีการล่วงละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลเช่นเดียวกับการดำเนินคดีอาญาทั่วไป โดยที่ผู้ถูกกล่าวหาในกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบ คือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐ ดังนั้น การดำเนินการใดๆ กับเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้ หากขาดความรอบคอบหรือความระมัดระวังตามสมควรย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือผลประโยชน์โดยรวมของประเทศชาติได้

ผลประโยชน์ของรัฐหรือการบริหารราชการแผ่นดินเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ดังนั้น การออกแบบวิธีดำเนินคดีทุจริตที่ไม่เหมาะสม จึงอาจทำให้เกิดปัญหาได้ ตั้งแต่การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรู้สึกละอายใจความมั่นคงในหน้าที่ราชการ ขาดขวัญหรือกำลังใจในการปฏิบัติราชการ ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการถูกกล่าวหา การถูกสอบสวนทางวินัย การถูกจับกุมหรือถูกดำเนินการทางอาญา ดังนั้น การออกแบบกลไกจึงต้องคำนึงถึงประเด็นสำคัญเหล่านี้ด้วย เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินและผลประโยชน์โดยรวมของประเทศ

ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมในกรณีนี้ คือ การจับกุมเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตควรมีความแตกต่างจากการจับกุมผู้ต้องหาคดีอาญาทั่วไป กล่าวคือ นอกเหนือจากมาตรการตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ถูกกล่าวหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ควรพิจารณาให้มีกระบวนการตรวจสอบโดยฝ่ายบริหารก่อนที่จะตัดสินใจเสนอขอให้ศาลออกหมายจับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาด้วย โดยถือเป็นการถ่วงดุลเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐเป็นคนละกรณีกับการปกป้องสิทธิเสรีภาพเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นอกจากนั้น เนื่องจากการดำเนินคดีทุจริตมีความแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาธรรมดาทั่วไปเป็นอย่างยิ่ง ยกตัวอย่างเช่น การดำเนินคดีทุจริตอาจต้องมีการพิจารณาดำเนินการกับการกระทำทางปกครองที่เกิดขึ้นจากการกระทำทุจริต ที่ทำให้ต้องพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว อาจมีความจำเป็นต้องกำหนดขั้นตอนเพื่อการเยียวยาความเสียหายในทางแพ่งที่รัฐได้รับอันเกิดจากการกระทำทุจริต รวมทั้งการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ ยังจะต้องพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องมีการสร้างระบบการดำเนินคดีที่มีความเชื่อมโยงกับระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การออกแบบวิธีพิจารณากรณีทุจริตในภาครัฐจึงถือว่าเป็นเรื่องละเอียดอ่อนไม่สามารถนำกฎหมาย วิธีพิจารณาคดีอาญามาอนุโลมใช้ได้ทั้งหมด จำเป็นต้องสร้างรูปแบบการดำเนินคดีที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะตัวของการกระทำผิดรวมทั้งจะต้องคำนึงถึงการสร้างความสัมพันธ์หรือระบบการประสานงานกับองค์กรภายนอกที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในระบบของการดำเนินคดีด้วย

และจากแนวทางที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nation Convention Against Corruption หรือ UNCAC) ได้วางหลักการสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ความโปร่งใสของระบบราชการ โดยการสถาปนาองค์กรที่มีหน้าที่และความเชี่ยวชาญเฉพาะในการปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และส่งเสริมให้ภาคองค์กรชุมชน ภาคเอกชนและภาคประชาชนมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ กำหนดให้การกระทำผิดไม่ใช่เฉพาะการทุจริตเท่านั้นเป็นความผิดทางอาญาโดยให้รวมถึงการกระทำในลักษณะอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น การฟอกเงิน การขัดขวางกระบวนการยุติธรรมรวมเป็นความผิดในลักษณะเดียวกันด้วย ในประเทศไทยได้เห็นถึงความสำคัญในการกระทำทุจริตในภาครัฐ เป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่งที่มีลักษณะพิเศษ ที่จะต้องมีกฎหมายที่กำหนดการกระทำเฉพาะด้านเป็นความผิดฐานทุจริต และมีองค์กรเฉพาะในการเข้ามาดำเนินการในเรื่องนี้ กล่าวคือ การกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา โดยการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ในภาครัฐ กฎหมายได้กำหนดมาตรการทางอาญา ในประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติให้การกระทำ “โดยทุจริต” หมายความว่า การกระทำใดๆ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้ โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น¹⁸ โดยได้บัญญัติการกระทำของเจ้าพนักงานอันเป็นความผิดต่อหน้าที่ราชการ ที่กระทำการ

¹⁸ ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 1.

โดยทูลจัตให้มิโทษทางอาญาไว้ ในมาตรา 147 ถึง มาตรา 166 แต่ดูเหมือนว่าการบังคับใช้กฎหมายตามกระบวนการยุติธรรมหลักทั่วไป ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ราชการซึ่งในทางวิชาการถือว่าเป็นอาชญากรรมอย่างหนึ่ง มีความซับซ้อนไม่สามารถใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั่วไปจัดการได้ เพื่อให้การจัดการกับปัญหาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีประสิทธิภาพ ประเทศไทยได้มีแนวทางในเรื่องนี้โดยกำหนดให้มีหน่วยงานเฉพาะด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

2.4.1 ความเป็นมาขององค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย

จุดเริ่มต้นของการตรวจสอบการทุจริตของไทย ที่สำคัญในยุคปัจจุบันนั้น มีมาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 นั่นคือ การตรากฎหมายที่มีเนื้อหาสาระในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหลายฉบับ เช่น กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471 พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 พระราชกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ตามความในพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 อาจถือได้ว่าเป็นการบัญญัติกฎหมายฉบับแรกที่มีโครงสร้างและกลไกการตรวจสอบการทุจริตสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹⁹ ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่เป็นรูปธรรมของการตรวจสอบการทุจริตของไทย ทั้งนี้ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอีกไม่เกิน 2 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาสอบสวนข้าราชการและพนักงานเทศบาลซึ่งประพฤติผิดวินัย หรือหย่อนความสามารถ คณะกรรมการจะรับเรื่องไว้พิจารณาสอบสวนได้ เมื่อมีบุคคลทั่วไปหรือรัฐมนตรีร้องเรียน และเรื่องร้องเรียนดังกล่าวนั้นมีโทษทางวินัยถึงขั้นปลดออก และไล่ออก คณะกรรมการมีอำนาจในการออกหมายเรียกพยานหลักฐานได้ ในระหว่างการดำเนินการสอบสวน ถ้ามีเหตุจำเป็นคณะกรรมการอาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้สั่งพักข้าราชการ หรือพนักงานเทศบาลผู้ถูกกล่าวหาไว้ก่อนได้ เมื่อคณะกรรมการสอบสวนแล้ว

¹⁹ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2547). คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ. หน้า 23-25.

เสร็จ ถ้าเห็นว่าข้าราชการ หรือพนักงานเทศบาลผู้ถูกกล่าวหา นั้นกระทำความผิดจริง ให้คณะกรรมการ เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษต่อไป

พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัย หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 ข้างต้น แม้จะเป็นนิมิตหมายที่ดีในการวางรากฐานการ ตรวจสอบการทุจริต แต่ระยะเวลาบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนั้นก็สั้นมาก โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ถูก ยกเลิกไปเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2489

ต่อมาได้มีการตราพระราชกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาล ผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 ซึ่งมีลักษณะคล้ายกันกับพระราชบัญญัติ กำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้²⁰

1) รัฐมนตรีมีอำนาจพิจารณาสอบสวนลงโทษข้าราชการตั้งแต่ชั้นพิเศษ หรือเทียบเท่า ลงไป ปลัดกระทรวง และอธิบดีมีอำนาจพิจารณาสอบสวนลงโทษข้าราชการ ตั้งแต่ชั้นตรีหรือ เทียบเท่าลงไป หัวหน้ากองมีอำนาจพิจารณาสอบสวนลงโทษข้าราชการ ตั้งแต่ชั้นตรีหรือเทียบเท่า ลงไป ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจพิจารณาสอบสวนข้าราชการในส่วนภูมิภาค ตั้งแต่ชั้นตรี หรือ เทียบเท่าลงไปและพนักงานเทศบาล หัวหน้าศาลมีอำนาจพิจารณาสอบสวนลงโทษข้าราชการ อธิการในศาล ตั้งแต่ชั้นตรีหรือเทียบเท่าลงไป คณะกรรมการตุลาการมีอำนาจพิจารณาสอบสวน ลงโทษข้าราชการตุลาการ ผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายว่าด้วยวินัยทหาร มีอำนาจพิจารณาสอบสวน ลงโทษข้าราชการทหารผู้ได้บังคับบัญชา ข้าราชการชั้นเอกหรือเทียบเท่าลงไป ให้รัฐมนตรีว่าการ แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่พิจารณาสอบสวนลงโทษ

2) กำหนดความผิดฐานใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริตเพิ่มเติม กล่าวคือ ข้าราชการ หรือ พนักงานเทศบาลที่ร้ายผิดปกติ และไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าความร้ายนั้นได้มาในทางที่ชอบ ให้ ถือเป็นผู้กระทำความผิดฐานใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต

3) คณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสอบสวนข้าราชการ หรือ พนักงานเทศบาลผู้ถูกกล่าวหาว่าร้ายผิดปกติ ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่ามิมีมูลให้รายงานต่อ รัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออก และให้พนักงานอัยการฟ้องต่อศาล เพื่อให้ศาลยึดทรัพย์สิน ที่ร้ายผิดปกตินั้นตกแก่แผ่นดิน

4) ในการสอบสวน คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการ หรือพนักงานเทศบาลผู้ถูก กล่าวหา นั้นจัดทำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน รวมทั้งมีอำนาจเรียกผู้ถูกกล่าวหาและพยานมา สอบสวนได้

²⁰ แหล่งเดิม. หน้า 25 - 26.

5) ในระหว่างการดำเนินการสอบสวน ถ้ามีเหตุอันสมควรคณะกรรมการอาจเสนอต่อรัฐมนตรีให้สั่งพักข้าราชการ หรือพนักงานเทศบาลผู้ถูกล่าวหาได้

พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 ได้ถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2491 เนื่องจากรัฐบาลมีความเชื่อว่าเมื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยมาตรการพิเศษดำเนินการไปได้ระยะเวลาหนึ่งแล้ว การทุจริตจะลดน้อยถอยลงไปตามลำดับจนกระทั่งไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการพิเศษนั้นอีกต่อไป แต่สามารถกลับไปใช้มาตรการปกติตามประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และการดำเนินการทางวินัยได้เช่นเดิม²¹

2.4.2 วิวัฒนาการขององค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทย

1) คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์

คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอีกไม่น้อยกว่าหกคน จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายจากข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลที่กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ซึ่งในการพิจารณานั้นคณะกรรมการมีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงแสดงพยานหลักฐานได้ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วเสร็จ มีอำนาจเพียงเสนอแนะไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการต่อไปเท่านั้น โดยไม่มีอำนาจบังคับสั่งการได้เองแต่อย่างใด²²

2) คณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.)

คณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.) ได้รับการจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2494 มีหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน แล้วดำเนินการสืบสวนสอบสวน ข้าราชการ หรือพนักงานของรัฐที่ถูกกล่าวหา ซึ่งต่อมากลายเป็นกรมตรวจราชการแผ่นดิน ในปี พ.ศ. 2496²³

²¹ อุดม รัฐอมฤต ก (2530). ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ. หน้า 45.

²² ในเวลาต่อมาพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เพื่อเตรียมความพร้อมพัฒนาเป็นศาลปกครองในอนาคต.

²³ คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ. (2549). แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. หน้า 21.

3) กรมตรวจราชการแผ่นดิน

รัฐบาลได้จัดตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดินขึ้นเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2496 สังกัดทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง มีอำนาจหน้าที่ สืบสวนสอบสวนและติดตามพฤติการณ์ของข้าราชการให้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายระเบียบแบบแผน นโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนคำสั่งนายกรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด เพื่อให้ราชการสำเร็จลุล่วงไปโดยรวดเร็วและประหยัดปราศจากการทุจริตและประพฤติอันมิชอบ และมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติราชการของรัฐวิสาหกิจด้วย²⁴ ซึ่งกรมตรวจราชการแผ่นดินถือได้ว่าเป็นหน่วยงานระดับกรมแห่งแรกที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ต่อมาด้วยเหตุผลทางการเมืองกรมตรวจราชการแผ่นดินถูกยุบเลิกตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2503²⁵

4) คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร (ก.ต.ภ.)

ได้มีการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้ของรัฐ พ.ศ. 2503 ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยมีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร” (ก.ต.ภ.) แต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอีกไม่เกินเก้าคน มีเลขาธิการสำนักงาน ก.ต.ภ. เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง มีหน้าที่ตรวจสอบการจัดเก็บภาษีอากรและรับเรื่องราวร้องเรียนในการกล่าวหาเจ้าพนักงานจัดเก็บภาษีอากรโดยมิชอบ²⁶

5) คณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.)

หลังจากที่จอมพลถนอม กิตติขจร กระทำรัฐประหาร โค่นล้มรัฐบาลที่ตนเองดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2514 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ขึ้น มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแผนและวิธีการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่กำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้ของรัฐ โดยให้รายงานผลการปฏิบัติราชการของสำนักงาน ก.ต.ป. ต่อนายกรัฐมนตรี โดยสำนักงาน ก.ต.ป. เป็นส่วนราชการมีฐานะเทียบเท่ากรมขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีพัน โทณรงค์ กิตติขจร เป็นเลขาธิการ และจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นประธานกรรมการ ภายหลังเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516

²⁴ กมล สกลเดชา. (2525). การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ: บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย. หน้า 25.

²⁵ สุรพล นิติไกรพจน์. เล่มเดิม. หน้า 27.

²⁶ แหล่งเดิม. หน้า 27-28.

หน่วยงานดังกล่าว ได้ถูกยุบเลิกโดยผลของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517²⁷

6) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.)

หลังเหตุการณ์วันมหาวิปโยค (14 ตุลาคม 2516) ได้มีพระบรมราชโองการฯ แต่งตั้ง นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี และก่อนการเข้าทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาล ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยมีนโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นนโยบายสำคัญ ซึ่งต่อมานายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2517 ตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ขึ้นทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และพฤติชอบในวงราชการ คณะกรรมการดังกล่าว มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เนื่องจากมีการร้องเรียนจากรายการถึงนายกรัฐมนตรีเป็นอันมากว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตหรือราษฎร บังหลวง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ที่แต่งตั้งขึ้นข้างต้นยังไม่ทันเริ่มทำหน้าที่ก็ปรากฏว่ามีปัญหาทางการเมือง ทำให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการถูกยุบเลิกไปด้วย

ต่อมานายสัญญา ธรรมศักดิ์ กลับเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง จึงมีคำสั่ง ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2517 แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการขึ้นใหม่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ชุดดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่มาจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2517 ก็ถูกยุบเลิก และรัฐบาลที่นายสัญญา ธรรม ศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ มิชอบในวงราชการ พ.ศ. ... ต่อมาร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านการพิจารณาของสภานิติ บัญญัติแห่งชาติ โดยได้มีมติให้ความเห็นชอบพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2518 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2518 ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว พระมหากษัตริย์จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการจำนวนไม่น้อย กว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน กับเลขานุการเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง โดยความ เห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (มาตรา 4) มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 2 ปี และอาจ ได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้อีกวาระหนึ่ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่า 2 วาระไม่ได้ ดังนั้น

²⁷ แหล่งเดิม. หน้า 28-29.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จึงเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามกฎหมาย มีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นหน่วยงานธุรการ มีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและอยู่ในกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216/2518 มีเลขานุการเป็นผู้บังคับบัญชา

การจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 นอกจากจะทำให้มีองค์กรพิเศษขึ้นมารับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยเฉพาะมีภารกิจสำคัญในการเสนอมาตรการเชิงนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการต่อคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนกรณีการทุจริต หรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

7) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)

จากข้อบกพร่องในการทำงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ตระหนักเป็นอย่างยิ่งในภัยคุกคามอันใหญ่หลวงที่มีต่อสังคมไทย อันเนื่องมาจากปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ จึงได้มีการตราบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระและมีความเป็นกลางขึ้นทำหน้าที่แทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการรับผิดชอบในการดำเนินการกับกรณีทุจริต โดยมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นหน่วยงานธุรการอิสระขึ้นตรงต่อประธานกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลง โดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 19 กันยายน 2549 แต่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฯ ก็ได้ออกประกาศ ฉบับที่ 19 ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับต่อไป พร้อมกันนั้นได้มีประกาศ ฉบับที่ 31 ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 กำหนดวิธีการตรวจสอบเพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจ

มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน และสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมทั้งมีอำนาจส่งสำนวนคืนให้หน่วยงานเดิมดำเนินการต่อไปได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ภายหลังจากการปฏิรูปการปกครองมีความเข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพ ยิ่งขึ้นกว่าที่เคยปรากฏมาในอดีต ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขึ้นมาให้มีผลใช้บังคับซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยกำหนดให้ทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สิน การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ การถอดถอนจากตำแหน่ง การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และกำกับดูแลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

8) คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนและติดตามการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี (คณะกรรมการ ป.ท.)

ก่อนการเข้ารับบริหารประเทศ รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ว่า “วันนี้ประเทศไทยยังไม่พ้นจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ประเทศไทย ยังต้องได้รับการบริหารที่ทุ่มเทเป็นพิเศษ จะปล่อยให้การบริหารดำเนินไปเหมือนภาวะปกติไม่ได้ เพราะประเทศไทยอาจถลำลึกไปจนยากจะเยียวยา ดังนั้นประเทศไทยจึงต้องการการเปลี่ยนแปลงในแทบทุกมิติด้วยแนวคิดของนโยบายที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลความรู้ สถิติปัญหาที่เข้าใจในรากเหง้าแห่งปัญหา ...” โดยได้กำหนดให้การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันเป็นนโยบายเร่งด่วน และประกาศว่า การป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน

ต่อมาได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 102/2544 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2544 แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนและติดตามการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี (ป.ท.) ตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2544 มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานคณะกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ และอธิบดีกรมสรรพากร เป็นกรรมการ เลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สนับสนุน และติดตามการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจพิจารณาและดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือประพฤติมิชอบโดยให้มีการดำเนินการมาตรการการลงโทษทางวินัย

ทางปกครอง ทางแพ่ง และทางภาษี เป็นไปอย่างรวดเร็ว เต็มขาด และเป็นธรรม ติดตามดูแลการบังคับใช้กฎหมายทางวินัย ทางปกครอง ทางแพ่ง ทางอาญา และทางภาษี แก่เจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตและผู้ร่วมกระทำความผิดอย่างมีเอกภาพ รับเรื่องร้องเรียนและดำเนินการตรวจสอบเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือร่ำรวยผิดปกติ หากพบว่ามีมูลทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือร่ำรวยผิดปกติ ให้ส่งเรื่องและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และกรมสรรพากร เป็นต้น เพื่อให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยรวดเร็ว เต็มขาดและเป็นธรรม เสนอแนะให้ข้อคิดเห็นแก่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดำเนินมาตรการเชิงรุกเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจนรายงานผลการดำเนินงานให้นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีทราบทุกระยะ โดยในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่นั้น คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สนับสนุน และติดตามการดำเนินงานด้านการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจเรียก สั่งหรือขอให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมาให้ถ้อยคำ หรือจัดส่งเอกสารใดๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งขอความร่วมมือจากภาคเอกชน และดำเนินการอื่นตามที่เห็นสมควร รวมทั้งมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว

สำหรับการดำเนินงานของคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สนับสนุน และติดตามการดำเนินงานด้านการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของรัฐบาล ได้มีการดำเนินงานโดยได้เสนอมาตรการต่างๆ ที่เป็นรูปธรรม เช่น การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระเบียบต่างๆ โดยรายงานผลให้คณะรัฐมนตรีทราบ และเห็นชอบให้ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ

9) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.)

หลังจากการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3)²⁸ ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและ

²⁸ มาตรา 250 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้
 “...(3) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการ ในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควร ดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต...”

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการป้องกันปราบปรามการทุจริตฝ่ายการเมืองและข้าราชการระดับสูง มีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำการทุจริตในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ระดับสูงหรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป กระทรวงยุติธรรมจึงได้เสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยงานฝ่ายบริหารเพื่อเป็นหน่วยงานเฉพาะในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ โดยที่ปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายสำคัญและเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ยังไม่มีส่วนราชการในส่วนของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกำกับดูแลและผลักดันเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ อีกทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมาก สมควรที่จะมีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินการด้านนโยบายดังกล่าว และเป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงได้บัญญัติพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 125 ตอนที่ 21 ก เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2551 เพื่อให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐทำหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำการทุจริตในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ระดับต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าลงไป

จากวิวัฒนาการของการตรวจสอบ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทย จะเห็นว่า ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทยนั้น มีทั้งองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีทั้งระบบที่มีการดำเนินการปกติได้แก่ กระบวนการทางอาญาและกระบวนการทางวินัย ซึ่งจะพบว่ามิอุปสรรคและข้อบกพร่องหลายประการที่ทำให้กระบวนการตรวจสอบ และการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกระบวนการพิสูจน์ความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับระบบวิธีพิจารณา ซึ่งให้การนำสืบเป็นหน้าที่ของ โจทก์ที่ต้องนำสืบให้ศาลเห็นตามว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ อันเป็นการยากในการพิสูจน์ความผิดเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ยิ่งหากผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีอิทธิพลสูงในแวดวงการเมือง ข้าราชการหรือองค์กรทางธุรกิจแล้ว กระบวนการตรวจสอบก็ยิ่งทวีความยากลำบากมากขึ้น แม้ระบบราชการที่มีการตรวจสอบการทุจริตโดยการพิจารณาโทษทางวินัยก็มีข้อบกพร่องหลายประการ ทั้งปัญหาที่มาจากการปกป้องพวกพ้องเดียวกัน หรือการแสวงหาพยานหลักฐานจากเจ้าหน้าที่ของรัฐจากกลุ่ม

ที่มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำผิด ทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานและนำเอาคนกระทำผิดมาลงโทษเป็นไปได้ยากด้วยเช่นกัน

ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทยนั้น มีการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการทุจริตขึ้นเป็นพิเศษโดยเฉพาะ และมีมาตรการที่แตกต่างไปจากเดิม อาจกล่าวได้ว่าเริ่มตั้งแต่เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 มีผลบังคับใช้ ถือได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้กำหนดสร้างโครงสร้างและกลไกการตรวจสอบการทุจริตในระบบพิเศษสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้น จากนั้นจึงมีพระราชกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 ซึ่งเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่มีสาระในการตรวจสอบการทุจริตในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ต่อมาจึงมีการตั้งองค์กรในรูปคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตอีกหลายคณะ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้ลดน้อยลง

โดยสรุป จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของไทยมีมาแต่อดีต มีความพยายามที่จะตรากฎหมายและจัดตั้งองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตอย่างต่อเนื่อง ตามบริบทของสังคมการเมืองที่เป็นอยู่ในขณะนั้น เช่นเดียวกับประเทศต่างๆ ที่มีการตั้งองค์กรตรวจสอบการทุจริต ซึ่งลักษณะสำคัญของการตรวจสอบการทุจริตที่มีการตั้งเป็นองค์กรเพื่อทำหน้าที่ทั้งด้านการตรวจสอบ ป้องกัน และปราบปรามการทุจริตของไทยนั้น มีทั้งที่มีกฎหมายรองรับและไม่มีกฎหมายรองรับ ขณะเดียวกันก็มีปัญหาเกิดขึ้นกับการดำเนินการอยู่หลายประการ เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีระยะเวลาใช้บังคับในระยะเวลาอันสั้น การตรวจสอบการทุจริตยังไม่เป็นระบบ และไม่มีความต่อเนื่อง ปัญหาความเป็นอิสระขององค์กรที่ยังสังกัดอยู่ในฝ่ายบริหารและกระบวนการตรวจสอบการทุจริตยังไม่มีประสิทธิภาพ เพราะไม่สามารถตรวจสอบการทุจริตของผู้มีอำนาจทางการเมืองและ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงได้ จึงมีความพยายามที่จะแก้ไขกฎหมายและปรับปรุงองค์กรตรวจสอบการทุจริตให้สามารถปฏิบัติงานอย่างได้ผล กลายเป็นพัฒนาการของการตรวจสอบการทุจริตมาจนถึงปัจจุบัน

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ

3.1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในประเทศไทย

3.1.1 ความเป็นมาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ตระหนักเป็นอย่างยิ่งในภัยคุกคามอันใหญ่หลวงที่มีต่อสังคมไทย อันเนื่องมาจากปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ จึงได้มีการตราบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการกับกรณีทุจริต คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมีสำนักงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานธุรการอิสระขึ้นตรงต่อประธานกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลงโดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 19 กันยายน 2549 แต่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฯ ก็ได้ออกประกาศฉบับที่ 19 ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับต่อไป พร้อมกันนั้นได้มีประกาศ ฉบับที่ 31 ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 กำหนดวิธีการตรวจสอบเพื่อให้สำนักงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน และสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรวมทั้งมีอำนาจส่งสำนวนคืนให้หน่วยงานเดิมดำเนินการต่อไปได้³⁰

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 บัญญัติให้มีสำนักงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ

³⁰ พงษ์ภักดิ์ เรียงเครือ. (2549). การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตฝ่ายบริหาร.

และมีฐานะเป็นนิติบุคคล³¹ มีเลขธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นตรงต่อ ประธานกรรมการ โดยที่สำนักงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติศึกษา และรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการทุจริตในวงราชการ และการเมือง และปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มอบหมาย และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 246 กำหนดให้มีการสรรหา คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยคณะกรรมการสรรหา จำนวน 5 คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการสรรหาจะคัดเลือกจากบุคคล ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เมื่อ คณะกรรมการสรรหาได้ดำเนินการสรรหาผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้แล้ว ก็จะนำรายชื่อเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ เมื่อ วุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ประธานวุฒิสภาจะเป็นผู้นำรายชื่อทูลเกล้าต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อ ทรงแต่งตั้งรวมทั้งเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการด้วย ซึ่งคณะกรรมการ การป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกแปด คน³² มีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปี และอยู่ในตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น³³

3.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

3.1.2.1 อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 ได้บัญญัติให้ คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการได้สวน ข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อ วุฒิสภา การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือ

³¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554, มาตรา 104 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ป.ป.ช.” เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญและมีฐานะเป็นนิติบุคคล.

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 246.

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 247.

ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมรวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่า ซึ่งร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือที่กระทำ ความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควร ดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและ หนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ ยื่นไว้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติกำหนด กำกับและดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รายงานผล การตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย และดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ³⁴

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 250 “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่ง เสนอต่อวุฒิสภามาตรา 272 และมาตรา 279 วรรคสาม

(2) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275

(3) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่ง ตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมรวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าซึ่งร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนิน การด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของ ผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 259 และมาตรา 264 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด

(5) กำกับและดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(6) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทน ราษฎรและวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

3.1.2.2 อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 สามารถแบ่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติออกได้เป็น 4 ด้าน ได้แก่ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน การปราบปราม การป้องกัน และการบริหารองค์กร ดังนี้

1) การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพร้อมคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่งหรือวันที่พ้นจากตำแหน่ง ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดดำรงตำแหน่งมากกว่าหนึ่งตำแหน่ง ให้ผู้นั้นแยกการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกตำแหน่ง³⁵ และหากกรณีมีการเสียชีวิตในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ทายาทหรือผู้จัดการมรดกก็ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย³⁶ นอกจากนี้ คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังมีอำนาจกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มเติม โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้³⁷

หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดไว้ผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน

(7) คำเนิการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 213 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วยโดยอนุโลม

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมตามกฎหมาย.”

³⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554, มาตรา 32.

³⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554, มาตรา 33.

³⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554, มาตรา 40.

และหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยต่อไป และเมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยว่ามีการกระทำความผิดกล่าว ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่มิคำวินิจฉัยว่ามีการกระทำความผิดและห้ามมิให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง และเมื่อผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ แล้วผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องถูกร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน³⁸

2) การปราบปรามการทุจริต อำนาจคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อส่งเรื่องให้วุฒิสภากลั่นแกล้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง กรณีบุคคลดังกล่าว มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และในกรณีคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีเหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร้ายแรงผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งรวมถึงกรณีผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือบุคคลอื่น เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนด้วย ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

นอกจากนี้ ในส่วนของการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริต ในการใช้อำนาจรัฐตามระบบปกติ ถ้าเป็นเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในสายบังคับบัญชาของระบบราชการ ก็อาจมีการดำเนินทางวินัย โดยจะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชา หรือต้นสังกัดพิจารณาทางวินัย โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยขึ้นอีก ส่วนคดีอาญาและร้ายแรงผิดปกติก็ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ หากมีข้อขัดแย้งก็ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการทำงานร่วม หากหาข้อยุติไม่ได้ คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็มีอำนาจฟ้องเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องแทน และหากไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการให้สิทธิหรือเอกสิทธิ์โดยมิชอบ ก็ส่งเรื่องให้ต้นสังกัดดำเนินการส่งเรื่องให้ศาลเพิกถอนสิทธิ หรือเอกสิทธิ์ต่อไป

³⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554, มาตรา 34 และมาตรา 41.

3) การป้องกันการทุจริต แบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ ด้านระบบและด้านตัวบุคคล ด้านระบบนั้น คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม นอกจากนี้ ประกาศคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องการแบ่งส่วนราชการภายในและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยังกำหนดให้สำนักงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐมีระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

ส่วนด้านตัวบุคคล คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งการดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต นอกจากนี้ เพื่อป้องกันการทุจริตตามพระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประกาศยังไม่ถึงสองปี รวมทั้งคู่สมรสของบุคคลเหล่านี้ กระทำการบางอย่างที่ถือว่าเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เป็นต้น และยังให้อำนาจคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ผลบังคับเป็นการห้ามมิให้มีการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นที่มากกว่าปกติเพื่อป้องกันการทุจริตอีกทางหนึ่งด้วย³⁹

4) การบริหารองค์กร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 251 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 กำหนดให้คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีสำนักงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานธุรการที่

³⁹ ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ และองอาจ เทียนหิรัญ. (2546). การใช้อำนาจรัฐบังหลวงและมาตรการในการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ. หน้า 62 - 63.

เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร มีเลขาธิการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ได้รับการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชา โดยให้คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งนี้ คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องรายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ พร้อมทั้งข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

3.1.2.3 อำนาจในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1) อำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 19 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการไต่สวนข้อเท็จจริงไว้ ดังต่อไปนี้ คือ

(1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาตามหมวด 5 การถอดถอนจากตำแหน่ง

(2) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 6 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญ

(3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) และเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายรายผิดปกติเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(4) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองรายนผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วยตามที่คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(5) กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญ

(6) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด

(7) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(8) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

(10) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

(11) เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(12) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

(13) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(14) ดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศโดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต

(15) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขานุการ

(16) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(17) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งนี้ ในกรณีที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่การตัดอำนาจของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะดำเนินคดีตามที่เห็นสมควรต่อไป หรืออาจส่งเรื่องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบรับไปดำเนินการต่อไปก็ได้

การไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการตรวจสอบตาม (1) (2) (3) (4) และ (6) คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมอบหมายให้พนักงานไต่สวนเป็นผู้รับผิดชอบสำนวนเพื่อดำเนินการแทนก็ได้ แล้วรายงานต่อคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานไต่สวนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด

2) อำนาจพิเศษของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

นอกจากอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 มาตรา 25 ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจพิเศษเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁴⁰ ดังนี้

(1) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกเอกสาร หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

⁴⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554, มาตรา 25.

(2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการ เพื่อการตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าว ให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(3) มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(4) วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเดินทาง และค่าตอบแทนของพยานบุคคล และเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเรื่องอื่นใดเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(5) วางระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนตามมาตรา 30

3) อำนาจในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 26 ให้คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจ ดังต่อไปนี้⁴¹

(1) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

(2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานตาม (1) คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะมอบหมายให้พนักงานไต่สวน ดำเนินการแทนก็ได้

จากบทบัญญัติดังกล่าว การไต่สวนข้อเท็จจริง เป็นกระบวนการหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและมุ่งหมายให้

⁴¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554, มาตรา 26.

องค์กรนี้นำไปใช้ในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งหลาย โดยการดำเนินคดีนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีขั้นตอนวิธีการไต่สวนข้อเท็จจริง ดังนี้

เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจไต่สวนข้อเท็จจริงเอง หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ไต่สวนข้อเท็จจริงแทนก็ได้ โดยการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนกฎหมายกำหนดให้คำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะและระดับของตำแหน่งและการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร หรือโดยการแต่งตั้งพนักงานไต่สวน กล่าวคือ ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 31 เรื่อง การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ข้อ 5 ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ที่ได้รับแต่งตั้งดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดข้อเท็จจริงของพนักงานไต่สวน พ.ศ. 2550⁴² โดยมีสาระสำคัญประกอบด้วย วิธีการแต่งตั้งพนักงานไต่สวนข้อเท็จจริง การมอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแต่ละเรื่อง การแจ้งคำสั่งมอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ การคัดค้านและวิธีการคัดค้านพนักงานไต่สวนของผู้ถูกกล่าวหา การแจ้งข้อกล่าวหาและชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยาน หลักฐานของพนักงานไต่สวน⁴³

และตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับขั้นตอนการไต่สวนและมีหลักประกันในการให้ความเป็นธรรมกับผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งในการไต่สวนข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากจะต้องพิจารณาว่าเรื่องกล่าวหาอยู่นั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

⁴² ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการไต่สวนข้อเท็จจริงของพนักงานไต่สวน พ.ศ. 2550. (2550, 24 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 124, ตอนพิเศษ 161 ง.

⁴³ สำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ. (2550). รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี พ.ศ. 2550. หน้า 26-35.

ต่อไปได้หรือไม่ หรือเป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติห้ามมิให้คณะกรรมการ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือไม่อย่างไรแล้ว คณะกรรมการ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยังต้องพิจารณาและคำนึงถึงหลักการให้ความเป็นธรรม กับผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 โดยเฉพาะ ได้บัญญัติรองรับไว้ในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การห้ามมิให้แต่งตั้งบุคคลผู้มีส่วนได้เสียเป็นอนุกรรมการไต่สวน

โดยในการไต่สวนข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีมีผู้กล่าวหาหรือมี เหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตาม ประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น ในการไต่สวนข้อเท็จจริง⁴⁴ พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 มาตรา 45 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะดำเนินการ ไต่สวนเองหรือจะแต่งตั้งอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนก็ได้ ซึ่งพนักงานไต่สวนมีหน้าที่ ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยาน หลักฐาน และสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อพิจารณาวินิจฉัย โดยการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่ สวนนั้นให้คำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะและระดับของตำแหน่งและการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหา ตามสมควร สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวนให้เป็นไปตามระเบียบที่ คณะกรรมการ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด ทั้งนี้ มาตรา 46 บัญญัติห้ามมิ ให้แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีเหตุดังต่อไปนี้เป็นอนุกรรมการไต่สวน คือ รู้เห็นเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่ กล่าวหามาก่อน มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา มีสาเหตุ โจรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือ มารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา และมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วน หรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา ในกรณี ที่ปรากฏว่ามีการแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีเหตุดังกล่าวเป็นอนุกรรมการไต่สวนให้อนุกรรมการผู้นั้นแจ้งต่อ ประธานกรรมการ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยเร็ว ระหว่างนั้นห้ามมิให้ อนุกรรมการผู้นั้นยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะอนุกรรมการไต่สวนและให้ใช้บังคับในกรณีที่ ผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านว่าอนุกรรมการผู้ใดมีเหตุต้องห้ามดังกล่าวด้วย ส่วนการยื่นคำคัดค้าน การ

⁴⁴ “การไต่สวนข้อเท็จจริง” หมายความว่า การแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบ ข้อเท็จจริงและมูลความผิดหรือเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความร้ายวผิดปกติ.

พิจารณาคำคัดค้าน และการแต่งตั้งบุคคลเป็นอนุกรรมการไต่สวนแทนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด

(2) การแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ

เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องใดแล้ว ให้ประธานคณะอนุกรรมการไต่สวนแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ⁴⁵ และในการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ จะให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อและวันที่รับทราบไว้เป็นหลักฐาน แล้วมอบสำเนาคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการหรือตามหลักฐานที่ปรากฏจากการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้ ในกรณีนี้เมื่อล่วงพ้นสิบห้าวันนับแต่วันที่ส่งสำเนาคำสั่งดังกล่าวให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนแล้ว⁴⁶

(3) การยื่นและพิจารณาคำคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการไต่สวน

ผู้คัดค้านต้องทำคำคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อประธานกรรมการ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายในเจ็ดวันนับแต่วันรับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือวันทราบเหตุแห่งการคัดค้าน โดยแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ในคำคัดค้านด้วยว่าจะทำให้การไต่สวนข้อเท็จจริงไม่ได้ความจริงและความยุติธรรมอย่างไร ในการนี้ ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งสำเนาคำคัดค้านให้ประธานอนุกรรมการไต่สวนทราบและรวบรวมไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง แล้วให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอคำคัดค้านให้คณะกรรมการ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณา โดยระหว่างนั้นห้ามมิให้อนุกรรมการผู้ถูกคัดค้านยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะอนุกรรมการไต่สวนจนกว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีมติยกคำคัดค้าน ซึ่งในการพิจารณาคำคัดค้านนั้น ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาวินิจฉัยว่า เหตุแห่งการคัดค้านเป็นไปตามที่ผู้คัดค้านได้กล่าวอ้างหรือไม่ หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่ามิได้เป็นไปตามคำคัดค้านและมีเหตุผลสมควรที่จะให้อนุกรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติยกคำ

⁴⁵ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547, ข้อ 7.

⁴⁶ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547, ข้อ 9.

คัดค้านนั้นเสีย แล้วแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบ และให้มติดณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ให้ยกคำคัดค้านถือเป็นที่สุด⁴⁷

กรณีที่คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าคำคัดค้านฟังขึ้นหรือมีเหตุผลเพียงพอที่จะฟังได้ว่า หากให้อนุกรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจทำให้การไต่สวนข้อเท็จจริงไม่ได้ความจริงและความยุติธรรม ให้คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีคำสั่งให้อนุกรรมการผู้นั้นพ้นจากการเป็นอนุกรรมการไต่สวนในเรื่องนั้น แล้วแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบ และการพ้นจากการเป็นอนุกรรมการไม่กระทบถึงการไต่สวนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว⁴⁸

(4) การแจ้งข้อกล่าวหา

เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดเสร็จแล้วเห็นว่ามิพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนว่าข้อกล่าวหาเป็นมูล ให้เรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบและแจ้งข้อกล่าวหาโดยจัดทำเป็นบันทึกตามแบบที่คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด ระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ในการกระทำความผิดเท่าที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจข้อกล่าวหาได้ดี โดยทำเป็นสองฉบับเพื่อมอบให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับและเก็บไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงหนึ่งฉบับและให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อรับทราบไว้เป็นหลักฐาน⁴⁹

(5) การชี้แจงแก่ข้อกล่าวหาและการให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหานำพยานความหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงแก่ข้อกล่าวหา

ในการชี้แจงแก่ข้อกล่าวหา ได้ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก่ข้อกล่าวหาและนำสืบแก่ข้อกล่าวหาภายในเวลาอันสมควร แต่อย่างช้าไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาอาจแก้ข้อกล่าวหาโดยทำเป็นหนังสือหรือชี้แจงด้วยวาจาก็ได้ และผู้ถูกกล่าวหาสิทธินำพยานความหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้ ทั้งนี้ พยานความหรือบุคคลที่ไว้วางใจต้องมีใช้พยานในเรื่องที่กล่าวหา นั้น ในการนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจะนำพยานหลักฐานมาเองหรือจะอ้างพยานหลักฐานแล้วขอให้คณะอนุกรรมการ

⁴⁷ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547, ข้อ 11.

⁴⁸ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547, ข้อ 12.

⁴⁹ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547, ข้อ 15.

ไต่สวนเรียกพยานหลักฐานนั้นมาก็ได้ ทั้งนี้หากคณะกรรมการไต่สวนเห็นว่าเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรมจะขยายเวลาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหาออกไปตามที่เห็นสมควรก็ได้ และในกรณีที่คณะกรรมการไต่สวนเห็นว่าพยานหลักฐานใดที่ผู้ถูกกล่าวหาอ้างไม่เกี่ยวกับประเด็นที่กล่าวหาหรือเป็นการประวิงให้ชักช้า คณะกรรมการไต่สวนจะไม่ทำการไต่สวนพยานหลักฐานนั้นก็ได้⁵⁰

(6) การพิจารณาถึงมติว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลหรือไม่

เมื่อคณะกรรมการไต่สวนได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานตามที่มีการกล่าวหาและที่ผู้ถูกกล่าวหานำมาใช้อ้างหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเพียงพอแล้ว ให้คณะกรรมการไต่สวนประชุมเพื่อพิจารณาซึ่งนำนักพยานหลักฐานแล้วลงมติว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลหรือไม่ แล้วให้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวเสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาและมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลหรือไม่ หากมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป แต่ถ้าหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ต่อไป

(7) การดำเนินการต่อผู้ถูกกล่าวหาหลังจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลความผิด

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่าข้อกล่าวหาใดเป็นมูลและข้อกล่าวหาอื่นเป็นเรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งมาให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนข้อเท็จจริง เนื่องจากได้มีการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่ง หรือเป็นกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำร้อง เพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองนับแต่วันที่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติดังกล่าว ผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำพิพากษา ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและความเห็น ไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อพิจารณาถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่ง และส่งให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองกรณีที่เกิดการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีมูลความผิดอาญา หรือร้ายแรงผิดปกติ ในกรณีที่

⁵⁰ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547, ข้อ 15-16.

อัยการสูงสุดเห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่สมบูรณ์และแจ้งคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและอัยการสูงสุดจะแต่งตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แต่ถ้าหากหาข้อยุติไม่ได้ คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทน

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะแยกดำเนินการตามมูลความผิด เป็น 3 กรณี ดังนี้

ก. กรณีมีมูลความผิดทางวินัย ประชานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะดำเนินการส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาโทษทางวินัยหรือพิจารณาให้พ้นจากตำแหน่ง โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีก

ข. กรณีมีมูลความผิดทางอาญา ประชานกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะดำเนินการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี แต่กรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่สมบูรณ์และแจ้งคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และอัยการสูงสุดจะแต่งตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แต่ถ้าหากหาข้อยุติไม่ได้ คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทน และ

ค. กรณีมีมูลความผิดทางแพ่ง ในกรณีมีมูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวญผิดปกติ ประชานกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะดำเนินการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

3.2 เขตปกครองพิเศษฮ่องกง

3.2.1 ความเป็นมาของ ICAC

หน่วยงานปราบปรามการทุจริตของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ในอดีตประสบปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่เป็นอย่างมากในระบบราชการต่างๆ ไป โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจ หน่วยงานการก่อสร้างและกิจการสาธารณูปโภค หน่วยงานด้านที่ดินและงานด้านตรวจคนเข้าเมืองอย่างรุนแรง โดยเฉพาะงานที่อยู่ในความดูแลของกรมตำรวจ ในระยะแรกฮ่องกงได้จัดตั้งหน่วยงานปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในภาครัฐเรียกว่า Anti Corruption Office (ACO) ขึ้น

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2511 ในสังกัดกรมตำรวจ แต่ปฏิบัติงานเป็นอิสระจากกรมตำรวจมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ACO ก็ไม่สามารถจัดการกับปัญหาได้สำเร็จ จะประสบความสำเร็จน้อยมากในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน รวมถึงมีอำนาจเฉพาะการสืบสวนผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ทั้งสังคมก็ไม่ให้ความเชื่อถือว่าการปราบปรามการคอร์รัปชันได้ จนกระทั่งเกิดกรณีอื้อฉาวเรื่องการคอร์รัปชันของตำรวจระดับสูงและปัญหาการถือผลของสำนักปราบปรามการคอร์รัปชันที่อยู่ภายใต้การควบคุมของตำรวจ ในปี พ.ศ. 2516 จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรที่ปฏิบัติการกิจปราบปรามการทุจริตแยกจากกรมตำรวจ มีผู้อำนวยการสำนักงานที่รายงานตรงต่ออัยการสูงสุด ต่อมาในปี พ.ศ. 2517 รัฐบาลฮ่องกงได้โอนหน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานอิสระ เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเรียกว่า Independent Committee Against Corruption หรือ ICAC มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางในการสืบสวนสอบสวนการกระทำการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในภาครัฐ รวมถึงงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันด้วย กำหนดให้มีผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้รับผิดชอบ ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการเกาะฮ่องกง ส่วนเจ้าหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนจะได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการที่มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่สืบสวนส่วนหนึ่งของ ICAC เป็นนายตำรวจซึ่งมีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการทำงานด้านสืบสวนสอบสวนที่ได้รับการฝึกอบรมและคัดเลือกมาอย่างดี⁵¹

การก่อตั้ง ICAC มีจุดเริ่มต้นมาจากผู้ว่าราชการเกาะฮ่องกง โดยมีเจตนารมณ์การจัดตั้งให้ ICAC เป็นองค์กรอิสระที่มุ่งมั่นและทุ่มเทเพื่อการต่อสู้กับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเฉพาะปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง แยกตัวออกจากหน่วยงานตำรวจ ไม่เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการพลเรือน และเป็นการแสดงจุดยืนและอุดมการณ์การต่อสู้และการเป็นศัตรูกับพฤติกรรมทุจริตของรัฐ และเพื่อให้เกิดประสิทธิผลตามเจตนารมณ์ดังกล่าวรัฐบาลฮ่องกงได้ให้การสนับสนุนทรัพยากรในด้านต่างๆ กับ ICAC อย่างเต็มที่⁵²

การต่อสู้กับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของฮ่องกงในช่วงที่ผ่านมา ประสบความสำเร็จอย่างมากจนถือได้ว่าเป็นปฏิบัติการเงียบ (a Quiet Revolution) เนื่องจากตอนที่เขตปกครองพิเศษฮ่องกงเริ่มลงมือต่อสู้กับปัญหาการทุจริตในระยะแรกไม่ค่อยมีใครเชื่อว่าประเทศฮ่องกงจะทำได้สำเร็จ กว่า 20 ปี ผ่านมาประเทศฮ่องกงได้พิสูจน์ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการต่อสู้กับการทุจริตคอร์รัปชันจำเป็นต้องผ่านกระบวนการทำงานอย่างหนัก การเอาจริงเอาจัง และความเพียรพยายามในการ

⁵¹ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. (2541). การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย. หน้า 249.

⁵² โกวิทช์ กังสนันท์ และคณะ. (2546). การพัฒนาองค์กรและเพิ่มขีดความสามารถของสำนักงาน

ดำเนินการ และความพร้อมที่จะรับความเสี่ยงในหลายๆ ด้าน ความก้าวหน้าของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศฮ่องกงจึงแสดงผลสำเร็จออกมาในหลายๆ ประการ ได้แก่ ประการแรก การให้บริการสาธารณะในปัจจุบันมีความใสสะอาดมากขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์เดิมที่ ICAC ได้รายงานให้เห็นว่าในปี พ.ศ. 2518 ร้อยละ 80 ของการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชนในปี พ.ศ. 2540 ปรากฏว่าอัตราการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่รัฐลดลงเหลือเพียง ร้อยละ 7.8 เท่านั้น ประการที่สองทัศนคติของประชาชนต่อพฤติกรรมกรทุจริตคอร์รัปชัน ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างพลิกผัน ผลการสำรวจความคิดเห็นในปี พ.ศ. 2517 ซึ่งชี้ให้เห็นว่ามีประชาชนชาวฮ่องกงเพียงหนึ่งในสามเท่านั้นที่พร้อมเปิดเผยตัวและรายงานหรือยื่นเรื่องร้องทุกข์การทุจริต แต่ในปี พ.ศ. 2537 ปรากฏว่า มีอัตราเพิ่มขึ้นถึงสองในสาม หรือร้อยละ 63 ที่พร้อมจะรายงานแจ้งเบาะแส ถ้าเจอพฤติกรรมกรทุจริตและประการที่สาม ภาคธุรกิจเอกชนมีความตระหนักในอันตรายและความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชันต่อสังคมมากขึ้น และพร้อมที่จะเข้าร่วมต่อต้าน เดิมการติดสินบนและการให้เงินได้โตะเป็นเรื่องปกติของการทำธุรกิจเ็นฮ่องกง อย่างไรก็ตาม หลังจากการริเริ่มรณรงค์ด้านคุณธรรมจริยธรรมธุรกิจ (Business Ethics Campaign) ในปี พ.ศ. 2537 และเรื่อยมาอย่างต่อเนื่อง บริษัทเอกชนขนาดใหญ่และสมาคมการค้าธุรกิจต่างๆ ให้ความสำคัญกับกรอบคุณธรรมและจรรยาบรรณของการประกอบธุรกิจเพิ่มมากขึ้น องค์กรธุรกิจจำนวนมากขอคำปรึกษาแนะนำจาก ICAC เพื่อปรับปรุงระบบธุรกิจที่สามารถป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ

3.2.2 อำนาจหน้าที่ของ ICAC

ในการปฏิบัติหน้าที่ของ ICAC จะมีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่อยู่ 3 ฉบับ คือ

- 1) กฎหมายจัดตั้งองค์กร ICAC (Independent Commissioner Against Corruption Ordinance)
- 2) กฎหมายเกี่ยวกับการกระทำทุจริตและขัดต่อกฎหมาย (Corrupt and Illegal Practices Ordinance)
- 3) กฎหมายป้องกันการให้สินบน (Prevention of Bribery Ordinance)

กฎหมายทั้งสามฉบับนี้ เป็นกฎหมายที่สำคัญที่ ICAC ยึดถือเป็นหลักการในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายของ ICAC ดังกล่าว เน้นการดำเนินคดีอาญาเป็นหลักมากกว่าทางวินัย และใช้ควบคุมในการป้องกันและและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นได้ไม่ว่าในส่วนตัวของฮ่องกง นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของ ICAC ยังมีอำนาจตามกฎหมายอื่น ซึ่งควบคุมความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกง การกรรโชกทรัพย์ รวมทั้งการกระทำความผิดทางอาญาอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการทุจริต

ได้มีการออกกฎหมายรับรองหน้าที่ของ ICAC ดังนี้⁵³

- 1) รับและพิจารณาคำร้องเรียนเรื่องคอร์รัปชันและสืบสวนข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร
 - 2) สืบสวนกรณีข้อกล่าวหาเรื่องการคอร์รัปชันตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ICAC รวมทั้งกรณีติดสินบนและกรณีการกระทำผิดกฎหมายต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ
 - 3) สืบสวนพฤติกรรมของข้าราชการผู้เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชัน
 - 4) ตรวจสอบขบวนการปฏิบัติการกิจของส่วนราชการ เพื่อหาช่องโหว่ที่นำไปสู่การคอร์รัปชันและหาวิธีแก้ไขปรับปรุงช่องโหว่หรือหาทางปรับปรุงขบวนการทำงานดังกล่าว
 - 5) ให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือผู้ใดก็ตามที่มาขอคำแนะนำเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการคอร์รัปชัน
 - 6) ให้คำปรึกษาแก่หัวหน้าส่วนราชการ หรือหน่วยงานสาธารณะใดๆ เกี่ยวกับวิธีการทำงานที่เห็นว่าน่าจะช่วยลดการคอร์รัปชัน
 - 7) ให้การศึกษาแก่สาธารณะชนเรื่องผลร้ายของคอร์รัปชัน
 - 8) แสวงหาการสนับสนุนจากสาธารณะเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชัน
- นอกจากหน้าที่ดังกล่าวสองงข้อถือว่า อำนาจสืบสวนสอบสวนเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้การปฏิบัติงานปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวได้ผล จึงให้ ICAC มีอำนาจสืบสวนสอบสวน ดังนี้
- 1) มอบหมายเป็นหนังสือให้แก่เจ้าหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและตรวจสอบความผิด
 - 2) เข้าไปในสถานที่ของหน่วยงานของรัฐและแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐให้ถ้อยคำเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบ คำสั่ง และแนวทางปฏิบัติงานใดๆ
 - 3) เรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือข้อมูลใดๆ เท่าที่เห็นว่าจำเป็น
 - 4) มอบหมายเป็นหนังสือให้บุคคลใดปฏิบัติหน้าที่หรือมีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด
 - 5) มีคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลผู้ถูกสอบสวนส่งมอบหนังสือเดินทางให้แก่ ICAC
 - 6) ในการสืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีร้ายแรงผิดปกติ ICAC มีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้มีการตรวจสอบบัญชีเงินฝากธนาคารทุกแห่ง

⁵³ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. หน้าเดิม.

3.2.3 รูปแบบการดำเนินงานของ ICAC

คณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชันของฮ่องกง หรือ ICAC เป็นองค์กรอิสระขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติมีภารกิจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและเอกชน โดยมีผู้อำนวยการสำนักงาน (Commissioner) เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานในสำนักงานคณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชันแต่เพียงผู้เดียว และขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการเกาะฮ่องกง (Governor)⁵⁴ ส่วนเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนของ ICAC ได้แก่ บุคคลผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการให้มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่สืบสวนของ ICAC ส่วนหนึ่งเป็นนายตำรวจซึ่งมีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการทำงานด้านสืบสวนที่ได้รับการฝึกอบรมและคัดเลือกมาอย่างดี⁵⁵

องค์กรของ ICAC มีการจัดรูปแบบออกเป็น 2 ส่วน คือ องค์กรพิจารณาและองค์กรการบริหาร⁵⁶ โดยองค์กรพิจารณา เป็นส่วนที่รับผิดชอบดำเนินการในด้านคดี ทั้งคดีอาญาและคดีวินัย โดยในทางอาญานั้นจะมีขั้นตอนการดำเนินคดีโดยกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการสืบสวนคดีอาญา และมีเจ้าหน้าที่ ICAC ที่ได้รับแต่งตั้งมอบหมายจากผู้อำนวยการสำนักงาน เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้อำนวยการสำนักงาน เมื่อเจ้าหน้าที่ ICAC ทำการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องพิจารณาคดี ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประชาชนธรรมดาโดยตรงโดยไม่ต้องส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทำการสอบสวนหรือดำเนินคดีอาญาแทน

ส่วนองค์กรการบริหาร เป็นส่วนที่รับผิดชอบการบริหารงานภายในสำนักงาน ICAC โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้รับผิดชอบงานภายในสำนักงาน และขึ้นโดยตรงต่อผู้ว่าราชการเกาะฮ่องกง งานภายในสำนักงาน ICAC แบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านการป้องกัน ด้านการปราบปราม และด้านการประชาสัมพันธ์ ในแต่ละด้านจะมีหน่วยงานภายในรับผิดชอบต่างหากจากกัน ดังนี้

1) กองปราบปราม (Operation Department)

มีหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนกรณีคอร์รัปชันและการให้สินบนเจ้าพนักงาน ในการสืบสวนเพื่อแสวงหาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริต จะดำเนินการสืบสวนในทางลับด้านชีวิตความเป็นอยู่และฐานะทางการเงินเพื่อหว่านคำร้องเรียนมีมูลหรือไม่ โดยไม่ให้ผู้ต้องสงสัยรู้ว่า

⁵⁴ จักรพันธ์ ปล้องไหม. (2546). เสถียรภาพของรัฐบาลกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. หน้า 82.

⁵⁵ สมใจ เกษรศิริเจริญ. (2531). การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ช. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ. หน้า 142-144.

⁵⁶ จักรพันธ์ ปล้องไหม. เล่มเดิม. หน้า 83.

กำลังถูกสืบสวนสอบสวน ซึ่งข้อมูลต่างๆ จะถูกรวบรวมเข้ามาที่เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนจาก ข้อมูลที่มีอยู่เพียงเล็กน้อยเป็นข้อมูลที่แตกแขนงออกไปเป็นจำนวนมาก ทั้งข้อมูลจากธนาคาร กอง ตรวจคนเข้าเมือง การสืบสวนแบบประกบตัว ความร่วมมือจากต่างประเทศ เป็นต้น เมื่อได้ พยานหลักฐานพร้อมจึงเข้าดำเนินการจับกุมผู้ต้องสงสัยพร้อมกับยึดเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง

สามารถจับกุมผู้ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหามาหักขังไว้เพื่อทำการสอบสวนและส่งฟ้อง ศาลได้ ซึ่งการควบคุมตัวผู้ต้องหาสามารถกระทำได้ไม่เกิน 48 ชั่วโมงเพื่อทำการสอบสวน ก่อนที่จะ นำส่งฟ้องศาล ในกรณีที่ เป็นคดีทุจริต ICAC สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ หากเจ้าหน้าที่ ตำรวจเข้าดำเนินการจำเป็นต้องรายงานให้ทราบด้วย เมื่อสอบสวนแล้วส่วนใหญ่คดีจะถูกนำสู่การ พิจารณาของศาล แต่ในกรณีที่ ไม่สามารถฟ้องร้องได้ เช่น พยานหลักฐานไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ผู้ถูก กล่าวหาส่วนหนึ่งก็จะถูกลงโทษทางวินัยโดยให้ออกจากงานเพื่อป้องกันไม่ให้ทำความเสียหายแก่ สังคมอีก และเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ ICAC ใช้อำนาจในทางที่มิชอบ ICAC จึงไม่ดำเนินการ ฟ้องร้องคดีต่อศาลเอง เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนจะเปิดเผยข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานทั้งหมด กับที่ปรึกษากฎหมายที่มาจากกรมอัยการ การฟ้องร้องคดีจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของพนักงานอัยการ เว้นแต่ ในกรณีที่จำเป็นอาจมีการทำความเห็นเสนอต่ออธิบดีกรมอัยการเพื่อสั่งการ และในบาง ความผิดซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎหมายบางฉบับ การฟ้องคดีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากอธิบดี กรมอัยการ ในทางปฏิบัติกองปราบปรามจะขอคำปรึกษาจากพนักงานอัยการ ไม่ว่าจะ เป็นคดีใดก็ตามที่นำมาฟ้องร้อง

ในกรณีที่ข้าราชการถูกเรียกไปให้การในเรื่องของการมีมาตรฐานความเป็นอยู่สูง กว่าปกติหรือมีทรัพย์สินในครอบครองของตนหรือของครอบครัวที่ไม่สามารถอธิบายได้ หาก ข้าราชการผู้นั้นไม่สามารถอธิบายเป็นที่น่าพอใจต่อศาลแล้ว ศาลมีอำนาจยึดทรัพย์สินหรือเงิน เหล่านั้นไว้เป็นของแผ่นดิน

2) กองป้องกัน (Corruption Prevention Department)

มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือลดโอกาสในการคอร์รัปชัน ภายในระบบราชการ และทำหน้าที่ในการตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติงานและระบบการ ปฏิบัติงานของส่วนราชการ เพื่อเสาะหาช่องโหว่ที่จะนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน ด้วยการควบคุม กระบวนการทำงานของหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่ร้องขอ ซึ่งบทบาทด้านการป้องกัน มีดังนี้⁵⁷ คือ การสร้างระบบที่จะป้องกันมิให้เกิดการคอร์รัปชัน การป้องกันดำเนินการศึกษาระบบและ ขั้นตอนการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ จะทำหน้าที่ตรวจสอบภายใน แต่มิใช่การตรวจสอบ

⁵⁷ ภาณุเดช พัฒนธรรม. (2537). คณะกรรมการ ป.ป.ป. กรณีศึกษาการควบคุมการทุจริตและปราบปรามและประพฤตินิยมของข้าราชการการเมืองไทย. หน้า 174-177.

ทางการเงินหากเป็นการตรวจสอบระบบการบริหารราชการของหน่วยราชการต่างๆ ผู้ให้บริการแก่ประชาชนรวมทั้งรัฐวิสาหกิจ กิจการขนส่งมหาวิทยาลัย หน่วยงานที่รับบริการมีอยู่ 2 ประเภท ได้แก่ ข้าราชการในสังกัดต่างๆ กับกิจการสาธารณะอื่นๆ แต่ไม่รวมถึงกิจการในภาพธุรกิจของเอกชน การปฏิบัติหน้าที่ให้คำแนะนำอาศัยอำนาจทางกฎหมาย และกองป้องกัน แบ่งเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายมนุษยสัมพันธ์ และฝ่ายวิชาการ โดยไม่มีเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยอยู่ในสังกัด แต่มักจะจ้างเจ้าหน้าที่ที่มาจากนักศึกษาที่สำเร็จจากมหาวิทยาลัย และรับบุคคลในสาขาอาชีพต่างๆ ที่มีประสบการณ์ทำงานอาชีพมาแล้วไม่น้อยกว่า 7 ปี เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำและคำปรึกษาแก่ฝ่ายเอกชน รวมทั้งสามารถขอข้อมูลต่างๆ จากทุกสาขาอาชีพในภาคเอกชนด้วย หน่วยงานนี้มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานรวม 57 คนใช้งบประมาณร้อยละ 7.5 ของงบประมาณสำนักงานโดยร้อยละ 5 เป็นเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ โดยที่นโยบายในด้านการปฏิบัติงานนั้น แม้ว่าจะมีอำนาจเข้าไปยังหน่วยงานของราชการทั่วไปและสามารถสั่งการให้หน่วยงานนั้นๆ ดำเนินกระบวนการปฏิบัติงานในรูปแบบใหม่ได้ แต่ในทางปฏิบัติจริงแล้ว เจ้าหน้าที่ของกรมป้องกันมักจะไม้ออกคำสั่งเช่นนั้น

ประธานกรรมการ ICAC มีคณะกรรมการที่ปรึกษาทำหน้าที่ช่วยให้คำแนะนำด้านมาตรการป้องกันคอร์รัปชัน และมีอนุกรรมการย่อยที่ได้รับแต่งตั้งให้ทำการศึกษาและจัดทำรายงานระบบการทำงานและโอกาสของการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในองค์กรต่างๆ รายงานจะครอบคลุมถึงประเด็นด้านนโยบาย กฎ ระเบียบ ขั้นตอนการทำงาน โครงสร้างของเจ้าพนักงานและการประชาสัมพันธ์ ผู้ทำรายงานมีอำนาจหน้าที่แสวงหาข้อมูลโดยตรงจากหน่วยงานที่ศึกษาครั้งเมื่อได้รับข้อมูลครบถ้วนแล้วจึงวิเคราะห์ถึงช่องโหว่ต่างๆ ที่นำไปสู่การทุจริตและจัดทำคำแนะนำเพื่ออุดช่องโหว่เพื่อลดหรือกำจัดคอร์รัปชัน หลังจากนั้นเสนอผลงานวิจัยให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณา รับข้อเสนอแนะไปปฏิบัติ เมื่อมีการรับข้อเสนอแนะไปปฏิบัติทางหน่วยงานป้องกันคอร์รัปชันจะคอยช่วยตรวจสอบแผนการดำเนินมาตรการอุดช่องโหว่ เพื่อให้แน่ใจว่ามาตรการที่เสนอแนะถูกนำไปปฏิบัติและเพื่อตรวจสอบว่ามีช่องโหว่เกิดขึ้นหรือไม่⁵⁸

3) กองประชาสัมพันธ์ (Community Relation Department)

เป็นส่วนงานที่จัดตั้งทั่วเกาะฮ่องกง เพื่อรณรงค์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ มีหน้าที่ในการจูงใจประชาชนให้เห็นว่าการทุจริตไม่ใช่วิถีทางที่ดีต่อชีวิต การชี้ให้เห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจ่ายค่าตอบแทนในสิ่งที่ตนเองมีสิทธิ การเผยแพร่ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นนโยบายในการทำงานด้านชุมชนสัมพันธ์ ส่วนการนำเสนอกระทำโดยผ่านสื่อสารมวลชนทั้งหลาย รวมทั้งการเข้าถึงประชาชนเป็นรายบุคคล เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบโดย

⁵⁸ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 257.

ทั่วกัน⁵⁹ ซึ่งบทบาทในด้านความสัมพันธ์กับชุมชน⁶⁰ นี้อยู่ในความรับผิดชอบของกองการสื่อสารมวลชนและสถาบันการศึกษา ซึ่งมีหน้าที่ดูแลเรื่องการรณรงค์ต่อต้านการคอร์รัปชันในสถาบันการศึกษาและการประชาสัมพันธ์ นอกจากนี้ ยังมีกองการประสานงานซึ่งรับผิดชอบการรณรงค์ต่อต้านการคอร์รัปชันในกลุ่มสาธารณะชนทั่วไป สำหรับงานรณรงค์ต่อต้านการคอร์รัปชันในสถาบันการศึกษาต่างๆ มีจุดมุ่งหมายเพื่ออบรมบ่มนิสัยให้เยาวชน นักเรียน และนักศึกษารังเกียจการคอร์รัปชันตั้งแต่อายุยังน้อย ส่งเสริมกิจกรรมการอภิปรายเรื่องผลเสียของการคอร์รัปชันในบรรดานักเรียน นักศึกษาอย่างกว้างขวาง ส่งเสริมให้เกิดจิตสาธารณะ (Public Spirit) ในบรรดาเยาวชนกลุ่มต่างๆ เพื่อให้พวกเขามีส่วนในการแก้ปัญหาในชุมชนตนเอง

นอกจากหน่วยงานทั้ง 3 ฝ่ายข้างต้น⁶¹ ICAC มีสำนักงานกรรมาธิการใหญ่ และคณะกรรมการที่ปรึกษาอีก 4 คณะ ผู้ว่าราชการกาะฮ่องกง เป็นผู้แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการใหญ่ (commissioner) ผู้ช่วยกรรมาธิการฯ และคณะกรรมการที่ปรึกษาที่ช่วยดูแลงานทั้ง 4 ฝ่ายในการปฏิบัติงาน กรรมาธิการใหญ่รายงานโดยตรงต่อผู้ว่าฯ และกรรมาธิการใหญ่เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน

เจ้าหน้าที่ของ ICAC อยู่ภายใต้เงื่อนไขการทำงานเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนกินเงินเดือนของรัฐบาล แต่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงาน ก.พ. ในขณะเดียวกัน ICAC ต้องต่อรองด้วยตนเองกับรัฐบาลและรัฐสภาในเรื่องงบประมาณสนับสนุนและเงื่อนไขความสะดวกและความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน บนพื้นฐานเช่นนี้ ICAC จึงมีรูปแบบการปฏิบัติงานที่เป็นอิสระที่ค่อนข้างสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันการบิดเบือนการใช้อำนาจในทางที่ไม่ถูกต้อง ICAC ต้องขึ้นอยู่กับระบบตรวจสอบและถ่วงดุล นั่นคืองาน ICAC ถูกวางกรอบโดยกรรมการที่ปรึกษาทั้ง 4 ชุด ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนจากสาขาต่างๆ ของชุมชน และได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการกาะฮ่องกงดังกล่าวแล้ว⁶²

3.2.4 กลยุทธ์ต่อต้านการทุจริตของ ICAC

กลยุทธ์การต่อต้านหรือต่อสู้กับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของฮ่องกงเน้นความสำคัญ 3 ด้าน คือ เป็นกลยุทธ์ที่มีการคิดวิเคราะห์จากรอบด้านและอย่างรอบคอบ เป็นกลยุทธ์มุ่งระยะยาว

⁵⁹ ภาณุเดช พัฒนธรรม. เล่มเดิม. หน้า 173-177.

⁶⁰ แหล่งเดิม. หน้า 261.

⁶¹ โกวิทท์ กังสนันท์และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 29-30.

⁶² มีกรรมาธิการชุดที่ 5 อีกชุดหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วย ฝ่ายบริหารและสภานิติบัญญัติของฮ่องกง ทำหน้าที่พิจารณาการร้องเรียนหรือกล่าวหาต่อ ICAC.

(long-term strategy) และตั้งอยู่บนพื้นฐานของการบูรณาการทุกด้านของการต่อสู้ (an integrated fight) ซึ่งมียุทธศาสตร์สำคัญ 3 ด้าน คือ

1) กลยุทธ์การสืบสวนสอบสวน (investigation)

มีลักษณะการกระทำโต้ตอบการทุจริต หน่วยปฏิบัติการของ ICAC จะทำการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน หลังจากได้รับการร้องเรียนหรือร้องทุกข์จากแหล่งต่างๆ หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ ฝ่ายปฏิบัติการ (Operations Department)

2) กลยุทธ์การป้องกัน (prevention)

เน้นการจัดโอกาสการกระทำการทุจริตเชิงระบบ(Systemic corruption) ในองค์กรภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามกลยุทธ์นี้คือ ฝ่ายการป้องกันการทุจริต (Corruption Prevention Department)

3) กลยุทธ์การศึกษา (education)

ดำเนินการให้การศึกษาแก่ประชาชนและสาธารณะ เพื่อให้รู้และเกิดความเข้าใจว่าการทุจริตคอร์รัปชันมีความชั่วร้าย และก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อสังคมอย่างไร ขณะเดียวกันกลยุทธ์นี้เป็นพื้นฐานและเครื่องมือสำคัญในการแสวงหาแรงสนับสนุนที่แข็งแกร่งเป็นรูปธรรม (Active support) จากประชาชนและชุมชน หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามกลยุทธ์นี้คือ ฝ่ายชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Department)

กลยุทธ์การต่อต้านการทุจริตของฮ่องกงทั้ง 3 ด้าน มีความจำเป็นต้องประสานบูรณาการและเกื้อกูลซึ่งกันและกัน กล่าวคือ กลยุทธ์การศึกษาซึ่งเน้นพื้นฐานความสัมพันธ์กับชุมชน เป็นเครื่องมือของการสร้างความไว้วางใจและความเชื่อถือ (trust) ให้แก่ ICAC โดยเฉพาะในด้านประสิทธิผลการปฏิบัติงาน (effectiveness) และความซื่อสัตย์สุจริต (integrity) ผลของความไว้วางใจและเชื่อถือจากชุมชนจะกลายเป็นแรงขับเคลื่อนการต่อต้านการทุจริต รวมถึงการยกระดับมาตรฐานด้านคุณธรรม (moral standards) ในสังคมให้สูงขึ้น ซึ่งจะมีผลตามมาคือการป้องกันการทุจริตในวงราชการและองค์กรภาครัฐ ในขณะเดียวกันผลสำเร็จของการสืบสวนและการดำเนินคดีการทุจริตมีส่วนกระตุ้นให้ชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในการปราบปราม โดยการรายงานพฤติกรรมและเหตุการณ์การทุจริตให้ ICAC ทราบ ผลรวมความสำเร็จของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจึงขึ้นอยู่กับความสำเร็จของผลงานของแต่ละกลยุทธ์ ในทำนองเดียวกันความสำเร็จของแต่ละกลยุทธ์จะต้องพึ่งพาอาศัยผลงานของกันและกัน นั่นคือ ICAC ในองค์กรรวมมีความสำคัญและมีค่ามากกว่าแต่ละฝ่ายที่ดำเนินการแยกกันตามกลยุทธ์ที่รับผิดชอบนั่นเอง⁶³

⁶³ โกวิทท์ กังสนันท์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 26-27.

3.2.5 ปัจจัยความสำเร็จของ ICAC

จากประสบการณ์กว่า 20 ปีของการต่อสู้หรือการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของฮ่องกง มีข้อสรุปที่สามารถชี้ให้เห็นว่าปัจจัยสำคัญที่ผลักดันและเกื้อหนุนต่อความสำเร็จ ดังนี้ คือ

- 1) การตระหนักในปัญหาการทุจริตอย่างจริงจังและมีพันธกิจ (commitment) ที่จะแก้ไขปัญหาการทุจริตอย่างแน่วแน่
- 2) สถานภาพของ ICAC มีความมั่นคงและไม่สามารถถอดถอนได้
- 3) การวางแผนกลยุทธ์ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันและดำเนินการตามแผนอย่างดี และมุ่งผลสำเร็จในระยะยาว (long-term strategic plans)
- 4) การให้ความสำคัญกับการรายงานการทุจริต (reports of corruption) ทั้งหมดและอย่างเอาใจจริงเอาใจ
- 5) ความสามารถรักษาความลับของผู้รายงานการกระทำการทุจริต ICAC
- 6) การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่อต้านการทุจริต ทั้งในระดับประเทศ และภูมิภาคอย่างใกล้ชิดและมีประสิทธิผลความก้าวหน้าของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการติดต่อสื่อสารทั้งในและต่างประเทศ⁶⁴

3.3 ประเทศสิงคโปร์

3.3.1 ความเป็นมา CPIB

สิงคโปร์เป็นประเทศหนึ่งที่ประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยได้จัดตั้งหน่วยงานเฉพาะในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตั้งแต่ พ.ศ. 2495 เนื่องจากการปราบปรามการทุจริตที่ดำเนินการโดยตำรวจไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จ (เช่นเดียวกับกรณีฮ่องกง) เรียกว่า สำนักงานสืบสวนสอบสวนการกระทำการทุจริตของสิงคโปร์ (Corruption Practice Investigation Bureau หรือ CPIB) ซึ่ง CPIB มีผู้อำนวยการ (Director of the Corruption Practice Investigation Bureau) ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี เป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติการทั้งหมดของ CPIB⁶⁵

ในสมัยก่อนเป็นประเทศอิสระจากอาณานิคมของมาเลเซีย การปราบปรามการทุจริตของรัฐบาลสิงคโปร์อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานชื่อว่า แผนกต่อต้านการคอร์รัปชัน (Anti Corruption Branch-ACB) ในสังกัดกรมสอบสวนคดีอาญา (CID) หน่วยงานปราบปรามการทุจริตนี้ส่วนใหญ่ต้องอาศัยกำลังตำรวจที่ยืนตัวมาปฏิบัติงานระยะสั้น และผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ ตำรวจ

⁶⁴ แหล่งเดิม. หน้า 30-31.

⁶⁵ สมใจ เกษรศิริเจริญ. เล่มเดิม. หน้า 145-146.

กลายเป็นผู้กระทำการทุจริตเสียเอง หรือร่วมมือกับบุคคลอื่นกระทำการทุจริต ปราบปรามการทุจริตจึงมีความซับซ้อนและโยงใยกันเป็นลูกโซ่ ทำให้มีความยากลำบากในการสืบสวนสอบสวน และนำผู้กระทำความผิดฐานทุจริตมาลงโทษตามกฎหมายได้ ดังนั้น ในปี 2495 เนื่องจากความไม่พอใจในผลงานการปราบปรามการทุจริตดังกล่าว รัฐบาลอาณานิคมแห่งสิงคโปร์จึงได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่คือ ทบวงสืบสวนการทุจริต (Corruption Practices Investigation Bureau CPIB) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระและทำหน้าที่ต่อต้านการทุจริตโดยเฉพาะ บุคลากรส่วนใหญ่ของหน่วยงานใช้ตำรวจในทีมเดิมที่โยกย้ายมาสังกัดในหน่วยงานใหม่

สิงคโปร์ได้รับอิสระในปี พ.ศ. 2502 สถานการณ์การทุจริตในประเทศโดยทั่วไปก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงจากเดิมมากนัก แต่กลับยิ่งขยายขอบเขตกว้างขึ้นและทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะในวงการข้าราชการที่บังคับใช้กฎหมาย คือ ตำรวจ CPIB ไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างได้ผล เนื่องจากมีปัจจัยสำคัญหลายประการคือ

1) ความอ่อนแอของกฎหมายต่อต้านการทุจริต กฎหมายไม่ให้อำนาจแก่หน่วยงานในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดฐานทุจริต นอกจากนี้ CPIB ไม่มีอำนาจเพียงพอในการบังคับใช้กฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นในด้านสืบสวน การดำเนินคดี และเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนมากกระทำการทุจริตเสียเองและกฎหมายต่อต้านการทุจริตไม่เกื้อกูลต่อการสร้างหลักฐานรูปธรรมที่สามารถเอาผิดกับข้าราชการที่กระทำการทุจริตได้

3) ประชาชนจำนวนมากมีการศึกษาน้อย เพราะเป็นประชากรอพยพย้ายถิ่นมาจากที่ต่างๆ จึงไม่ค่อยมีความรู้เกี่ยวกับสิทธิด้านต่างๆ ของตน ประชาชนกลุ่มนี้มีความรู้สึกเคยชินกับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หัวอ่อนไม่กล้าขัดขืนต่อผู้มีอำนาจใช้กฎหมาย รวมทั้งไม่กล้ารายงานการกระทำการทุจริตของเจ้าหน้าที่ เพราะมีความกลัวว่าจะถูกกลั่นแกล้งหรือแก้แค้น

4) ประชาชนยึดติดอยู่กับวัฒนธรรมติดสินบนเจ้าหน้าที่เพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์หรือบริการที่ต้องการ

5) เจ้าหน้าที่ของรัฐในสิงคโปร์ขณะนั้นได้รับเงินเดือนน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับภาคธุรกิจเอกชน จำนวนมากมีหนี้สิน เพราะคล้อยตามอิทธิพลของการใช้ชีวิตแบบฟุ้งเฟ้อตามแนววัฒนธรรมบนพื้นฐานเช่นนี้ เจ้าหน้าที่รัฐขาดความเชื่อในความซื่อสัตย์สุจริต (integrity) และมีแนวโน้มกระทำการทุจริต และ

6) เจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งที่ยึดตัวมาปฏิบัติงานระยะสั้นใน CPIB โดยเฉพาะจากกรมตำรวจ ไม่มีความผูกพันต่อภารกิจ (mission-driven) และความพร้อมที่จะทำงานต่อสู้กับการทุจริตคอร์รัปชัน ประกอบกับมีการโยกย้ายบ่อยครั้งทำให้การทำงานไม่มีความต่อเนื่องและแน่นอน ปัจจัยและ

เงื่อนไขที่กล่าวแล้วทั้งหมดจึงกลายเป็นสิ่งที่ท้าทายให้รัฐบาลสิงคโปร์จำเป็นต้องแสวงหาแนวทาง และรูปแบบใหม่ในการต่อสู้กับปัญหาการทุจริตในสังคม

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง CPIB คือ

1) เพื่อจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยงานของรัฐและเอกชน โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย (Law enforcement) หน่วยเก็บภาษีอากร และหน่วยที่ให้บริการประชาชน

2) เพื่อจัดมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบสำหรับหน่วยงานที่มีโอกาสทุจริตและประพฤติมิชอบ

3) เพื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบ

ปัจจุบัน หน่วยงานภาครัฐของสิงคโปร์ได้รับการยกย่องว่ามีประสิทธิภาพ และความซื่อสัตย์สุจริตมาก หรือมีการทุจริตน้อยที่สุดในโลกประเทศหนึ่ง การกระทำทุจริตลักษณะระบบจัดตั้งหรือเครือข่ายโยงใย (Syndicated corruption) แทบจะไม่มีเลย ถ้าจะมีอยู่บ้าง ส่วนใหญ่เป็นเพียงการทุจริตรายเล็ก ๆ ในหน่วยงานราชการและอยู่ในระดับเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อย

โดย CPIB มีภารกิจที่จะต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันอย่างรวดเร็วและแน่นอนด้วยหลักการและวิธีการที่ยุติธรรม และมีวิสัยทัศน์ที่พยายามรักษาสถานภาพการเป็นหน่วยงานต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในอันดับสุดยอดของโลก เพื่อให้สมกับที่เป็นหน่วยงานสืบสวนสอบสวนแบบโฉบเฉี่ยวไว⁶⁶

3.3.2 อำนาจหน้าที่ของ CPIB

CPIB มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน⁶⁷ โดยเฉพาะในหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษี และหน่วยงานที่ให้บริการประชาชน

โดยที่ CPIB มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) รับคำร้องในเรื่องเกี่ยวกับการกระทำที่ส่อไปในทางการทุจริตคอร์รัปชันและดำเนินการตรวจสอบในทางปฏิบัติจริง

2) ตรวจสอบการประพฤติมิชอบและการกระทำผิดของข้าราชการที่ส่อไปในทางการทุจริตเพื่อป้องกันการทุจริตในวงราชการตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้

⁶⁶ โกวิทท์ กังสนันท์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 32-37.

⁶⁷ ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ และองอาจ เทียนหิรัญ. (2546). การฉ้อราษฎร์บังหลวงและมาตรการในการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ. หน้า 28.

3) ป้องกันการกระทำทุจริตคอร์รัปชันโดยการพิจารณาและทบทวนวิธีการ/ขั้นตอนภาคปฏิบัติด้านการให้บริการสาธารณะ และให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบการทำงาน

4) สืบสวนสอบสวนการกระทำผิดการทุจริตอื่นๆ ตามกฎหมาย

5) ให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้บริหารระดับสูงในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

นอกจากหน้าที่ทั่วไปซึ่งเน้นการสืบสวนคำร้องเกี่ยวกับการทุจริต การลดโอกาสการเกิดการทุจริตและรักษาบรรยากาศการต่อต้านการเกิดทุจริต CPIB ถูกกำหนดให้มีความรับผิดชอบในสิ่งต่อไปนี้

1) เตรียมงานด้านการศึกษาวิจัยและวางแผนล่วงหน้าก่อนทำการสืบสวนสอบสวนในแต่ละราย

2) รวบรวมและประเมินหลักฐานต่างๆ หลังจากที่ยึดค้นและล้างเอาความจริง/ข้อมูลจากพยาน ผู้ถูกกล่าวหา/ผู้ต้องสงสัย ผู้กล่าวหา เอกสารและปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

3) เสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการฟ้องร้องผู้ต้องสงสัย

4) ให้ความช่วยเหลือแก่อัยการผู้ช่วย (Deputy public prosecutor) ในการดำเนินการฟ้องร้องผู้กระทำผิด และการให้พยานหลักฐานต่อศาล

5) วินิจฉัยการจัดองค์กร และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งราชการต่างๆ ที่ส่อไปในทางที่จะเกิดการทุจริต

6) วินิจฉัยจุดอ่อน/ข้อบกพร่องในกระบวนการและขั้นตอนการทำงานต่างๆ ตลอดจนกระบวนการควบคุมการทุจริตภายในหน่วยงานราชการ และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ เพื่อปรับปรุงแก้ไขและหลีกเลี่ยงการเกิดการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นในหน่วยงาน

3.3.3 รูปแบบการดำเนินงานของ CPIB

ลักษณะองค์กรของ CPIB มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานที่ได้รับแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบงานของสำนักงาน และมีผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงาน เจ้าหน้าที่สืบสวนอาวุโส เจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษ และเจ้าหน้าที่อื่นๆ ได้ตามที่เห็นสมควรโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันได้รับรองฐานะของเจ้าหน้าที่ CPIB ให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา⁶⁸

ผู้อำนวยการสำนักงาน ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงาน และเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนระดับสูงของหน่วยงาน CPIB มีอำนาจในการจับกุมผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมี

⁶⁸ จักรพันธ์ ปล้องไหม. เล่มเดิม. หน้า 88-89.

หมาย และมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการตรวจค้นและยึดสิ่งของซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการกระทำความผิดได้ โดยไม่ต้องมีหมาย ถ้ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าสถานที่ใดมีเอกสารหรือสิ่งของซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการกระทำความผิด ผู้อำนวยการมีอำนาจออกหมายให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการ ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อค้น ยึด และครอบครองเอกสารสิ่งของหรือทรัพย์สินดังกล่าวได้ แม้จะต้องใช้กำลังบังคับเพื่อจะเข้าไปในสถานที่ดังกล่าว ถ้าปรากฏต่อเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนพิเศษ (Special Investigator) ว่ามีเหตุผลอันสมควรเชื่อว่าเป็นสถานที่นั้นมีเอกสาร ทรัพย์สิน หรือสิ่งของที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการสอบสวนความผิด และการรื้อหมายค้นจะทำให้เกิดความล่าช้าหรือการตรวจค้นเอกสารและสิ่งของหรือทรัพย์สินจะเกิดปัญหาความยุ่งยากก็สามารถดำเนินการตรวจค้น ยึด आयัดได้โดยไม่ต้องมีหมาย และในการสืบสวนสอบสวน เมื่อผลการสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่ของ CPIB พบว่ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบก็จะส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลต่อไป ในกรณีที่ผลการสืบสวนสอบสวนปรากฏว่าไม่ใช่การกระทำการทุจริต แต่เห็นว่าเป็นความผิดทางวินัย CPIB ก็มีอำนาจส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับความเห็นไปยังหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเจ้าสังกัดก็จะดำเนินการส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการข้าราชการ (Public Service Commission) พิจารณาแล้วรายงานให้ CPIB ทราบ⁶⁹

สำหรับเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนจะคัดเลือกจากผู้ที่จะจบการศึกษาจากมหาวิทยาลัย และได้รับการฝึกอบรมการสืบสวนสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานตำรวจที่โรงเรียนฝึกอบรมของกรมตำรวจ หลังจากนั้นจึงกลับมาฝึกงานกับเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนที่มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์⁷⁰

การจัดองค์กรของ CPIB แบ่งส่วนราชการออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ กองสืบสวนสอบสวน (Investigation branch) กองข้อมูลและสนับสนุน (Data management and support branch) และกองบริหารงานทั่วไป (Administrative branch)⁷¹

1) กองสืบสวนสอบสวน (Investigation branch)

ทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงและสืบสวนสอบสวนผู้ต้องสงสัยว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบและฟ้องร้องต่อศาล แบ่งการปฏิบัติงานออกเป็น 4 หน่วย ทำหน้าที่อย่างเดียวกัน แต่ละหน่วยไม่แบ่งความรับผิดชอบตามกระทรวง แต่จะทำละกันทั้งหมด

⁶⁹ สมใจ เกสรศิริ. เล่มเดิม. หน้า 147.

⁷⁰ แหล่งเดิม. หน้า 145.

⁷¹ จักรพันธ์ ปล้องไหม. เล่มเดิม. หน้า 90 - 91.

เริ่มด้วยการรวบรวมข้อมูล แล้วเริ่มทำการสืบสวนสอบสวน โดยในเรื่องใหญ่ๆ เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนทั้ง 4 หน่วยจะปฏิบัติงานร่วมกัน โดยมีแนวปฏิบัติกำหนดว่า ผู้ใดจะปฏิบัติงานส่วนใดเวลาใดแล้วรายงานไปที่ผู้อำนวยการกองสืบสวนสอบสวน เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานดำเนินการฟ้องคดีต่อไป หากผลการสืบสวนสอบสวนปรากฏว่าไม่ใช่การกระทำทุจริต แต่เป็นความผิดพลาดวินัย เช่น ไม่อุทิสเวลาให้กับทางราชการ CPIB ก็ดำเนินการได้โดยส่งเรื่องพร้อมกับความเห็นไปยังเจ้าสังกัดของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเจ้าสังกัดจะต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการข้าราชการ (Public service commission) พิจารณาแล้วรายงานให้ CPIB ทราบ นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่ในด้านการป้องกันการทุจริตด้วย โดยการออกไปตรวจสอบ (surprise check) การปฏิบัติ งานของหน่วยงานบางแห่ง โดยใช้อำนาจของเจ้าสังกัดของหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งมอบหมายให้ CPIB ดำเนินการได้ ทำให้ได้ผลในการป้องกันการทุจริตได้ทางหนึ่ง

2) กองข้อมูลและสนับสนุน (Data management and support branch)

กองข้อมูลนี้มีชื่อเรียกอีกอย่างว่า Intelligence Branch แบ่งการปฏิบัติงานออกเป็นหน่วยวิจัย (research unit) หน่วยระบบข้อมูลคอมพิวเตอร์ (computer information systems unit) และหน่วยเทคนิค (technical unit)

3) กองบริหารงานทั่วไป (Administrative branch)

มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงิน งบประมาณ และปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ สนับสนุนการดำเนินงานของกองอื่นๆ ความสัมพันธ์กับหน่วยงานต่างประเทศ มีความสัมพันธ์และความร่วมมือกับหน่วยงานในลักษณะเดียวกันของหลายประเทศ โดยเฉพาะกับประเทศมาเลเซีย และบรูไน มีข้อตกลงเกี่ยวกับหมายเรียกพยาน ซึ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินการป้องกันการทุจริตและประพฤติชอบอย่างมาก นอกจากนี้ ยังมีการพบปะหารือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ CPIB กับหน่วยงานของประเทศอื่น แลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลและประสบการณ์ในการปฏิบัติงานส่งเจ้าหน้าที่ไปฝึกอบรมหรือฝึกปฏิบัติในหน่วยของกันและกัน

3.3.4 แนวทางและขั้นตอนการต่อสู้กับปัญหาการทุจริต

ภายใต้การนำของนักการเมืองรุ่นใหม่ในยุคหลังการได้รับอิสรภาพ ประเทศสิงคโปร์กำหนดนโยบายสังคมใหม่เพื่อจัดระเบียบสังคมให้เป็นที่ยอมรับและน่าเชื่อถือของนานาชาติมากขึ้น โดยเฉพาะในภาครัฐบาลได้เน้นนโยบายการสร้างบทบาทตัวอย่าง (role models) ของเจ้าพนักงานที่รัฐบาลทั้งในระดับผู้บริหารและปฏิบัติ โดยเน้นด้านหลัก คือ การปลอดจากความผูกพันด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการค้า การมีคุณธรรมและจรรยาบรรณในการทำงาน (work ethics) การปลอดจากการเบียดบังหลวง หรือแสวงหาผลประโยชน์จากหน่วยงาน และความไม่อดทนอดกลั้นกับปัญหาการทุจริต (zero-tolerance for corruptions) บทบาทตัวอย่างภาครัฐ

ดังกล่าวมุ่งที่จะสร้างบรรยากาศแห่งความซื่อสัตย์และความสุจริต ที่จะถ่ายทอดหรือแพร่กระจายลง ไปสู่สาขา และระดับต่างๆ ของสิงคโปร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการต่อต้านการทุจริตต่างได้ถูก คิดค้นและนำเสนอต่อสังคมอย่างมีขั้นตอน

1) มาตรการด้านนิติบัญญัติ

ในปี พ.ศ. 2503 กฎหมายการป้องกันการคอร์รัปชัน (The Prevention of Corruption Act) ได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เจ้าหน้าที่ CPIB มีอำนาจเพิ่มขึ้น และสามารถจัดการลงโทษ ผู้กระทำการทุจริตได้เด็ดขาดมากขึ้น หลักการสำคัญของการปรับปรุงกฎหมายก็เพื่อไม่ให้ผู้กระทำความผิดฐานคอร์รัปชันสามารถหลบหนีการลงโทษทางกฎหมาย และการคอร์รัปชันไม่คุ้มที่จะ เสี่ยง (corruption does not pay)⁷²

2) การแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาการต่อต้านการคอร์รัปชัน⁷³

ในปี พ.ศ. 2516 มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาการต่อต้านคอร์รัปชัน (ACAC) เพื่อเน้นเข้มการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในระบบข้าราชการพลเรือน⁷⁴ หน้าที่หลักของคณะกรรมการครอบคลุมการกำหนดกรอบชี้แนะ (Guidelines) การดำเนินการกรณีการทุจริตที่เกิดขึ้นใน หน่วยงานต่างๆ การเน้นย้ำให้หน่วยงานมีการดำเนินการกับผู้กระทำการทุจริตทั้งสองฝ่ายอย่างเอา จริงเอาใจและต่อเนื่อง⁷⁵ การติดตามผลการดำเนินการกรณีการทุจริตของหัวหน้าหน่วยงาน โดยผ่าน กลไกของ CPIB และการให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานหรือศาลในการเร่งรัดการทำงานหรือ ขึ้นตอน เมื่อการดำเนินการกรณีการทุจริตประสบกับความล่าช้า หลังจากได้วางระบบพื้นฐานใน ด้านต่างๆ ไว้ดีพอสมควรแล้ว คณะกรรมการชุดนี้ถูกยุบไปเมื่อปี พ.ศ. 2518

3) กฎหมายคอร์รัปชัน (การยึดทรัพย์สิน) ปี พ.ศ. 2532

แนวคิดและหลักการที่ต้องการให้การกระทำการทุจริตไม่คุ้มต่อความเสี่ยง ได้ถูกทำ ให้มีพลังเข้มแข็งขึ้น เมื่อประเทศสิงคโปร์ได้ออกกฎหมายคอร์รัปชัน (เน้นการยึดทรัพย์สิน) ปี พ.ศ.

⁷² กฎหมายมีการทบทวนอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้กฎหมายเป็นเครื่องมือทำงานได้ผลตามหลักการที่วาง ไว้ ตัวอย่างเช่น ศาลสามารถสั่งผู้กระทำผิดรับสินบนต้องจ่ายเงินคืนตามจำนวนเงินที่ได้รับ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ CPIB มีอำนาจพิเศษเพิ่มขึ้น เช่น สามารถบังคับให้กรมสรรพากรให้ข้อมูลเกี่ยวกับภาษีเงินได้ของบุคคลที่กระทำ ผิดแก่ CPIB.

⁷³ วิทยากร เชียงกุล. (2549). แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล: เปรียบเทียบไทยกับประเทศอื่น. หน้า 92.

⁷⁴ เป็นข้อเสนอแนะจากนายกรัฐมนตรีสิงคโปร์ คณะกรรมการนี้มีหัวหน้าสำนักงานข้าราชการพลเรือน เป็นประธานและกรรมการสมาชิกคือ ปลัดกระทรวงต่างๆ โดยคณะกรรมการฯ มีฐานะเป็นองค์กรที่ปรึกษา.

⁷⁵ ทั้งผู้กระทำการทุจริต (Corrupters) และผู้ถูกกระทำการทุจริต (corrupted).

2532 โดยให้อำนาจแก่ศาลที่จะยึดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดฐานทุจริต ไม่ว่าจะเป็นในกรณีทรัพย์สินไม่เพียงพอที่จะใช้คืน ผู้กระทำความผิดหลบหนี เสียชีวิต หรือก่อนถูกตัดสินคดี⁷⁶

4) มาตรการการบริหารภาครัฐ

นอกจากมาตรการด้านนิติบัญญัติที่มีผลทำให้กฎหมายต่อต้านการทุจริตมีอำนาจเข้มแข็งและเด็ดขาดมากขึ้น ประเทศสิงคโปร์ได้กำหนดมาตรการการบริหารราชการเพื่อลดหรือป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับกรทุจริต การกระทำความผิด รวมถึงการทำให้ CPIB มีประสิทธิภาพในการทำงานเพิ่มขึ้นอีกด้วย มาตรการสำคัญครอบคลุมองค์ประกอบ ดังนี้

ให้ CPIB มีบทบาทและอำนาจดำเนินการอย่างอิสระ ตรงไปตรงมา และไม่มีความโน้มเอียงที่จะเอาอกเอาใจผู้ใด ไม่ว่าจะเป็นในด้านฐานะทางสังคม เชื้อชาติ ความผูกพันทางการเมือง หรืออื่นๆ

(1) ลดหรือตัดขั้นตอน และระเบียบการปฏิบัติที่ไม่จำเป็น

(2) ตรวจสอบขั้นตอนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ที่เปิดโอกาสให้มีการทุจริตคอร์รัปชันและถ้าตรวจพบก็ให้ตัดออกไป

(3) มีการทบทวนเงินเดือน ค่าตอบแทนภาครัฐอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าข้าราชการได้ค่าตอบแทนที่เท่าเทียมหรือไม่เหลื่อมล้ำเมื่อเปรียบเทียบกับภาคธุรกิจเอกชน

(4) เพิ่มความเข้มแข็งให้กับ CPIB โดยจัดหาเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งถาวรเพิ่มมากขึ้น แทนเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ขอยืมตัวมาปฏิบัติงาน

(5) เพิ่มความรัดกุมและความเข้มงวดเกี่ยวกับการรักษาระเบียบวินัยการจัดซื้อจัดหาภาครัฐ

(6) บังคับใช้คู่มือปฏิบัติงานรัฐบาล (Government instructions manuals) เพื่อป้องกันเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับกรทุจริต⁷⁷

⁷⁶ รวมถึงกรณีหลังจากมีการสืบสวนสอบสวนหลัง 6 เดือนไปแล้ว หรือหาผู้ถูกกล่าวหาไม่พบหรือไม่สามารถเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาคดีของศาลได้.

⁷⁷ ตัวอย่างข้อกำหนดในคู่มือปฏิบัติงานรัฐบาล มีอาทิ ห้ามข้าราชการก่อกวนหรือสภพหนีเกินกว่า 3 เท่าของเงินเดือนที่ตัวเองได้รับ ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ข้อมูลข่าวสารทางราชการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแจ้งทรัพย์สิน เมื่อได้รับแต่งตั้งเป็นข้าราชการ และต้องมีการตรวจสอบทบทวนทุกปี และห้ามเจ้าหน้าที่รับการเลี้ยงดูหรือความบันเทิงจากสาธารณะ เป็นต้น.

(7) เจ้าหน้าที่ CPIB ซึ่งเฝ้าระวังความเข้าใจและพูดคุยกับข้าราชการพลเรือนของสิงคโปร์อย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะข้าราชการในกลุ่มงานที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามหรือการบังคับใช้กฎหมาย (enforcement agencies) ในเรื่องจุดอ่อนที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน⁷⁸

นอกจากหลักการหรือข้อกำหนดลักษณะกว้างที่ใช้เป็นพื้นฐานป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน รัฐบาลสิงคโปร์ยังกำหนดกรอบปฏิบัติเฉพาะสำหรับการห้ามเจ้าหน้าที่รัฐรับของขวัญที่ไม่ควรได้ โดยแยกแยะให้เห็นความแตกต่างระหว่างสิ่งที่เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติและไม่ปฏิบัติ ดังนี้

สิ่งที่เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติ คือ รายงานเกี่ยวกับเบาะแสการทุจริตหรือเมื่อมีการมาทาบถามให้รับของขวัญ จำกัดขอบเขตความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่รัฐอื่น เพื่อหลีกเลี่ยงข้อกล่าวหาในการสร้างพวกพ้องหรือพรรคพวก อันจะนำไปสู่การคอร์รัปชัน แจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินในบริษัทธุรกิจ ไม่ว่าจะเป็นของตนเองหรือครอบครัวและหลีกเลี่ยงการเข้าร่วมกำกับดูแลโครงการที่เกี่ยวข้องกับบริษัทดังกล่าว ปฏิบัติต่อบุคคลต่างๆ อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม สร้างความเข้าใจและหาความรู้ให้กับตนเองเกี่ยวกับข้อกำหนด/พระราชบัญญัติและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการคอร์รัปชัน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการประพฤติปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐได้อย่างเหมาะสม เจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติพึงปรึกษาหัวหน้างาน หากมีข้อสงสัยว่าสิ่งที่กำลังประพฤตินั้นถูกต้องหรือไม่ หรือพึงตอบสนองต่อสถานการณ์เหล่านั้นอย่างไร มีความซื่อสัตย์และผูกพันในการปฏิบัติงานนั้นด้วยหัวใจ

สิ่งที่เจ้าหน้าที่ต้องไม่ปฏิบัติคือ ห้ามรับรางวัลใดๆ จากเจ้าหน้าที่รัฐอื่นเพื่อให้กระทำกรเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบ โน้มน้าวให้เลิกปฏิบัติ ห้ามกรอกข้อมูลหรือข้อความที่ไม่ถูกต้องหรือผิดพลาดโดยตั้งใจในเอกสารทางราชการ ห้ามรับคำเชิญไปทานอาหารหรือไปในแหล่งบันเทิงจากผู้ข้าราชการผู้นั้นมีราชการเกี่ยวข้องกัน ห้ามรับของขวัญจากผู้ใดที่ข้าราชการผู้นั้นมีราชการเกี่ยวข้อง ห้ามเชิญผู้ใดที่มีราชการเกี่ยวข้องมาในงานที่จัดโดยข้าราชการผู้นั้น ห้ามรับจ้างทำงานนอกเวลาที่มีค่าจ้างหรือในบริษัทธุรกิจเอกชน โดยไม่มีคำยินยอมจากผู้บังคับบัญชา ห้ามรับค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการวิชาชีพจากผู้ใดที่มาติดต่อราชการ ห้ามรับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากผู้รับสัญญาในการทำงานเกินเวลาราชการ ห้ามร่วมลงทุนกับผู้ใดที่มีความเกี่ยวข้องกับทางราชการ ห้ามรับข้อเสนอหรือหุ้นในธุรกิจ หรือการรับงานต่อจากผู้ใดที่มีความเกี่ยวข้องกับทางราชการ ห้ามรับค่าคอมมิชชั่นหรือค่าส่วนแบ่งจากผู้ที่มีสัญญากับหน่วยงานราชการ ห้ามรับข้อเสนอค่าธรรมเนียมการให้บริการจากผู้ใดที่เกี่ยวข้องกับทางราชการ ห้ามรับใช้ความสัมพันธ์อันที่พี่น้อง (Fraternity) กับผู้ที่เกี่ยวข้องกับทางราชการหรือมีความสัมพันธ์ส่วนตัว ห้ามรับเชิญเดินทางไปต่างประเทศกับผู้

⁷⁸ ข้าราชการพลเรือนได้รับแนะนำเพื่อหลีกเลี่ยงการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการทุจริต รวมถึงการตระหนักถึงความสำคัญของมาตรการป้องกันการทุจริต โดยระบุให้เห็นข้อกำหนดต่างๆ ในคู่มือปฏิบัติงานภาครัฐบาล.

รับจ้างในส่วนราชการหรือในสถานที่ทำงานของผู้รับจ้าง ยกเว้นกรณีที่มีการระบุเหตุผลที่ต้องกระทำเช่นนั้น ห้ามจัดประชุมอย่างเป็นทางการและเพื่อต่อรองกับผู้รับจ้างในส่วนราชการ หรือในสถานที่ทำงานของผู้รับจ้าง นอกจากนี้มีเหตุผลที่ต้องกระทำเช่นนั้น ห้ามเยี่ยมบ้านหรือสถานที่ทำงานของผู้รับจ้าง ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับราชการกับหน่วยงาน ห้ามรับเงินจากผู้รับจ้างที่มีราชการเกี่ยวข้องกับหน่วยงาน ห้ามรับงานใดๆ จากผู้รับจ้างในขณะที่กำกับดูแลโครงการที่เกี่ยวข้อง ห้ามไม่ให้ผู้รับจ้างจ่ายเงินหรือชดใช้เงินแทนข้าราชการ ห้ามไม่ให้ผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องกับงานในความรับผิดชอบ ห้ามสร้างความเสียหายให้แก่รัฐบาล

3.3.5 ปัจจัยความสำเร็จหลักของ CPIB

CPIB ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปว่า เป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ สร้างความมั่นใจ และได้รับความสนับสนุนจากสาธารณะเป็นอย่างดีในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศ สิงคโปร์ รวมถึงการเป็นหน่วยงานที่มีความมุ่งมั่นอย่างจริงจัง และมีประสิทธิภาพสูงในการดำเนินงาน ความสำเร็จของ CPIB ประกอบด้วยปัจจัยสนับสนุนด้านต่างๆ⁷⁹ ดังนี้

- 1) พื้นฐานและบรรยากาศทางวัฒนธรรมของสิงคโปร์ที่เน้นการต่อต้านการทุจริตอย่างเอาใจจริงเอจ้ง
- 2) เงินเดือนค่าตอบแทนสูงในระบบราชการของสิงคโปร์ที่ไม่สร้างเงื่อนไขให้ข้าราชการเข้าไปเกี่ยวข้องกับการทุจริต
- 3) กิจกรรมสนับสนุนขององค์กรภายนอกที่ผลักดันให้มาตรการด้านการบริหารของ CPIB ได้ผล เช่น การดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณอย่างรัดกุม และเคร่งครัดของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน การตรวจสอบและติดตามของคณะกรรมการการเงินการคลังของรัฐสภา และการควบคุมการใช้จ่ายของกระทรวงการคลัง เป็นต้น
- 4) ประชาชนมีการศึกษาและระดับความรู้สูง และไม่เกรงกลัวต่อการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ จึงมีความพร้อมที่จะรายงานพฤติกรรมการทุจริตโดยไม่มีความกังวลต่อการถูกแก้แค้น
- 5) สาธารณะยอมรับในความน่าเชื่อถือ และประสิทธิภาพของ CPIB และพร้อมที่จะให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือ
- 6) เจ้าหน้าที่ของ CPIB สามารถเข้าถึงได้ง่ายและสะดวก ทั้งในด้านที่จะให้ข้อมูลข่าวสาร และการร้องทุกข์ด้านการทุจริต การรายงานของสาธารณะได้รับการตอบสนอง และผู้กระทำการทุจริตถูกนำมาเข้าสู่กระบวนการได้อย่างรวดเร็ว

⁷⁹ โกวิทช์ กังสนันท์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 3-38.

7) สำนักนายกรัฐมนตรีกำกับดูแล CPIB โดยตรง หน่วยงานจึงมีอิสระที่จะสอบสวนอย่างเต็มที่แม้กระทั่งบุคคลที่มีอำนาจและมีชื่อเสียง

3.4 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นเรื่องสำคัญที่องค์การสหประชาชาติให้ความสำคัญ ได้มีการประชุมพร้อมจัดให้มีการลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption หรือ UNCAC) ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมลงนามเป็นภาคีเมื่อเดือนธันวาคม 2546 ณ กรุงเม็กซิโกซิตี⁸⁰ ซึ่ง UNCAC มุ่งส่งเสริมและเสริมสร้างมาตรการในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น ส่งเสริมอำนวยความสะดวก และสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศและความช่วยเหลือทางวิชาการในการป้องกันและต่อต้านการทุจริต รวมทั้งการติดตามทรัพย์สินจากการกระทำผิดกลับคืน ส่งเสริมความมีคุณธรรม ตรวจสอบได้ และการบริหารกิจการบ้านเมืองและทรัพย์สินของรัฐอย่างเหมาะสม โดยมีสาระสำคัญ⁸¹ ดังนี้

3.4.1 มาตรการป้องกันการทุจริต (Preventive Measures)

UNCAC ให้ความสำคัญยิ่งกับการป้องกันมิให้เกิดการทุจริต โดยมุ่งเน้นทั้งการเสริมสร้างประสิทธิภาพ และความโปร่งใสของระบบราชการ การสถาปนาองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นประเด็นสำคัญ และในอนุสัญญายัง มุ่งเน้นอย่างยิ่งในการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนบทบาทของภาคประชาชนเพื่อร่วมกันป้องกัน สร้างความตระหนักถึงปัญหาและความสำคัญของการร่วมกันป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ ดังนี้

- 1) นโยบายและองค์กรป้องกันการทุจริต (ข้อ 5 ข้อ 6 และข้อ 7)
- 2) จริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่และความโปร่งใส (ข้อ 8 ข้อ 9 และข้อ 10)
- 3) มาตรการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายตุลาการและอัยการ (ข้อ 11)
- 4) ภาคเอกชนและประชาสังคม (ข้อ 12 และข้อ 13)
- 5) มาตรการในการป้องกันการฟอกเงิน (ข้อ 14)

⁸⁰ พงษ์ภักฎี เรียงเครือ. (2548). การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตฝ่ายบริหาร. หน้า 134-135.

⁸¹ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ในภาคผนวก. หน้า 116.

3.4.2 การกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย (Criminalization and Law Enforcement)

อนุสัญญา UNCAC เรียกร้องให้แต่ละประเทศได้กำหนดให้การกระทำผิดทุจริตในภาครัฐเป็นความผิดทางอาญาฐานทุจริต กล่าวคือ ความผิดอาญาดังกล่าวมิใช่เพียงการกระทำผิดในการเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินเพื่อกระทำการหรือละเว้นการกระทำการในหน้าที่เท่านั้น แต่ความผิดทางอาญาดังกล่าวจะเป็นความผิดที่ครอบคลุมถึงกรณีอื่นด้วย เช่น การปกปิดซ่อนเร้นทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำทุจริต การฟอกเงินที่มีมาจากการทุจริต รวมทั้งการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม ดังนี้

- 1) การให้สินบน (ข้อ 15, 16 และข้อ 21)
- 2) การชักยอกทรัพย์สินภาครัฐและภาคเอกชน (ข้อ 17 และข้อ 22)
- 3) การใช้อิทธิพล อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด และการรั่วไหลผิดปกติ (ข้อ 18 - ข้อ 20)
- 4) การฟอกทรัพย์สิน การบังคับและการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม (ข้อ 23 - ข้อ 25)
- 5) ความรับผิดชอบของนิติบุคคล (ข้อ 26)
- 6) เจตนา การมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดและผลของการกระทำที่เป็นการทุจริต (ข้อ 27, 28 และข้อ 34)
- 7) อายุความ การฟ้องคดีอาญา และการอายัดทรัพย์สิน (ข้อ 29 - ข้อ 31)
- 8) การคุ้มครองพยานและผู้รายงาน (ข้อ 32 และข้อ 33)
- 9) คำสั่งใหม่ทดแทนสำหรับความเสียหาย (ข้อ 35)
- 10) หน่วยงานที่มีความชำนาญพิเศษและความร่วมมือ (ข้อ 36 - ข้อ 39)
- 11) ความลับทางราชการ ประวัติอาชญากร และเขตอำนาจ (ข้อ 40 - ข้อ 42)

3.4.3 ความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation)

UNCAC ประกาศเจตนารมณ์อย่างชัดเจนถึงความต้องการของประเทศภาคีสมาชิกในอันที่จะสถาปนาความร่วมมืออย่างใกล้ชิดในทุกประเด็น เพื่อร่วมกันเอาชนะปัญหาการทุจริต ความร่วมมือดังกล่าวรวมถึงการป้องกัน การสืบสวนสอบสวน การฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด ความร่วมมือในการรวบรวมและโอนมอบพยานหลักฐานที่จะใช้ในการพิจารณาตัดสินของศาล และการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ตลอดจนมาตรการในการสืบค้น ยึด หรืออายัดทรัพย์สิน เป็นต้น แบ่งเป็น 2 ประการ คือ

- 1) ความร่วมมือระหว่างประเทศในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน (ข้อ 44)
- 2) ความร่วมมือระหว่างประเทศอื่นๆ (ข้อ 46 - ข้อ 50)

3.4.4 การติดตามสินทรัพย์คืน (Asset recovery)

UNCAC เป็นหลักการพื้นฐานอันสำคัญยิ่ง โดยมีที่มาจากปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ซึ่งมักจะนำทรัพย์สินของรัฐที่ตนฉ้อฉลหรือได้มาโดยการทุจริตไปซ่อนเร้นไว้ในต่างประเทศ ด้วยมาตรการตามอนุสัญญาดังกล่าว ทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตจะถูกส่งมอบคืนประเทศที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินตามคำร้องขอ อันจะเป็นผลให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำการทุจริตไม่มีแหล่งที่จะซุกซ่อนทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตอีกต่อไป ประกอบด้วยบทบัญญัติข้อ 51 ถึงข้อ 59

บทที่ 4

บทวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปราม การทุจริตภาครัฐ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ในตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และข้าราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น แต่ในการดำเนินการที่ผ่านมาการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยังไม่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร ส่งผลให้ปัญหาการทุจริตในประเทศไทยยังคงมีอยู่ และไม่ลดน้อยลงไปจากสังคมไทย

4.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายภายหลังที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางวินัย

กระบวนการดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นั้น เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป แต่ถ้าข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่ามีมูลความผิด ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92 และถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 97⁸²

ในกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก และให้

⁸² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554, มาตรา 91 “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- (1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92
- (2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 97.”

ถือว่ารายงาน เอกสารและความเห็นดังกล่าวเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆ เว้นแต่ ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มี พร้อมทั้งความเห็น ไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการนั้นๆ โดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย เมื่อดำเนินการลงโทษทางวินัยหรือวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดให้แจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสิบห้าวัน สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป⁸³

⁸³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554, มาตรา 92 บัญญัติว่า “ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆ แล้วแต่กรณี

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือ ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการโดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัย

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป.”

เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับรายงานและเอกสารแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน (ยกเว้นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง และข้าราชการอัยการ) พิจารณาลงโทษภายในสามสิบวัน และให้ส่งสำเนาคำสั่งลงโทษไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่ออกคำสั่ง⁸⁴

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัยตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิดวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา⁸⁵ ส่วนกรณีที่ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาที่ไม่ดำเนินการทางวินัยตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ หรือกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็สามารถเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามที่เหมาะสม หรือในกรณีจำเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะสั่งให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือคณะกรรมการอื่นซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารรัฐวิสาหกิจ แล้วแต่กรณีพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้ เว้นแต่ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง และอัยการ ต้องแจ้งไปยังประธานคณะกรรมการนั้นๆ⁸⁶

⁸⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554, มาตรา 93 บัญญัติว่า “เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง.”

⁸⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554, มาตรา 94 บัญญัติว่า “ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัยตามมาตรา 93 ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือกฎหมายตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา⁸⁵.”

⁸⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554, มาตรา 95 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาไม่ดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 93 หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 93 ไม่ถูกต้องหรือไม่

ดังนั้น เมื่อผู้บังคับบัญชาที่ได้รับรายงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้พิจารณาลงโทษ ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาตามมาตรา 93 นั้น ต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดก็ต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดดังกล่าวแล้ว ดังนั้นกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาว่ามีความผิดฐานเจตนาทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่บัญญัติว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งได้กำหนดโทษไว้ในมาตรา 97 ว่าเป็นผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลงโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก ความร้ายแรงแห่งการพิจารณาและมีมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในกรณีที่ชี้มูลความผิดวินัย คือ กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติชี้มูลความผิดวินัยร้ายแรง ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งลงโทษได้เพียงสองสถาน คือปลดออกหรือไล่ออกเท่านั้น แม้จะมีเหตุอันควรลดหย่อนโทษ ก็ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก เท่ากับว่าผลการชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ถูกกล่าวหาจะต้องถูกปลดออกหรือไล่ออกจากราชการเท่านั้น ยิ่งร้ายแรงไปกว่านั้น คือ กรณีหากเป็นการชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แล้วคณะรัฐมนตรีได้มีมติตามหนังสือเวียนว่า ให้ลงโทษได้สถานเดียว คือไล่ออกจากราชการ ดังนี้ การปรับบทความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เท่ากับว่าเป็นการชี้เป็นชี้ตาย ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาแม้ประกอบคุณงามความดีมาตลอด เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการย่อมต้องถูกไล่ออกจากราชการ ไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ

เหมาะสม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควรหรือในกรณีที่จำเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสั่งให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือคณะกรรมการอื่นซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารรัฐ วิชาหรือผู้แต่งตั้งกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจแล้ว แต่กรณี พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้ เว้นแต่ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหา ผู้ นั้นเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี.”

ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ได้บัญญัติถึงสิทธิในการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในมาตรา 96⁸⁷ กล่าวคือ ให้ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 89/4 หรือมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ กฎหมายดังกล่าว ได้มอบอำนาจการวินิจฉัยอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้ถูกกล่าวหาขึ้นไปยังต้นสังกัดหรือองค์กรของผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้เองโดยผลของกฎหมาย เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรของผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษดังกล่าวเพียงองค์กรเดียว ซึ่งผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรซึ่งดูแลผู้ถูกกล่าวหาที่คือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นผู้ดูแลโดยตรงการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ซึ่งการอุทธรณ์โดยใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาเป็นหลักทางกฎหมายในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น แบ่งการอุทธรณ์ได้สองประเด็น คือ การอุทธรณ์ความผิดวินัยไม่ร้ายแรงและการอุทธรณ์ความผิดวินัยร้ายแรง หากพิจารณาความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ คือ การทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ อันเป็นความผิดวินัยร้ายแรงตามบทบัญญัติมาตรา 85 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และให้ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตามมาตรา 114 และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้ถูกกล่าวหาที่ กฎหมายบังคับให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนซึ่งจะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่รับคำอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกคำสั่งลงโทษ และตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้น กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจกับนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีไว้อย่างมากมาย ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการหรือให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือให้ดำเนินการประการใดให้กระทรวง ทบวง กรม ดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติคณะ

⁸⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554, มาตรา 96 บัญญัติว่า “ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 89/4 หรือมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว.”

รัฐมนตรีและเมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติเป็นประการใดแล้ว จะอุทธรณ์ต่อไปอีกมิได้เป็นอันสิ้นสุดการอุทธรณ์โดยทันที

จากบทบัญญัติของมาตรา 96 ที่ให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชานั้น การใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าว เป็นการให้สิทธิอันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติมิใช่ฐานความผิดจากการสอบสวนวินัยโดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเอง และมีใช้กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การอุทธรณ์จึงต้องอยู่ในขอบเขตที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้โดยมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจได้เฉพาะระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ องค์กกรกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา (ก.พ.) และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้ว จึงมีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติเท่านั้น ไม่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นการเฉพาะ โดยการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงใหม่แล้วเปลี่ยนฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษใหม่ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติ องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติวินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก ทำให้ก่อให้เกิดปัญหาต่อกระบวนการยุติธรรมว่าผู้ถูกลงโทษตามคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งต่างอาศัยอำนาจของกฎหมายคนละฉบับ มาตรฐานการพิจารณาคดีในกระบวนการยุติธรรมที่ดีที่น่าเอากฎหมายที่เป็นธรรมมาบังคับใช้อย่างเสมอภาคเป็นหัวใจของหลักนิติธรรมจะเป็นอย่างไรหากผลของการพิจารณา มีความแตกต่างกันอย่างมาก หลักการปกครองโดยกฎหมายว่าประชาชนทุกคนต้องอยู่ภายใต้กติกานั้นเดียวกันอย่างเสมอภาค โดยกฎหมายจะเป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ตกอยู่ภายใต้กฎหมายหรือการเลือกปฏิบัติของรัฐตามอำเภอใจนั้นจะปรากฏขึ้นได้

อย่างไร ซึ่งกรณีดังกล่าวได้เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546⁸⁸ ในประเด็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ว่าการวินิจฉัยข้อเท็จจริงและการมีมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ฟังเป็นที่ยุติ ผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่า กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ และผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษไล่ออกนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 96 บัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 93 ใช้สิทธิอุทธรณ์คุณพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นๆ ก็ได้ ขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา 124 บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้” และมาตรา 126 บัญญัติว่า “การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง...”

การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ อันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติมิใช่ฐานความผิดจากการสอบสวนวินัยโดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเอง และมีใช้กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การอุทธรณ์จึงต้องอยู่ในขอบเขตที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้โดยมีสิทธิอุทธรณ์คุณพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ องค์กากลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา (ก.พ.) และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้ว จึงมีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องคุณพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติเท่านั้น การที่องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นการเฉพาะ โดยการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงใหม่ แล้วเปลี่ยนฐานความผิดเพื่อ

⁸⁸ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอน 121 ก.15 ธันวาคม 2546.

กำหนดโทษใหม่ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติ ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติวินิจฉัยยุติแล้ว ให้เป็นประการอื่นได้อีก

ตัวอย่างกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดทางวินัยแต่ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิด

กรณี นาย ก. เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศการประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์ ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบและ นาย ข. เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ในส่วนของศูนย์สารสนเทศการประชาสัมพันธ์ ได้ร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในบันทึกของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ซึ่งผ่านการตรวจรับรองจากหัวหน้าฝ่ายพัสดุและผู้อำนวยการกองคลังแล้ว โดยเปลี่ยนแปลงข้อความในหน้า 2 และ 3 จากเดิมที่เสนอให้อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ยกเลิกการประกวดราคาเป็นขออนุมัติให้เช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบจากบริษัท ก. และใช้ลายมือชื่อของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาในหน้า 4 มาประกอบในบันทึกที่แก้ไขดังกล่าว โดยกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาบางรายซึ่งรวมถึงหัวหน้าฝ่ายพัสดุ ไม่ยินยอมอันเป็นการช่วยเหลือบริษัท ก. ที่เสนอราคาผิดเงื่อนไขการประกวดราคาตามข้อกำหนดของกรมประชาสัมพันธ์ โดยมีได้ส่งเรื่องให้หัวหน้าฝ่ายพัสดุดูตรวจพิจารณาอีก เป็นเหตุให้นาย ก. อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ในขณะนั้นหลงเชื่อว่าเป็นเอกสารที่แท้จริงของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา และผ่านการตรวจรับรองจากหัวหน้าฝ่ายพัสดุและผู้อำนวยการกองคลังแล้ว จึงได้อนุมัติให้เช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบจากบริษัท ก. นาย ก. และนาย ข. จึงมีความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานประพฤติก่อความเสียหายร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 82 วรรคสาม และมาตรา 98 วรรคสอง และมีความผิดอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ซื้อ จัดการหรือรักษาทรัพย์สินใดๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริตอันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต กระทำการปลอมเอกสาร

โดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่นั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงส่งรายงานการไต่สวนไปยังปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติและส่งเอกสารและความเห็นในส่วนคดีอาญาไปยังอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 และมาตรา 97 ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาได้พิจารณาโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ โดยมีคำสั่งลงโทษให้นาย ข. ออกจากราชการ อันเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 93 ต่อมาผู้ถูกกล่าวหาได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ทั้งนี้ โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 96 และในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษ ก.พ. ได้แก้ฐานความผิดจากที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้วินิจฉัยตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 (3) ว่านาย ข. มีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา 82 วรรคสาม และมาตรา 98 วรรคสอง เป็นฐานความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา 84 วรรคหนึ่ง และมาตรา 85 วรรคหนึ่ง จากนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้นาย ข. กลับเข้ารับราชการ ตามมติ ก.พ. ต่อมากรมประชาสัมพันธ์จึงได้มีคำสั่งให้นาย ข. กลับเข้ารับราชการอีก แต่เนื่องจากนาย ข. ได้เกษียณอายุราชการไปก่อน จึงไม่ได้กลับเข้ารับราชการ

4.2 การฟ้องศาลปกครองกรณีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 250 (3) บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทบความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทบความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ดังนี้

เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่า ข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่ามีมูลความผิด ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92 ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 97 โดยกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก และให้ถือว่ารายงาน เอกสารและความคิดเห็นดังกล่าวเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ได้รับรายงานแล้วต้องพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องและต้องส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

ส่วนการพิจารณาความผิดทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 นั้น การพิจารณาโทษของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องพิจารณาตามฐานความผิดทางวินัยซึ่งแบ่งได้เป็นความผิดทางวินัยร้ายแรงและความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาต้องมีคำสั่งลงโทษ โดยปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา 92 และ 93 คือ เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ไต่สวนและมีมติว่ากระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ซึ่งได้กำหนดฐานความผิดด้วยว่ามีความผิดทางวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง ตามรายงาน และเอกสารที่แจ้งไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีหน้าที่ดำเนินการลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติไปแล้วนั้น ดังนั้นหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาที่มีความผิดทางวินัยร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถเปลี่ยนฐานความผิดเป็นวินัยไม่ร้ายแรงได้ คงลงโทษไปตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติไปแล้วเท่านั้น ส่วนผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์

ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ หากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีมติชี้มูลความผิดไม่เหมาะสมหรือถูกต้อง

หากพิจารณาการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา ในกรณีนี้ก็คือ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นผู้ใช้อำนาจพิจารณาอุทธรณ์ดุลพินิจในการลงโทษดังกล่าว แต่การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ใช้คำว่า “อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ” หมายความว่า อุทธรณ์ได้ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยได้ทั้งหมด ส่วนมาตรา 96 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ใช้คำว่า “อุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษ” คือ อุทธรณ์เฉพาะระดับโทษในแต่ละขั้นตอนของความผิดวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญในเรื่องการไต่สวนและวินัย⁸⁹ (ตัดสินชี้ขาด) ดังปรากฏตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามรายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ จึงได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 92 ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานไปนั้น ย่อมแสดงว่า ถ้าฐานความผิดเป็นเรื่องวินัยร้ายแรงก็จะพิจารณาลงโทษขั้นร้ายแรง คือ ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ กรณีเป็นความผิดไม่ร้ายแรงก็พิจารณาโทษไม่ร้ายแรง คือ ลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือนหรือภาคทัณฑ์ หากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าระดับโทษไม่เหมาะสม กฎหมายได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 96 ให้ผู้ถูกลงโทษใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาได้ เช่น โทษทางวินัยร้ายแรงจากไล่ออกเป็นปลดออก หรือโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงจากลดขั้นเงินเดือนเป็นตัดเงินเดือนหรือภาคทัณฑ์ เป็นต้น ซึ่งผิดกับการอุทธรณ์

⁸⁹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2542). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและรายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต. หน้า 0445.

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้คำว่า “อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ” หมายความว่า อุทธรณ์ได้ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย กระบวนการ และขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยได้ทั้งหมด แต่การอุทธรณ์คุณพิณิจในการกำหนดโทษ ตามมาตรา 96 อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษในแต่ละระดับโทษทางวินัยว่าร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงเท่านั้น

ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 223 ได้บัญญัติถึงอำนาจของศาลปกครองว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น⁹⁰ ฉะนั้น การอุทธรณ์คุณพิณิจในการกำหนดโทษของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะวินิจฉัยได้ แม้ว่าการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนจะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ก็ตาม กระบวนการตรวจสอบคุณพิณิจและกระบวนการลงโทษทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบคุณพิณิจและกระบวนการลงโทษทางวินัยเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

⁹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 223 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้.”

จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ กล่าวคือ การใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาเท่านั้นและเมื่อผู้บังคับบัญชาลงโทษถูกต้องหรือเหมาะสมตามความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวไม่สามารถนำไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวได้เคยมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 264/2553⁹¹ ว่าในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดตามมาตรา 250 วรรคหนึ่งและมาตรา 223 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ดังนั้น ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทได้ตามมาตรา 223 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.88/2553⁹² ก็ได้วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน กรณีดังกล่าวทำให้ผู้ถูกที่ถูกกลงโทษตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูล เมื่อต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษแล้ว ไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เนื่องจากมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เท่ากับว่าผู้ที่ถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูลความผิดทางวินัย ไม่สามารถที่จะได้รับการพิจารณาตัวอย่างบุคคลทั่วไป ซึ่งเมื่อกระทำความผิดไม่ว่าทางแพ่งหรืออาญา ก็มีสิทธิที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของศาล และมีสิทธิที่จะต่อสู้เพื่อความยุติธรรมถึงสามชั้นศาล นั่นก็คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา

ส่วนผู้ถูกกล่าวหาตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 นั้น มาตรา 40-46 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายความผิดทางวินัยและการลงโทษทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหาว่า เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ได้มีมติว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐาน

⁹¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 264/2553 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2553.

⁹² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.88/2553 ลงวันที่ 19 เมษายน 2553.

ความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นๆ แล้วแต่กรณี สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป⁹³

เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับรายงานดังกล่าวให้ พิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าว ไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง⁹⁴ มีผลทำให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยและได้ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ในเรื่องที่ได้มีมติชี้มูลความผิดผู้ถูกกล่าวหาไปให้กับผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดังกล่าว โดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะต้องพิจารณาโทษและลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหา ตามความผิดที่คณะกรรมการ ป้องกัน

⁹³ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551, มาตรา 40 บัญญัติว่า “ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นๆ แล้วแต่กรณี สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป.”

⁹⁴ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551, มาตรา 41 บัญญัติว่า “ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเมื่อได้รับรายงานดังกล่าวให้ พิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง.”

และปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก และให้ถือเอารายงานเอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน ภาครัฐ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย มีผลทางกฎหมายทำให้ กระบวนการลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาแตกต่างไปจากการดำเนินการทางวินัยปกติตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือกฎหมายภายในของฝ่ายบริหารที่ใช้บังคับในเรื่องนั้น และถือ เป็นกลไกการลงโทษตามกฎหมายพิเศษซึ่งเป็นกระบวนการตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่าย บริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนเลยไม่ดำเนินการลงโทษผู้ถูกกล่าวหาที่จะต้องถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือกฎหมายด้วย⁹⁵

โดยผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษจะใช้สิทธิอุทธรณ์คุณพินิจในการกำหนดโทษของ ผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง⁹⁶ มีผลให้ผู้ บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาจะต้องลงโทษผู้ถูกกล่าวหาทางวินัยไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับ บัญชาเหนือขึ้นไปได้แต่เพียงการใช้คุณพินิจในการกำหนดโทษเท่านั้น ทั้งนี้ ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูก กล่าวหาไม่สามารถกลับความเห็นตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตในภาครัฐได้ คงดำเนินการได้แต่เพียงใช้คุณพินิจในทางปกครองเพื่อพิจารณาโทษให้เหมาะสม กับฐานความผิดตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ทั้งนี้เนื่องจากเป็น กระบวนการใช้อำนาจตรวจสอบโดยถือว่าเป็นกลไกพิเศษทางกฎหมายและให้เกิดความสอดคล้อง กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และมีผลเป็นที่สุด แต่หากผู้ถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นี้ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณภาพ ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือ ถือว่าทราบคำสั่ง การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎคณะ

⁹⁵ บัญญัติ เลิศมณีรัตน์. (2544). อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดอันมีมูลความผิดทางวินัย. หน้า 156-158.

⁹⁶ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551, มาตรา 44 บัญญัติว่า “ให้ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษจะใช้สิทธิอุทธรณ์คุณพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตาม กฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิ ดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว.”

กรรมการพิทักษ์ระบบคุณภาพ แต่กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐนี้เป็นองค์กรของฝ่ายบริหารหากใช้อำนาจทางปกครองย่อมจะอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง โดยในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณภาพ ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณภาพ ได้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพราะว่าการใช้อำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐไม่ใช่การวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงต้องตกอยู่ในอำนาจของศาลปกครองได้

กรณีจึงเป็นปัญหาว่า กระบวนการตรวจสอบดุลพินิจและกระบวนการลงโทษทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหาของคณะกรรมการป้องการและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าลงมา จึงมีความแตกต่างเล็กน้อยในกระบวนการตรวจสอบดุลพินิจและกระบวนการลงโทษทางวินัยขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบป้องกันและปราบปรามการทุจริตเหมือนกัน โดยคณะกรรมการป้องการและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งกระบวนการตรวจสอบดุลพินิจและกระบวนการลงโทษทางวินัยเป็นการใช้อำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปและเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญมาตรา 233 วรรคสอง ส่วนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารมีใช้องค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งกระบวนการตรวจสอบดุลพินิจและกระบวนการลงโทษทางวินัยเป็นการใช้อำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าลงมา และมีได้เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาและผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณภาพ จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองอยู่ในอำนาจของศาลปกครองและต้องดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

การที่ผู้ถูกลงโทษตามมติของคณะกรรมการป้องการและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่สามารถฟ้องศาลปกครองได้ นั้น มีข้อดีและข้อเสีย ดังนี้ คือ ทำให้มติของคณะกรรมการป้องการและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีความเด็ดขาด มีผลเป็นที่สุด มีความน่าเชื่อถือ และส่งผลให้

ข้าราชการเกรงกลัวที่จะกระทำความผิด ต้นสังกัดไม่อาจช่วยเหลือผู้ได้บังคับบัญชาได้ แต่กรณีดังกล่าวก็เป็นการตัดสิทธิของผู้ถูกลงโทษในการฟ้องคดีต่อศาล เป็นการตัดสิทธิของบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ และกรณีเป็นการที่ไม่มีการทบทวนกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยองค์กรของศาล เป็นการพิจารณาเสร็จเด็ดขาดโดยองค์กรเดียวตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ ซึ่งอาจก่อให้เกิดข้อผิดพลาดและการกลั่นแกล้งกันได้ง่าย เมื่อไม่มีองค์กรใดมาถ่วงดุลอำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่ในกรณีผู้ถูกลงโทษตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ สามารถฟ้องศาลปกครองได้ มีข้อดีและข้อเสีย ดังนี้ คือ ให้สิทธิแก่ผู้ถูกลงโทษในการฟ้องร้องคดีต่อศาล และเป็นการให้สิทธิบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ เป็นการทบทวนกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐอีกครั้งหนึ่ง ได้รับความเป็นธรรมอย่างเหมาะสม แต่ก็ทำให้มติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐไม่มีความเด็ดขาด ขาดความน่าเชื่อถือ ข้าราชการไม่มีความเกรงกลัวความผิด เปิดโอกาสให้ต้นสังกัดช่วยเหลือผู้ได้บังคับบัญชาในสังกัดได้

4.3 ปัญหาการชี้มูลความผิดทางวินัย โดยไม่รอผลการพิจารณาทางอาญา

ในการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 นั้น เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่ามีมูลความผิด ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก และให้ถือว่ารายงาน เอกสารและความคิดเห็นดังกล่าวเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับรายงานแล้วให้พิจารณาลงโทษภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

กรณีตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีมติชี้มูลความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาหรือผู้อำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องพิจารณาลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันและให้ส่งสำเนาคำสั่งลงโทษไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ภายในสิบห้าวันเพราะมาตรา 94 และมาตรา 95 ได้บังคับไว้ มิฉะนั้นจะถือว่ามีความผิดทางวินัย ดังนั้น หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติชี้มูลความผิดวินัยร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องพิจารณามีคำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวก็ต้องออกจากราชการทันที

กรณีที่ข้อกล่าวหาใดคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่ามีความผิดทางอาญาให้ประธานกรรมการส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง⁹⁷

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติโดยไม่ต้อง

⁹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554, มาตรา 97 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีความผิดทางอาญาให้ประธานกรรมการส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามวรรคหนึ่งแล้ว เห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน.”

แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก และให้ถือว่ารายงาน เอกสารและความเห็นดังกล่าวเป็น
 ส่วนของการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบ
 ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆ เว้นแต่ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการ
 ตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
 แห่งชาติ ส่งรายงานและเอกสารที่มี พร้อมทั้งความเห็น ไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ
 ประธานกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อ
 พิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการนั้นๆ โดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและ
 เอกสารดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวนด้วย เมื่อดำเนินการลงโทษทางวินัยหรือ
 วินิจฉัยว่าไม่มีความผิดให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ
 ภายในสิบห้าวัน สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย ให้
 ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป และเมื่อ
 ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับรายงานให้พิจารณาลงโทษภายในสามสิบวัน
 นับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษ
 ดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทราบภายในสิบห้าวัน
 นับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง จึงเห็นได้ว่า กรณีตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อคณะ
 กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีมติชี้มูลความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชา
 หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องพิจารณาลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวัน ในกรณีที่มีคำสั่ง
 ลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวก็ต้องออกจากราชการ ไปทันที

แต่ในกรณีที่ข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูลความผิดทางอาญาด้วย ประธานกรรมการต้องส่ง
 รายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการ
 สูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของ
 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นส่วนของการสอบสวนตามประมวล
 กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง และ
 เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานเอกสารพร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปราม
 การทุจริตแห่งชาติแล้ว เห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
 การทุจริตแห่งชาติ ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ อัยการสูงสุดก็จะแจ้งให้คณะกรรมการ
 ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์
 นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
 และอัยการสูงสุดจะตั้งคณะทำงานขึ้น โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการ
 รวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป แต่ในกรณีที่คณะ

ทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ จากนั้นก็เป็นกระบวนการของศาลที่จะพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป แต่กรณีถ้าหากว่าผลการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลได้มีคำพิพากษาว่าไม่ผิดและยกฟ้องคดีดังกล่าวขึ้นไป กรณีจึงเป็นปัญหาว่าการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวไปแล้วก่อนที่การพิจารณาพิพากษาคดีทางอาญาจะมีออกมาและในช่วงเวลาที่ผู้ถูกออกจากราชการผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวไม่ได้รับรายได้ ประกอบกับทั้งเสื่อมเสียเกียรติและชื่อเสียงที่สั่งสมมา จะมีแนวทางหรือหลักเกณฑ์ในการเยียวยาความเสียหายดังกล่าวแก่ผู้ถูกกล่าวหาอย่างไร

เนื่องจากกระบวนการดำเนินการทางวินัย มีวัตถุประสงค์มุ่งปราบปรามข้าราชการที่ฝ่าฝืนข้อห้ามตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับกำหนด โดยวิธีการลงโทษทางวินัยซึ่งมีผลเป็นการปรามไม่ให้ข้าราชการอื่นกระทำผิดวินัยเพราะเกรงกลัวกับการลงโทษ และการรับฟังพยานหลักฐานเพื่อลงโทษทางวินัยนั้น ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษโดยพิจารณาจากพยานหลักฐานและพฤติการณ์ตามสำนวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ประกอบกับคุณงามความดีที่เคยกระทำในครั้งก่อนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงได้

ส่วนการดำเนินคดีอาญา มีวัตถุประสงค์ที่มุ่งประสงค์ควบคุมการกระทำของบุคคลในสังคม มิให้กระทำการที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิดอาญา เพื่อคุ้มครองสังคมโดยรวมให้มีความสุข และการรับฟังพยานหลักฐานเพื่อลงโทษในคดีอาญานั้นจะลงโทษได้เมื่อพยานหลักฐานปรากฏชัดแจ้งปราศจากข้อสงสัย หากพยานหลักฐานไม่ชัดเจนมีข้อระวางสงสัยศาลก็จะยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย โดยยึดหลักที่ว่า “ปล่อยคนผิด ร้อยคน ดีกว่าตัดสินจำคุกคนถูกเพียง คนเดียว” ขั้นตอนเมื่อศาลชั้นต้นพิพากษาว่ามีความผิดและกำหนดโทษแล้ว จำเลยมีสิทธิอุทธรณ์ฎีกาได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด

การที่ดำเนินทางวินัยโดยไม่รอผลทางอาญา ทำให้กระบวนการทางวินัยเป็นไปอย่างรวดเร็ว และไม่เป็นที่กลางแคลงสงสัยแก่ผู้ร่วมงาน ไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการทางอาญา แต่หากกรณีผลการพิจารณาทางอาญาว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดทางอาญา ก็จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกดำเนินการทางวินัย กรณีที่การดำเนินการทางวินัยต้นสังกัดได้มีคำสั่งปลดออกหรือไล่ออกผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวไปแล้วโดยไม่รอผลการดำเนินการทางอาญา ในระหว่างที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาทางอาญา ก่อให้เกิดเสียหายทั้งในด้านหน้าที่การงาน ชื่อเสียงเกียรติยศของตนเองและครอบครัว

4.4 อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้าราชการตุลาการ

ข้อเท็จจริงคือ เมื่อปี พ.ศ. 2551 นายสุนัย มโนมัยอุดม อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์พาดพิงถึง พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร พันตำรวจโททักษิณฯ จึงให้ทนายความไปแจ้งความร้องทุกข์หมิ่นประมาทที่สถานีตำรวจภูธรเมืองวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ต่อมาพนักงานสอบสวนได้ออกหมายเรียกนายสุนัยฯ หลายครั้ง แต่นายสุนัยฯ ไม่ได้ไปพบ จึงได้รวบรวมพยานหลักฐานเสนอศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาขอออกหมายจับ ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้ออกหมายจับให้ นายสุนัยฯ จึงยื่นคำร้องขอให้เพิกถอนหมายจับ ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยายกคำร้อง นายสุนัยฯ จึงได้อุทธรณ์คำสั่งไปที่ศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ได้มีคำสั่งให้เพิกถอนหมายจับ ด้วยเหตุว่าตัวผู้ถูกออกหมายจับมีตัวตนและที่อยู่ที่รับราชการแน่นอนเป็นหลักแหล่ง พนักงานสอบสวนก็ฎีกาคำสั่งให้เพิกถอนหมายจับต่อศาลฎีกา

นายสุนัยฯ จึงได้ยื่นเรื่องกล่าวหาพนักงานสอบสวน และศาลผู้ออกหมายจับต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และต่อมาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ตั้งคณะกรรมการไต่สวน พันตำรวจโทณรงค์ฤทธิ์ วาฬสินธุ์ รอง ผกก.สส.สภ.วังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พันตำรวจเอกชาติรี ตั้งโสภณ รอง ผบก.ภ.จว.พระนครศรีอยุธยา และนายอิทธิพล โสขุม่า ผู้พิพากษาศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (ยศและตำแหน่งขณะนั้น) กล่าวหาว่ากระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม กรณีร่วมกันขอและอนุญาตให้ออกหมายจับนายสุนัย มโนมัยอุดม อดีตอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ผู้ต้องหาคดีหมิ่นประมาท พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี โดยฝ่าฝืนกฎหมายเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ต้องหา โดยมีนายกล้าณรงค์ จันทิก เป็นประธานคณะกรรมการ และแจ้งว่าจะเรียกผู้พิพากษามาไต่สวนปรากฏว่าวงการศาลปั่นป่วน คณะกรรมการข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม(ก.ต.) ก็ออกมาให้ข่าวว่า ศาลใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตย แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฯ ไม่มีอำนาจไต่สวนผู้พิพากษาอีกทั้งเรื่องยังไม่ถึงที่สุด เพราะอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา

กรณีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงการใช้ดุลพินิจในการออกหมายจับนายสุนัยฯ ของผู้พิพากษาหรือไม่ ?

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (1) และ (3) กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและทำความ

เห็นเสนอต่อวุฒิสภากรณีถอดถอนออกจากตำแหน่ง และได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการอื่นซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 4 “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ และมาตรา 19 (3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการได้สวน พ.ศ. 2547 ข้อ 4 “การได้สวนข้อเท็จจริง” หมายความว่า การแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิดหรือเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความร่ำรวยผิดปกติ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการตุลาการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ นี้ มาตรา 197 บัญญัติว่า การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ วรยศสอง ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ดังนั้น เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 จะเห็นว่า ผู้พิพากษาเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางตุลาการในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ จึงแตกต่างจากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น และมาตรา 197 ยังระบุเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลที่ให้ไปโดยถูกต้อง รวดเร็วและเป็น

กรรม การแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง การลงโทษผู้พิพากษาไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงอย่างชัดเจน ผู้พิพากษาจึงมีดุลพินิจตามที่เห็นสมควรในการออกหมายจับบุคคลใดตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดได้ หากมีกรณีที่คุณความไม่เห็นพ้องด้วยคุณความยอมสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ฎีกาคำสั่งของศาลได้

และเมื่อพิจารณาร่างศาลยุติธรรมกรณีออกหมายจับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลฯ ข้อบังคับของประธานศาลฎีกา

พระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 1 ได้บัญญัติว่า ศาลยุติธรรมตามพระธรรมนูญนี้มีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น และมาตรา 5 บัญญัติให้ประธานศาลฎีกามีหน้าที่วางระเบียบราชการฝ่ายตุลาการของศาลยุติธรรม เพื่อให้กิจการของศาลยุติธรรมดำเนินไปโดยเรียบร้อยและเป็นระเบียบเดียวกัน และให้ประธานศาลฎีกามีอำนาจดูแลให้ผู้พิพากษาปฏิบัติตามระเบียบวิธีการต่างๆ ที่กำหนดขึ้นโดยกฎหมายหรือโดยประการอื่นให้เป็นไปโดยถูกต้อง มาตรา 24 ให้ผู้พิพากษาคนหนึ่งมีอำนาจดังต่อไปนี้ (1) ออกหมายเรียก หมายอาญา หรือหมายสั่งให้ส่งคนมาจากหรือไปยังจังหวัดอื่น นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 32 วรรคสอง ยังได้บัญญัติว่า การจับและการคุมขังบุคคล จะกระทำมิได้ เว้นแต่ มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 66 ได้บัญญัติถึงเหตุที่จะออกหมายจับว่ามีดังต่อไปนี้ คือ (1) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี หรือ (2) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่า บุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญา และมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น ถ้าบุคคลนั้นไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง หรือไม่มาตามหมายเรียกหรือตามนัด โดยไม่มีข้อแก้ตัวอันควร ให้สันนิษฐานว่าบุคคลนั้นจะหลบหนี

อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญฯ พระธรรมนูญศาลยุติธรรมและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมฯ พ.ศ. 2545 ประธานศาลฎีกาได้ออกข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกคำสั่งหรือหมายอาญา พ.ศ. 2548 กล่าวโดยเฉพาะกรณีการขอให้ออกหมายจับ 14 มีข้อบังคับว่า การร้องขอให้ออกหมายจับ ผู้ร้องขอต้องเสนอพยานหลักฐานตามสมควรว่าผู้จะถูกจับน่าจะได้กระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี หรือน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนีหรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น ถ้าผู้จะถูกจับไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง หรือไม่มาตามหมายเรียกหรือตามนัด โดยไม่มีข้อแก้ตัวอันควร ให้

สันนิษฐานว่าผู้ยื่นจะหลบหนี และข้อ 18 มีข้อบังคับว่า ในการรับฟังพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ออกหมายจับหรือหมายค้น ผู้พิพากษาไม่จำเป็นต้องถือเคร่งครัดเช่นเดียวกับการรับฟังพยานหลักฐานที่ใช้พิสูจน์ความผิดของจำเลย กรณีจึงเห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระธรรมนูญศาลยุติธรรมและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมฯ พ.ศ. 2545 จึงเห็นได้ว่าศาลมีดุลพินิจอิสระ ที่จะพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม ประกอบกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 2 (ก)⁹⁸ ที่ให้นิยามเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ว่า หมายถึง บุคคลใดๆ ซึ่งดำรงตำแหน่งด้านนิติบัญญัติ บริหารปกครองหรือตุลาการของรัฐภาคี ไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะถาวรหรือชั่วคราว ไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ โดยไม่คำนึงถึงระดับอาวุโสของบุคคลนั้น

กรณีดังกล่าว จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 ดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะอนุกรรมการไต่สวนย่อมมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 4 ไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญฯ เพราะกฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการไต่สวนวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วไหลผิดปกติก่อทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งข้าราชการตุลาการถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่สามารถกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการได้ เมื่อนายสุนัยฯ ได้กล่าวหา (หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีเหตุอันควรสงสัย) นายอิทธิพลฯ ซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นเจ้าพนักงานด้วยว่าออกหมายจับสุนัยฯ โดยมีขอบ เป็นเหตุให้นายสุนัยฯ

⁹⁸ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003, ข้อ 2 (ก) “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายถึง (1) บุคคลใดๆ ซึ่งดำรงตำแหน่งด้านนิติบัญญัติ บริหารปกครองหรือตุลาการของรัฐภาคี ไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะถาวรหรือชั่วคราว ไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ โดยไม่คำนึงถึงระดับอาวุโสของบุคคลนั้น (2) บุคคลอื่นใด ซึ่งปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับหน้าที่ราชการรวมถึงการปฏิบัติหน้าที่สำหรับหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือให้บริการสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายภายในของรัฐภาคีนั้น และตามที่ใช้บังคับตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องของรัฐภาคีนั้น (3) บุคคลอื่นใด ซึ่งกฎหมายภายในของรัฐภาคีนั้นกำหนดว่าเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” อย่างไรก็ตาม เพื่อความมุ่งประสงค์ของมาตรการพิเศษบางประการในหมวด 2 ของอนุสัญญานี้ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” อาจหมายถึงบุคคลใดๆ ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับหน้าที่ราชการหรือให้บริการสาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฎหมายภายในของรัฐภาคีนั้นและตามที่ใช้บังคับตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องของรัฐภาคีนั้น.”

ได้รับความเสียหาย การใช้ดุลพินิจในการออกหมายจับดังกล่าว เป็นการปฏิบัติหน้าที่ จึงเป็นการกล่าวหาว่านายอิทธิพลฯ เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ซึ่งเป็นการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในเรื่องนั้นก็เพื่อจะตรวจสอบว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา ได้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับหรือไม่ ดังนั้น คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงนายอิทธิพลฯ ได้ ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 2 (ก) (1) ได้ให้นิยามเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไว้ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายถึง บุคคลใดๆ ซึ่งดำรงตำแหน่งด้านนิติบัญญัติ บริหารปกครอง หรือตุลาการ ของรัฐภาคี ไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะถาวรหรือชั่วคราว ไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ โดยไม่คำนึงถึงระดับอาวุโสของบุคคลนั้น ดังนั้น ในกรณีที่ข้าราชการตุลาการมีพฤติกรรมทุจริตหรือประพฤติมิชอบ คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงสามารถตรวจสอบได้ การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงไม่ใช่การแทรกแซงหรือการก้าวล่วงดุลพินิจของศาล ตามที่มีการอ้างว่า ผู้พิพากษามีดุลพินิจอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีรวมถึงออกหมายจับจะแทรกแซงหรือก้าวล่วงไม่ได้ นั้น แต่ไม่ได้หมายความว่า การใช้ดุลพินิจดังกล่าวของผู้พิพากษาจะใช้ได้ตามอำเภอใจ แต่จะต้องใช้ดุลพินิจภายใต้ตามที่กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับกำหนด แต่เนื่องจากกรณีที่ออกหมายจับนายสุนัยฯ อดีตรองอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกา ซึ่งน่าจะเข้าข่ายกเว้นที่ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รับหรือยกคำกล่าวหาขึ้นพิจารณา ในเรื่องที่ศาลประทับฟ้องในประเด็นเดียวกันและอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลตามมาตรา 86 (2)⁹⁹ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

⁹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554, มาตรา 86 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกคำกล่าวหาตามมาตรา 84 ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ขึ้นพิจารณา

(1) เรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่เกิดคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว และไม่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี หรือ

(2) เรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาด แล้ว เว้นแต่คดีนั้น ได้มีการถอนฟ้องหรือกึ่งฟ้อง หรือเป็นกรณีที่ศาลยังมีได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับหรือยกคำกล่าวหาขึ้นพิจารณาได้.”

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น ถือเป็นองค์กรหลักในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของไทย จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สิน การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ การถอดถอนจากตำแหน่ง การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และกำกับดูแลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ด้าน ได้แก่ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน การปราบปราม การป้องกัน และการบริหารองค์กร ดังนี้

ด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พร้อมคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่ง ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดดำรงตำแหน่งมากกว่าหนึ่งตำแหน่งให้ผู้นั้นแยกการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกตำแหน่ง และหากกรณีมีการเสียชีวิตในระหว่างดำรงตำแหน่ง ทายาทหรือผู้จัดการมรดกก็ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย นอกจากนี้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังมีอำนาจกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มเติม โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐและการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดไว้ผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยต่อไป และเมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยว่ามีการกระทำความผิดกล่าว ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่มิได้วินิจฉัยว่ามีการกระทำความผิดกล่าวและห้ามมิให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง และเมื่อผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ แล้วผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องถูกร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน

ด้านการปราบปรามการทุจริต คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อส่งเรื่องให้วุฒิสภาลดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง กรณีบุคคลดังกล่าว มีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง และกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีเหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร้ายผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งรวมถึงกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือบุคคลอื่น เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนด้วย ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป นอกจากนี้ในส่วนของศาลลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริต ในการใช้อำนาจรัฐตามระบบปกติ ถ้าเป็นเจ้าหน้าที่ ที่อยู่ในสายบังคับบัญชาของระบบราชการ ก็อาจมีการดำเนินทางวินัย โดยจะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือต้นสังกัดพิจารณาทางวินัย โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยขึ้นอีก ส่วนคดีอาญาและร้ายผิดปกติก็ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ หากมีข้อขัดแย้งก็ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วม หากหาข้อยุติไม่ได้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็มีอำนาจฟ้องเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องแทน และหากไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการให้สิทธิหรือเอกสิทธิโดยมิชอบ ก็ส่งเรื่องให้ต้นสังกัดดำเนินการส่งเรื่องให้ศาลเพิกถอนสิทธิหรือเอกสิทธิต่อไป

ด้านการป้องกันการทุจริต สามารถแบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ ด้านระบบ มีอำนาจหน้าที่เสนอมาตรการ ความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงิน

แผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม นอกจากนี้ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรื่องการแบ่งส่วนราชการภายในและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสังกัดสำนักงาน ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังกำหนดให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐมีระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และด้านตัวบุคคล มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งการดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต นอกจากนี้ เพื่อป้องกันการทุจริต ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประกาศยังไม่ถึงสองปี รวมทั้งคู่สมรสของบุคคลเหล่านี้ กระทำการบางอย่างที่ถือว่าเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์ส่วนรวม เป็นต้น และยังให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ผลบังคับเป็นการห้ามมิให้มีการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นที่มากกว่าปกติเพื่อป้องกันการทุจริตอีกทางหนึ่งด้วย

ด้านการบริหารองค์กร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร มีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ได้รับการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งนี้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องรายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ พร้อมทั้งข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

จากการศึกษาพบว่า ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น ประเทศที่เป็นต้นแบบอย่างในการจัดวางระบบกฎหมายของไทย เช่น ฮอลแลนด์ และสิงคโปร์ ซึ่งทั้งสองประเทศมีการปราบปรามการทุจริตที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล เนื่องจาก มีการตระหนักในปัญหาการทุจริตอย่างจริงจังและมีพันธกิจที่จะแก้ไขปัญหาการทุจริตอย่างแน่วแน่ หน่วยงานปราบปรามการทุจริตมีสถานภาพมั่นคงและไม่สามารถถอดถอนได้ มีการวางแผนกลยุทธ์ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันและดำเนินการตามแผนอย่างดี และมุ่งผลสำเร็จในระยะยาว ให้ความสำคัญกับการรายงานการทุจริตทั้งหมดและอย่างเอาจริงเอาจัง รักษาความลับของผู้รายงานการกระทำการทุจริต มีการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่อต้านการทุจริต ทั้งในระดับประเทศ และภูมิภาคอย่างใกล้ชิดและมีประสิทธิผลความก้าวหน้าของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการติดต่อสื่อสาร ทั้งในและต่างประเทศ และสิงคโปร์ ก็มีการปราบปรามการทุจริตอย่างได้ผล เนื่องจาก สิงคโปร์มีพื้นฐานและบรรยากาศทางวัฒนธรรมที่เน้นการต่อต้านการทุจริตอย่างเอาจริงเอาจัง ให้เงินเดือนค่าตอบแทนสูงในระบบราชการ มีกิจกรรมสนับสนุนขององค์กรภายนอกที่ผลักดันให้มาตรการด้านการบริหารได้ผล เช่น การดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณอย่างรัดกุมและเคร่งครัดของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน การตรวจสอบและติดตามของคณะกรรมการการเงินการคลังของรัฐสภา และการควบคุมการใช้จ่ายของกระทรวง การคลัง เป็นต้น ประชาชนมีการศึกษาและระดับความรู้สูง และไม่เกรงกลัวต่อการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ จึงมีความพร้อมที่จะรายงานพฤติกรรมทุจริต โดยไม่มีความกังวลต่อการถูกแก้แค้น สาธารณะยอมรับในความน่าเชื่อถือและประสิทธิภาพของหน่วยงานปราบปรามการทุจริตและพร้อมที่จะให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือ สามารถเข้าถึงเจ้าหน้าที่ได้ง่ายและสะดวก ทั้งในด้านที่จะให้ข้อมูลข่าวสารและการร้องทุกข์ด้านการทุจริต การรายงานของสาธารณะได้รับการตอบสนอง และผู้กระทำการทุจริตถูกนำมาเข้าสู่กระบวนการได้อย่างรวดเร็ว หน่วยงานจึงมีอิสระที่จะสอบสวนอย่างเต็มที่แม้กระทั่งบุคคลที่มีอำนาจและมีชื่อเสียง

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษามาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐของไทย ผู้เขียนพบว่า ในการดำเนินการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น จะมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรหลักในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งที่ผ่านมาการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร ยังคงมีสภาพปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายภายหลังที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีความผิดทางวินัย ซึ่งกรณีนี้ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูลความผิด ต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะต้องพิจารณาลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูล ประกอบกับการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กล่าวคือ อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติเท่านั้น องค์กรกลางบริหารงานบุคคล (ก.พ.) และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต่อจากกระบวนการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงมีอำนาจเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น จะวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงใหม่แล้วเปลี่ยนฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษใหม่ไม่ได้ เพราะไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งกรณีดังกล่าวได้เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ออกมาและมีผลผูกพันต่อองค์กรต่างๆ ว่าองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา (ก.พ.) และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้ว มีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติเท่านั้น จะพิจารณาอุทธรณ์ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นการเฉพาะ โดยการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงใหม่ แล้วเปลี่ยนฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษใหม่ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติ ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติวินิจฉัยยุติแล้ว ให้เป็นประการอื่นได้อีก

ปัญหาการฟ้องศาลปกครองกรณีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งในการดำเนินการต่อผู้ถูกกล่าวหาหลังจากคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหา

มวลความคิดทางวินัย ที่ยังไม่มี ความชัดเจนระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับผู้ถูกกล่าวหาที่ถูก
 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติวินิจฉัยทำให้ผู้ถูกกล่าวหาของ
 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ
 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้
 กล่าวคือ การใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ
 หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาเท่านั้นและเมื่อผู้บังคับบัญชาลงโทษ
 ถูกต้องหรือเหมาะสมตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
 มีมติชี้มูลแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวไม่สามารถนำไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้เหมือนดังเช่น
 ข้าราชการพลเรือนสามัญหรือข้าราชการที่ถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน
 ภาครัฐมีมติชี้มูลความคิดทางวินัยที่มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและ
 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ
 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่
 ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งโดยหลักการแล้ว
 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนด
 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ไว้ชัดเจนและเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่สามารถดำเนินการได้สวน
 ข้อเท็จจริงและพิจารณาวินิจฉัยสรุปสำนวนชี้มูลความผิดได้เลย เป็นการดำเนินการตั้งแต่เริ่มต้นจน
 จบกระบวนการ คือ สามารถกำหนดฐานความผิดและลงโทษได้ภายในองค์กรเดียว โดยไม่มีองค์กร
 อื่นใดเข้ามาตรวจสอบหรือถ่วงดุลได้เลย จึงเห็นสมควรให้การพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหา
 ที่ถูกลงโทษ เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดูแลข้อพิพาทในทางปกครอง
 ให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน และ
 วัตถุประสงค์ประการสำคัญของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ก็เพื่อใช้อำนาจรัฐนั้น
 ตอบสนองต่อภารกิจของรัฐ ขณะเดียวกันก็เป็นการตรวจสอบเพื่อมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ
 จากความ สำคัญของปัญหาดังกล่าวซึ่งเป็นหลักพื้นฐานที่จะนำไปสู่สังคมที่เกิดความยุติธรรม จึงมี
 ความจำเป็นต้องปรับปรุง แก้ไข กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวอย่างจริงจังเพราะเป็นกลไก
 สำคัญในการนำเอากฎหมายไปบังคับใช้ หากกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์สามารถบังคับใช้กฎหมาย
 อย่างถูกต้องและเสมอภาคเป็นธรรมกับทุกฝ่ายแล้ว ก็ย่อมมีผลโดยตรงต่อการเสริมสร้างความเคารพ
 ในกฎหมายและหลักนิติธรรม ตรงกันข้าม หากกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ขาดประสิทธิภาพ
 หรือบังคับใช้กฎหมายอย่างเลือกปฏิบัติหรือละเมิดต่อสิทธิของบุคคลแล้ว ก็จะทำให้ประชาชนใน
 สังคมเสื่อมความศรัทธาต่อกฎหมายและหลักนิติธรรมไปด้วย ด้วยเหตุนี้การปรับปรุง แก้ไข กระบวน
 การพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวนี้จะเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมและยังผลเกี่ยวโยงอย่าง

กว้างขวางไปถึงความพยายามในการสร้างสังคมที่มีความเชื่อถือศรัทธาในกฎหมายและหลักนิติธรรมอันเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่จะพาสังคมไปสู่ความเจริญ อย่างไรก็ตาม การสร้างหลักนิติธรรมให้เกิดขึ้นนั้น จะมองเพียงโครงสร้างของกระบวนการทางกฎหมายที่คิดไม่ถึงเพียงพอก็ต้องมีกฎหมายที่ดีที่สามารถจัดสรรสิทธิประโยชน์ของคนในสังคมได้อย่างยุติธรรม ซึ่งหมายถึงความจำเป็นต้องมีกระบวนการนิติบัญญัติที่ดีและมีนักกฎหมายที่ดีในการนำกฎหมายนั้นมาใช้อย่างเป็นทางการด้วย

ประกอบกับกระบวนการตรวจสอบดุลพินิจและกระบวนการลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 กับพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ต้องการปราบปรามการทุจริตมีลักษณะเป็นการนำมาลงโทษหรือตอบโต้หรือแก้แค้นต่อผู้กระทำผิดเหมือนกัน แต่ยังมีความแตกต่างเล็กน้อยอย่างเห็นได้ชัดเจน โดยเฉพาะกระบวนการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 233 วรรคสอง กระบวนการจึงเป็นการยุติลงเพียงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูล แต่กระบวนการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารใช้อำนาจได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าลงมา มิได้เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาและผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณภาพ จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองจึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณภาพพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณภาพให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณภาพ

ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 กับพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้น้อยลงหรือหมดไปจากสังคมไทย ดังนั้น ในกระบวนการตรวจสอบดุลพินิจและกระบวนการลงโทษทางวินัยควรที่จะให้สิทธิแก่ผู้ถูกลงโทษที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้มีสิทธิ

ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาให้ความเป็นธรรมต่อไปได้เหมือนกัน และเพื่อเป็นการให้สิทธิแก่บุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่มีกระบวนการพิจารณาตรวจสอบความผิดถึงสามชั้นศาลด้วยกัน คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ มิใช่องค์กรศาลเป็นเพียงองค์กรอิสระที่ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จึงควรที่จะมีองค์กรศาลเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ด้วย

ปัญหากรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดทางวินัยโดยไม่รอผลการพิจารณาคดีทางอาญาเสียก่อนและต้นสังกัดหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนก็ได้ลงโทษผู้ถูกกล่าวหาไปตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ มีมติชี้มูลความผิด กรณีจะเยียวยาอย่างไรเมื่อปรากฏภายหลังว่าการพิจารณาคดีทางอาญานั้น ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิด หรือศาลยกฟ้องในกรณีดังกล่าว แต่ในทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาได้ถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการล่วงหน้าก่อนแล้ว จากกรณีดังกล่าว การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยและต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้พิจารณาลงโทษทางวินัยตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ มีมติชี้มูลความผิด โดยที่ไม่รอผลการพิจารณาคดีทางอาญา ในกรณีความผิดวินัยร้ายแรงผู้ถูกกล่าวหาที่จะถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกทันที ภายหลังเมื่อผลการพิจารณาคดีทางอาญา ศาลได้มีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิด หรือยกฟ้องในกรณีดังกล่าว เห็นควรที่จะชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ถูกลงโทษ โดยอาจให้กลับเข้ารับราชการ และได้รับการชดเชยค่าเสียหายในระหว่างที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการเท่ากับอัตราเงินเดือนที่ควรจะได้รับในระหว่างรับราชการ แต่กรณีที่ไม้อาจเข้ารับราชการได้ดั้งเดิม ควรจะได้รับการชดเชยในเรื่องของเงินบำเหน็จหรือบำนาญข้าราชการเหมือนกับกรณีที่มีการเกษียณอายุราชการของข้าราชการในกรณีปกติทั่วไป เพื่อให้ผู้ถูกลงโทษได้รู้สึกว่าได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรม ในด้านของชื่อเสียงที่เสียหาย ควรจะมีการทำหนังสือเวียนให้หน่วยงานต่างๆ ได้แก้ไขความเข้าใจใหม่ให้ถูกต้อง และเห็นควรให้มีการแก้ไขกฎหมายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

และปัญหาอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้าราชการตุลาการซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญฯ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นการสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 2 (ก) (1) ที่ได้ให้นิยามคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไว้ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึงบุคคลใดๆ ซึ่งดำรงตำแหน่งด้านนิติบัญญัติ บริหารปกครอง หรือตุลาการ ของรัฐภาคี ไม่ว่าโดยการแต่งตั้งหรือการเลือกตั้ง ไม่ว่าถาวรหรือชั่วคราว ไม่ว่าได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ โดยไม่คำนึงถึง

ระดับอาวุโสของบุคคลนั้น” และเป็นการหลีกเลี่ยงการตีความกฎหมายของนักกฎหมาย และผู้บังคับใช้กฎหมายทั้งหลาย ไม่เป็นปัญหาถกเถียงกันอีกในภายภาคหน้า และกรณีดังกล่าวเป็นการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจตรวจสอบตุลาการในกรณีที่กระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือทุจริต เป็นต้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

การศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย และของต่างประเทศแล้ว พบว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาของทุกประเทศ แต่ก็มีการพัฒนาวิธีการป้องกันและปราบปรามตามรูปแบบของแต่ละประเทศไป เพื่อให้ประเทศไทยสามารถต่อสู้กับปัญหาการทุจริตได้และ สอดคล้องกับประเทศเพื่อนบ้านที่สามารถปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างได้ผล และมีการ ทุจริตน้อยมาก และเพื่อสอดคล้องอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ที่มุ่งส่งเสริมและเสริมสร้างมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงและแก้ไขมาตรการทาง กฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐของไทย ดังนี้

5.2.1 การดำเนินการต่อผู้ถูกกล่าวหาหลังจากคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามทุจริต แห่งชาติ มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีความผิดทางวินัย ผู้เขียนเห็นว่า มติของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ไม่ควรจะเป็นมติดังกล่าวได้ว่าเป็นมติที่ถึงที่สุด ที่ไม่มีหน่วยงานใด สามารถจะตรวจสอบหรือถ่วงดุลได้ ควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ดุลพินิจ ในการกำหนดโทษตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติได้ ประกอบ กับปัญหาการฟ้องศาลปกครองกรณีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามมติ ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ผู้เขียนเห็นว่า ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติกฎหมายมาตรา 96 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 เรื่องการใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจใน การกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล สำหรับผู้ถูกกล่าวหาที่เสียใหม่ เพื่อให้เกิดความชัดเจน แน่นนอน มั่นคงในการบังคับใช้กฎหมาย อย่างเสมอภาคและยุติธรรม โดยให้ดำเนินการอุทธรณ์เป็นไปตามบทบัญญัติดังนี้

“ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตาม 89/4 หรือมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจใน การกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาต่อศาลปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครองก็ได้ โดยให้ถือเอารายงาน และเอกสารของคณะกรรมการ ป้องกันและ

ปราบปรามทุจริตแห่งชาติ เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผล ประการใดแล้ว ให้แจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ทราบภายในสิบห้า วันนับแต่วันที่ให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ให้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัย ทั้งนี้ ต้องใช้ สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว”

5.2.2 การขยายกรณีที่เกิดการดำเนินการทางอาญาปรากฏว่าศาลได้มีคำสั่งยกฟ้องหรือตัดสิน ว่าไม่ผิด แต่การดำเนินการทางวินัยได้ถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ผู้เขียนเห็นว่า ควรให้ระบุไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนว่า ในการพิจารณาลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือต้นสังกัดนั้น ให้ชะลอไว้ก่อนจนกว่าการพิจารณาคดีทางอาญาจะแล้วเสร็จ จากนั้นค่อยพิจารณาลงโทษผู้ถูก กล่าวหาโดยอาจเอาผลการพิจารณาทางอาญาประกอบในการพิจารณาลงโทษด้วยก็ได้ โดยแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 93 ดังนี้

“เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ผู้ บังคับ ข้าราชการหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง เว้นแต่ กรณี เกี่ยวเนื่องกับความผิดทางอาญาหรือผลการพิจารณาคดีทางอาญาเสียก่อน”

5.2.3 อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ในการแต่งตั้งคณะ อนุกรรมการไต่สวนข้าราชการตุลาการ ผู้เขียนเห็นว่า ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ในมาตรา 4 เรื่องความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ดังนี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการตุลาการ เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือ บุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่ง มิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้ หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของ รัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐใน การดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ”

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2547). **กลเม็ดเด็ดปีกคอร์รัปชัน**. กรุงเทพฯ: ชัคเชส มีเดีย.
- เข็มชัย ชูติวงศ์. (2547). **คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน (พิมพ์ครั้งที่ 7)**. กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 2)**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2548). **หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ประมุข สุวรรณศรี. (2526). **คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน (พิมพ์ครั้งที่ 8)**. กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2544). **ดัชนีคอร์รัปชันของไทย: การสร้างและการตรวจสอบความเชื่อถือได้**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- วิทยากร เชียงกุล. (2549). **แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล: เปรียบเทียบไทยกับประเทศอื่น**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และคณะ. (2547). **การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานกรณีศึกษาสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2545). **คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สังสิต พิริยธรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2537). **คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย**. ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สัญญา บัวเจริญ. (2543). **ระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี**. นครปฐม: ภาควิชาการสอบสวนกองบังคับการวิชาการ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ.
- อุดม รัฐอมฤต. (2542). **การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542**. ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บทความ

กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. (2548,1 กันยายน). “นิติรัฐ หลักการในกระบวนการยุติธรรมของ รัฐเสรีประชาธิปไตย.” วารสารข่าว กฎหมายใหม่, 3, 59. หน้า 52-59.

วิทยานิพนธ์

กมล สกลเดชา. (2525). การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ:บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จักรพันธ์ ปล้องไผ่. (2546). เสถียรภาพของรัฐบาลกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ณรงค์กร หวานแล้ว. (2545). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.). วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

บัญญัติ เลิศมณีรัตน์. (2544). อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันมีมูลความผิดทางวินัย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ภาณุเดช พัฒนธรรม. (2537). คณะกรรมการ ป.ป.ป. กรณีศึกษาการควบคุมและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมืองไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สนธยา ยาพิณ. (2552). บทบาทอำนาจหน้าที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อการแก้ไขปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

สมใจ เกษรศิริเจริญ. (2531). การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ช. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อุดม รัฐอมฤต. (2530). ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤตินิยมในวงราชการ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอกสารอื่นๆ

กรมราชทัณฑ์. (2549). มาตรการป้องกันการทุจริตประพฤตินิยมศึกษาเฉพาะกรณีมาตรฐานความโปร่งใสในเรือนจำ. (การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3๗). กรุงเทพฯ: สำนักกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.

โกวิท กังสนันท์ และคณะ. (2546). การพัฒนาองค์กรและเพิ่มขีดความสามารถของสำนักงาน ป.ป.ช. ศูนย์บริการวิชาการ กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการสถาบันบัณฑิตพัฒนาบริหารศาสตร์.

คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ. (2549). แนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

คณะกรรมการวิสามัญบัณฑิตเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ. (2550). เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาว่างรัฐธรรมนูญ.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.88/2553 ลงวันที่ 19 เมษายน 2553.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 264/2553 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2553.

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ สีนาท ประยูรรัตน์ และคณะ. การศึกษากฎหมายและความต้องการเบื้องต้นของหน่วยงานในประเทศไทยในกรณีจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต. กรุงเทพฯ: สำนักกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ และองอาจ เทียนหิรัญ. (2546). การนอกราชการบังหลวงและมาตรการในการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). กรุงเทพฯ: สำนักกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.

- บันทึกคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร
- บันทึกคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ. วุฒิสภา
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. (2544). **คอร์รัปชันในภาครัฐ: ความเห็นและประสบการณ์ของ
ครัวเรือน.** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานข้าราชการพลเรือน.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. (2541). **การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย.** กรุงเทพฯ: สำนักงาน
ป.ป.ป.
- พงษ์ภัฏ เรียงเครือ. (2549). **การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตฝ่ายบริหาร.**
(การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรมครั้งที่ 3 ฯ). กรุงเทพฯ:
สำนักกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.
- รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี พ.ศ. 2550 ของสำนักงานคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- วิชา มหาคุณ. (2550 กันยายน). **วิธีไต่สวนคดีทุจริตและการทำสำนวน.** เอกสารเผยแพร่.
- วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ. (2546). **การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการ
บังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.**
กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- วีรพล ปานะบุตร. (2549). **การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สิทธิในการอุทธรณ์
หายไปไหน?** งานเอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตร นักบริหารกระบวนการ
ยุติธรรมระดับสูง(บ.ย.ส.) รุ่นที่ 9 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.
- ศุภชัย ขาวะประภาส และคณะ. (2544). **คอร์รัปชันและการซื้อขายตำแหน่งในทัศนะข้าราชการ.**
(รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2547). **คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพฯ: สำนักงาน
คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- แสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ. (2551). **การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทย
ในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.**
กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2548). การสร้างความร่วมมือในการปราบปรามการคอร์รัปชัน. (การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3๗). ม.ป.ท.
- สำนักงานอัยการสูงสุด. (2548). การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง: ศึกษาเฉพาะขั้นตอนของพนักงานอัยการ. (การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3๗). กรุงเทพฯ: สำนักกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.
- อุดม รัฐอมฤต. (2546). การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

- ชำนาญ จันทร์เรือง. (2549, 19 มีนาคม). คำถามถึงศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยระบบกล่าวหาที่ระบบได้สวน. สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2553, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/View.asp?publawIDs=891>
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547, 20 ธันวาคม). การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2553, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.asp?PublawIDs=241>

กฎหมาย

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 31.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.

ประมวลกฎหมายอาญา.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2550.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551.
ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของ
คณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547.

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ
ไต่สวนข้อเท็จจริงของพนักงานไต่สวน พ.ศ. 2550.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.

ภาษาต่างประเทศ

LAWS

PREVENTION OF CORRUPTION ACT 1960.

PREVENTION OF BRIBERY ORDINANCE 1971.

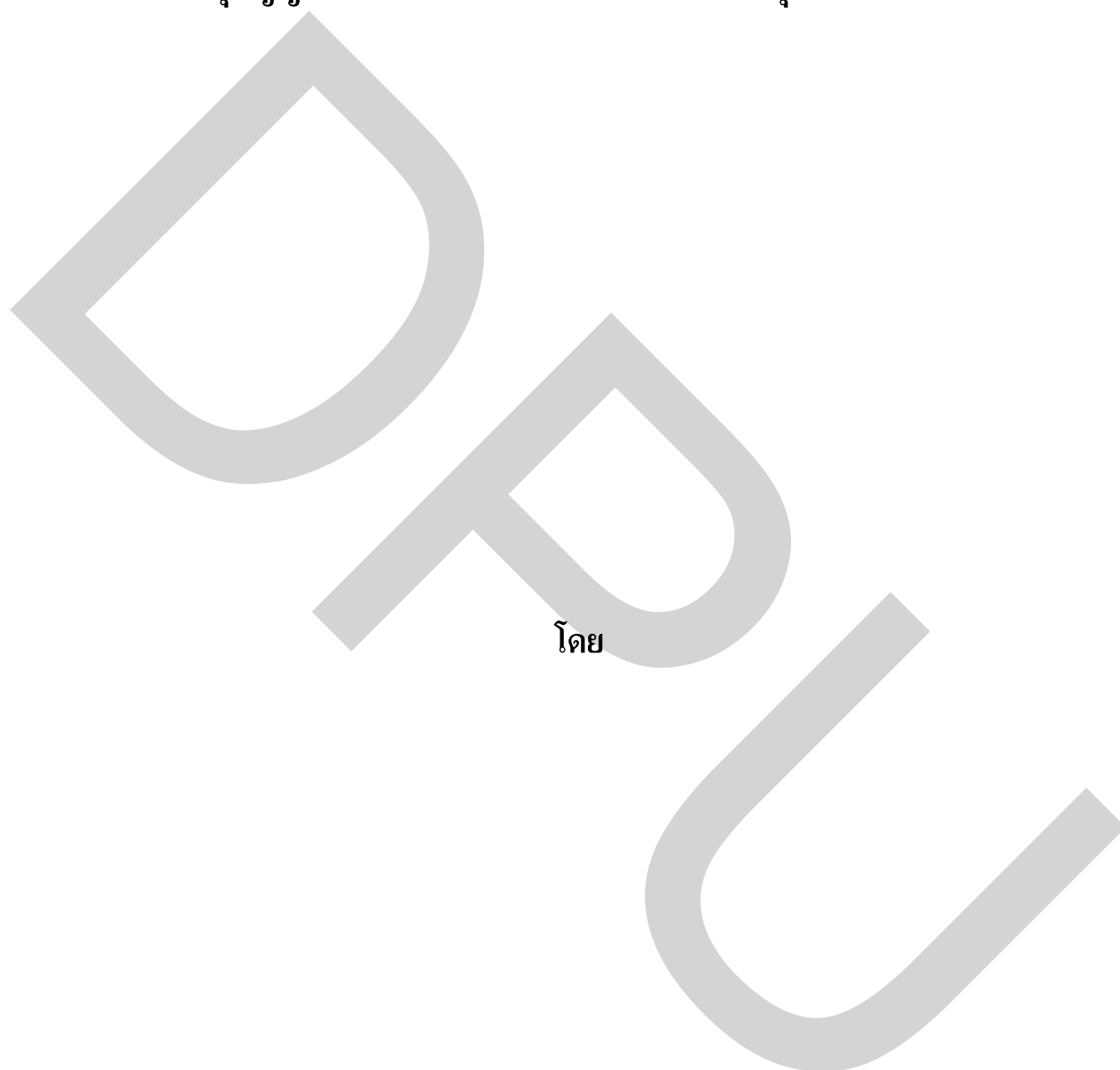
INDEPENDENT COMMISSION AGAINST CORRUPTION ORDINANCE 1974.

United Nations Convention against Corruption 2003.

ภาคผนวก

คำแปล

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003



คณะกรรมการพิจารณาพันธกรณี

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ 2003

อารัมภบท

รัฐภาคีแห่งอนุสัญญานี้

ห่วงกังวลในความรุนแรงของปัญหาและภัยคุกคามอันเกิดจากการทุจริตที่มีต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของสังคม ซึ่งบ่อนทำลายสถาบันและคุณค่าแห่งประชาธิปไตย คุณค่าทางจริยธรรม และความยุติธรรม และเป็นอันตรายต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนและหลักนิติธรรม

ห่วงกังวลอีกด้วยในความเชื่อมโยงระหว่างการทุจริตและอาชญากรรมในรูปแบบอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรอาชญากรรมและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ รวมถึงการฟอกเงิน

ห่วงกังวลต่อไปอีกในกรณีต่างๆ ของการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์จำนวนมหาศาล ซึ่งอาจเป็นส่วนสำคัญของทรัพยากรแห่งรัฐและที่คุกคามต่อเสถียรภาพทางการเมืองและการพัฒนาอย่างยั่งยืนของรัฐเหล่านั้น

เชื่อมั่นว่าการทุจริตมิได้เป็นเรื่องระดับท้องถิ่นอีกต่อไปแต่เป็นปรากฏการณ์ข้ามชาติซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจทั้งปวง ทำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและควบคุมการทุจริตเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง

เชื่อมั่นอีกด้วยว่าแนวทางที่ครอบคลุม โดยสมบูรณ์และมีความหลากหลายในเชิงวิชาการเป็นสิ่งจำเป็นต่อการป้องกันและต่อต้านการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ

เชื่อมั่นต่อไปอีกว่าการเข้าถึงซึ่งการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการได้โดยง่าย สามารถมีบทบาทอย่างสำคัญในการเพิ่มพูนความสามารถของรัฐ รวมถึงโดยการเสริมสร้างขีดความสามารถ และโดยการจัดตั้งสถาบันเพื่อป้องกันและต่อต้านการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ

เชื่อมั่นว่าความร้ายแรงส่วนบุคคลที่ได้มาโดยผิดกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อสถาบันประชาธิปไตย เศรษฐกิจของชาติ และหลักนิติธรรม

ตกลงใจที่จะป้องกัน สืบหาและขบขั้ โดยวิธีการที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งการโอนสินทรัพย์ที่ได้มาโดยผิดกฎหมายระหว่างประเทศและที่จะเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการติดตามสินทรัพย์คืน

ยอมรับหลักการพื้นฐานของกระบวนการอันชอบธรรมตามกฎหมายในการพิจารณาคดีอาญาและการพิจารณาคดีแพ่งหรือคดีปกครองเพื่อวินิจฉัยสิทธิในทรัพย์สิน

คำนึงถึงว่าการป้องกันและจัดการทุจริตเป็นความรับผิดชอบของรัฐทั้งปวงและรัฐต้องร่วมมือซึ่งกันและกัน โดยการสนับสนุนและการเข้าร่วมของปัจเจกบุคคลและกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่นอก

ภาครัฐ เช่น ประชาสังคม องค์กรเอกชน และองค์กรระดับชุมชนท้องถิ่น หากประสงค์ให้ความพยายามของรัฐทั้งปวงนั้นบังเกิดประสิทธิผล

คำนี้ยังอีกด้วยถึงหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและทรัพย์สินของรัฐ ความยุติธรรม ความรับผิดชอบและความเสมอภาคกันทางกฎหมายและความจำเป็นในการพิทักษ์รักษาความซื่อสัตย์สุจริตและส่งเสริมวัฒนธรรมในการปฏิเสธการทุจริต

ชมเชยงานของคณะกรรมการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญาและสำนักงานขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ระลึกถึงการดำเนินงานในด้านนี้ขององค์การระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค รวมทั้งกิจกรรมของสหภาพแอฟริกัน คณะมนตรีแห่งยุโรป คณะมนตรีความร่วมมือด้านศุลกากร (ซึ่งรู้จักกันในนามขององค์การศุลกากรโลก) สหภาพยุโรป สมาคมแห่งรัฐอาหรับ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา และองค์กรรัฐอเมริกัน

พิเคราะห์ด้วยความชื่นชมต่อตราสารพหุภาคีในการป้องกันและต่อต้านการทุจริต ซึ่งนอกจากตราสารอื่นๆ แล้ว ยังรวมถึงอนุสัญญาของรัฐอเมริกันว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ซึ่งองค์กรรัฐอเมริกันได้รับเอาเมื่อวันที่ 29 มีนาคม ค.ศ. 1996 อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตในวาระการของประชาคมยุโรปหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสมาชิกแห่งสหภาพยุโรป ซึ่งคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปได้รับเอาเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม ค.ศ. 1997 อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในรัฐธรรมนูญระหว่างประเทศ ซึ่งองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาได้รับเอาเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน ค.ศ. 1997 อนุสัญญากฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริต ซึ่งคณะกรรมการรัฐมนตรีของคณะมนตรีแห่งยุโรปได้รับเอาเมื่อวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 1999 อนุสัญญากฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริต ซึ่งคณะกรรมการรัฐมนตรีของคณะมนตรีแห่งยุโรปได้รับเอาเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 1999 และอนุสัญญาของสหภาพแอฟริกันว่าด้วยการป้องกันและต่อต้านการทุจริต ซึ่งประมุขแห่งรัฐและรัฐบาลแห่งสหภาพแอฟริกันได้รับเอาเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 2003

ยินดีต้อนรับการมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 29 กันยายน ค.ศ. 2003 ของอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

ได้ตกลงกันดังต่อไปนี้

หมวด 1 บทบัญญัติทั่วไป

ข้อ 1 ความมุ่งประสงค์

ความมุ่งประสงค์แห่งอนุสัญญาฉบับนี้ คือ

(ก) ส่งเสริมและเสริมสร้างมาตรการในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

(ข) ส่งเสริม อำนวยความสะดวก และสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศและความช่วยเหลือทางวิชาการในการป้องกันและต่อต้านการทุจริต รวมทั้งการติดตามทรัพย์สินจากการกระทำผิดกลับคืน

(ค) ส่งเสริมความมีคุณธรรม ตรวจสอบได้ และการบริหารกิจการบ้านเมืองและทรัพย์สินของรัฐอย่างเหมาะสม

ข้อ 2 บทนิยาม

เพื่อความมุ่งประสงค์แห่งอนุสัญญานี้

(ก) “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายถึง (1) บุคคลใดๆ ซึ่งดำรงตำแหน่งด้านนิติบัญญัติ บริหาร ปกครองหรือตุลาการของรัฐภาคี ไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะถาวรหรือชั่วคราว ไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ โดยไม่คำนึงถึงระดับอาวุโสของบุคคลนั้น (2) บุคคลอื่นใด ซึ่งปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับหน้าที่ราชการรวมถึงการปฏิบัติหน้าที่สำหรับหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือให้บริการสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายภายในของรัฐภาคีนั้น และตามที่ใช้บังคับตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องของรัฐภาคีนั้น (3) บุคคลอื่นใด ซึ่งกฎหมายภายในของรัฐภาคีนั้นกำหนดว่าเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” อย่างไรก็ตาม เพื่อความมุ่งประสงค์ของมาตรการพิเศษบางประการในหมวด 2 ของอนุสัญญานี้ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” อาจหมายถึงบุคคลใดๆ ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับหน้าที่ราชการ หรือให้บริการสาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฎหมายภายในของรัฐภาคีนั้นและตามที่ใช้บังคับตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องของรัฐภาคีนั้น

(ข) “เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ” หมายถึง บุคคลใดๆ ซึ่งดำรงตำแหน่งด้านนิติบัญญัติ บริหาร ปกครอง หรือตุลาการ ของรัฐต่างประเทศ ไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง และ บุคคลใด ๆ ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับหน้าที่ราชการให้แก่รัฐต่างประเทศ รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่สำหรับหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

(ค) “เจ้าหน้าที่ขององค์การภาครัฐระหว่างประเทศ” หมายถึง ข้าราชการพลเรือนระหว่างประเทศหรือบุคคลใดซึ่งได้รับมอบอำนาจจากองค์การภาครัฐระหว่างประเทศนั้นให้ปฏิบัติหน้าที่ในนามขององค์การระหว่างประเทศดังกล่าว

(ง) “ทรัพย์สิน” หมายถึง สินทรัพย์ทุกประเภท ไม่ว่ามีรูปร่างหรือไม่มีรูปร่างเคลื่อนที่ได้หรือเคลื่อนที่ไม่ได้ จับต้องได้หรือจับต้องไม่ได้ และเอกสารหรือตราสารทางกฎหมายที่เป็นหลักฐานกรรมสิทธิ์หรือผลประโยชน์ในสินทรัพย์เช่นว่า

(จ) “ทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดทางอาญา” หมายถึง ทรัพย์สินใดๆ ที่เกิดจากหรือได้รับมาโดยตรงหรือโดยอ้อมจากการกระทำความผิด

(ฉ) “การอายัด” หรือ “การยึด” หมายถึง การห้ามโอน เปลี่ยนสภาพ จำหน่ายจ่ายโอนหรือเคลื่อนย้ายทรัพย์สินเป็นการชั่วคราวหรือการเก็บรักษาหรือควบคุมทรัพย์สินเป็นการชั่วคราวตามคำสั่งที่ออกโดยศาลหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอื่น

(ช) “การริบทรัพย์สิน” ซึ่งรวมถึงการริบโดยเจาะจงตัวทรัพย์สินในกรณีที่ใช้บังคับได้ หมายถึงการบังคับเอาทรัพย์สินไปอย่างถาวรโดยคำสั่งศาลหรือโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอื่น

(ซ) “ความผิดมูลฐาน” หมายถึง ความผิดใดๆ ซึ่งเป็นเหตุก่อให้เกิดทรัพย์สินที่อาจกลายเป็นมูลฐานของความผิดตามที่กำหนดไว้ในข้อ 23 ของอนุสัญญา

(ฅ) “การจัดส่งภายใต้การควบคุม” หมายถึง วิธีการที่อนุญาตให้นำของผิดกฎหมายหรือต้องสงสัยออกไปจาก ผ่าน หรือเข้าไปในอาณาเขตของรัฐใดรัฐหนึ่งหรือหลายรัฐ โดยการรับรู้และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพื่อการสืบสวนสอบสวนความผิด และเพื่อการระบุชี้ตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดนั้น

ข้อ 3 ขอบเขตการใช้บังคับ

1. โดยเป็นไปตามบทนิยามของอนุสัญญานี้ อนุสัญญานี้ให้ใช้บังคับกับการป้องกันการสืบสวนสอบสวน และการฟ้องร้องดำเนินคดีเกี่ยวกับการทุจริต และกับการอายัด การยึด การริบทรัพย์สินและการส่งคืนซึ่งทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้

2. เพื่อความมุ่งประสงค์ในการปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ ความผิดซึ่งระบุไว้ในอนุสัญญานี้ ไม่จำเป็นต้องก่อให้เกิดความเสียหายหรือเป็นภัยแก่ทรัพย์สินของรัฐ เว้นแต่อนุสัญญานี้จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ข้อ 4 การคุ้มครองอธิปไตย

1. ให้รัฐภาคีปฏิบัติตามพันธกรณีของตนภายใต้อนุสัญญานี้ ในทางที่สอดคล้องกับหลักการ ความเสมอภาคแห่งอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐ และหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น

2. ไม่มีความใดในอนุสัญญานี้ที่ให้สิทธิแก่รัฐภาคีหนึ่งในการดำเนินการในอาณาเขตของอีกรัฐหนึ่ง โดยการใช้เขตอำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกฎหมายภายในของรัฐหลังนั้นสงวนไว้ให้เฉพาะเจ้าหน้าที่ของตน

หมวด 2

มาตรการป้องกัน

ข้อ 5 นโยบายและแนวปฏิบัติเชิงป้องกันเพื่อต่อต้านการทุจริต

1. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพัฒนาและปฏิบัติตาม หรือคงไว้ซึ่งนโยบายการประสานงานในการต่อต้านการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสังคมและสะท้อนหลักการของหลักนิติธรรม การบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองและทรัพย์สินของรัฐอย่างเหมาะสม ความซื่อสัตย์สุจริต ความโปร่งใส และตรวจสอบได้ ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน

2. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพยายามที่จะจัดให้มี และส่งเสริมแนวปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งมุ่งป้องกันการทุจริต

3. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพยายามที่จะประเมินเครื่องมือทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องและมาตรการทางการบริหารปกครองเป็นระยะ เพื่อพิจารณาว่าเพียงพอแก่การป้องกันและต่อต้านการทุจริตหรือไม่

4. รัฐภาคีต้องให้ความร่วมมือระหว่างกันและแก่องค์กรระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมและพัฒนามาตรการต่างๆ ที่กล่าวถึงในข้อนี้ ทั้งนี้ ตามที่เหมาะสมและโดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน ความร่วมมือดังกล่าวอาจรวมถึงการมีส่วนร่วมในแผนการดำเนินงานและโครงการระหว่างประเทศซึ่งมุ่งป้องกันการทุจริต

ข้อ 6 องค์กรการต่อต้านการทุจริตเชิงป้องกัน

1. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องประกันความมีอยู่ขององค์กรหนึ่งหรือหลายองค์กรตามความเหมาะสมในการป้องกันการทุจริต ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน โดยวิธีการต่างๆ เช่น

(ก) ปฏิบัติตามนโยบายที่กล่าวถึงในข้อ 5 ของอนุสัญญานี้ และควบคุมดูแลและประสานการปฏิบัติตามนโยบายเหล่านั้นในกรณีที่เหมาะสม

(ข) เพิ่มพูนและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต

2. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องอนุญาตให้องค์กรที่กล่าวถึงในวรรค 1 ของข้อนี้มีอิสระตามความจำเป็นโดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน เพื่อให้องค์กรดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากอิทธิพลในทางมิชอบใดๆ โดยรัฐควรจัดหาทรัพยากรด้านวัตถุที่จำเป็นและพนักงานผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนควรจัดให้มีการฝึกอบรมตามที่พนักงานเชื่อว่าอาจต้องการเพื่อใช้ปฏิบัติหน้าที่ของตน

3. ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐแจ้งชื่อและที่อยู่ของหน่วยงานซึ่งอาจช่วยรัฐภาคีอื่นๆ ในการพัฒนาและปฏิบัติตามมาตรการพิเศษสำหรับการป้องกันการทุจริตให้เลขาธิการสหประชาชาติทราบ

ข้อ 7 ภาครัฐ

1. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพยายามที่จะรับเอา กฎไว้ และเสริมสร้างระบบการสรรหา การจ้าง การรักษาไว้ การเลื่อนระดับ และการเกษียณอายุของข้าราชการพลเรือน ตามความเหมาะสมและโดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน ทั้งนี้ อาจรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ ซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งด้วยตามความเหมาะสม ดังนี้

(ก) ระบบดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักความมีประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และหลักเกณฑ์ที่วัดได้ เช่น คุณธรรม ความเที่ยงธรรม และความถนัด เป็นต้น

(ข) ระบบดังกล่าวรวมถึงการมีกระบวนการที่เพียงพอสำหรับการคัดเลือกและฝึกอบรมบุคคลเพื่อตำแหน่งหน้าที่ราชการที่พิจารณาว่ามีความอ่อนไหวต่อการกระทำทุจริตและในกรณีที่เหมาะสม สำหรับการหมุนเวียนบุคคลดังกล่าวไปยังตำแหน่งอื่น

(ค) ระบบดังกล่าวเป็นการส่งเสริมการให้ค่าตอบแทนที่เพียงพอและอัตราค่าตอบแทนที่เป็นธรรม โดยคำนึงถึงระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐภาคีนั้น

(ง) ระบบดังกล่าวส่งเสริมแผนงานด้านการศึกษาและการฝึกอบรมเพื่อช่วยให้ข้าราชการพลเรือนสามารถบรรลุข้อกำหนดคุณเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างถูกต้อง น่าเคารพและเหมาะสม และให้การฝึกอบรมเฉพาะด้านและอย่างเหมาะสมแก่ข้าราชการพลเรือนเพื่อเพิ่มพูนให้มีความตระหนักถึงความเสี่ยงต่างๆ ต่อการเกิดทุจริตซึ่งมีอยู่เป็นปกติวิสัยในการปฏิบัติหน้าที่ของตนแผนงานดังกล่าวอาจอ้างอิงถึงจรรยาบรรณหรือมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมในสาขาที่ใช้บังคับ

2. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณาอีกด้วยในการรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและการบริหารปกครองที่เหมาะสมในการบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้งบุคคลเข้ารับตำแหน่งราชการ ทั้งนี้ โดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้และโดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายในของตน

3. รัฐภาคีแต่ละรัฐ ต้องพิจารณาอีกด้วยในการดำเนินการตามมาตรการทางนิติบัญญัติและการบริหารปกครองที่เหมาะสม เพื่อเพิ่มพูนความโปร่งใสในการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเข้ารับตำแหน่งราชการและการสนับสนุนทางการเงินของพรรคการเมืองในกรณีที่ใช้บังคับได้ ทั้งนี้โดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ และโดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายในของตน

4. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพยายามรับเอา คงไว้ และเสริมสร้างระบบที่ส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้โดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายในของตน

ข้อ 8 จรรยาบรรณสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1. เพื่อต่อต้านการทุจริต นอกจากโดยประการอื่นแล้วรัฐภาคีแต่ละรัฐต้องส่งเสริมความมีคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และความรับผิดชอบในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน

2. โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพยายามให้มีการบังคับใช้จรรยาบรรณหรือมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมการปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างถูกต้อง นำเคารพ และเหมาะสม ทั้งนี้ ภายในระบบกฎหมายและสถาบันของตน

3. เพื่อความมุ่งประสงค์ในการปฏิบัติตามบทบัญญัติของข้อนี้ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณาถึงแนวคิดริเริ่มที่เกี่ยวข้องขององค์การระดับภูมิภาค องค์การระหว่างภูมิภาคและองค์การพหุภาคี เช่น จรรยาบรรณระหว่างประเทศสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งระบุในภาคผนวกของข้อมติสมัชชาสหประชาชาติ ที่ 51/59 เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1996 ทั้งนี้ ในกรณีที่เหมาะสมและโดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน

4. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณาอีกด้วยที่จะจัดทำมาตรการและระบบที่อำนวยความสะดวกในการรายงานโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งการกระทำทุจริตต่อเจ้าหน้าที่ หากในการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้รับทราบว่ามีกระทำความเช่นว่า ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตน

5. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพยายามจัดทำมาตรการและระบบที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจัดทำคำแถลงต่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง นอกจากประการอื่นแล้ว ได้แก่ กิจกรรมภายนอกการทำงาน การลงทุนสินทรัพย์ และของขวัญหรือผลประโยชน์จำนวนมากของตน ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจทำให้เกิดการขัดกันซึ่งผลประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ในกรณีที่เหมาะสมและโดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตน

6. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณานำมาตรการทางวินัยหรือมาตรการอื่นใดมาใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งฝ่าฝืนจรรยาบรรณหรือมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมใดๆ ซึ่งจัดทำขึ้นตามข้อนี้ ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตน

ข้อ 9 การจัดซื้อจัดจ้างและการจัดการคลังของรัฐ

1. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินขั้นตอนที่จำเป็นในการจัดทำระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสมที่มีประสิทธิผล โดยนอกจากประการอื่นแล้ว ได้แก่ การป้องกันการทุจริตบนพื้นฐานของความโปร่งใส การแข่งขันและหลักเกณฑ์ที่วัดได้ในการตัดสินใจ ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามหลักพื้นฐานของระบบกฎหมายของตนระบบเช่นว่า ซึ่งอาจคำนึงถึงวงเงินในการบังคับใช้ที่เหมาะสมด้วย นอกจากประการอื่นแล้ว ต้องระบุรายละเอียดดังต่อไปนี้

(ก) การเผยแพร่ต่อสาธารณชน ซึ่งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวิธีการและสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งข้อมูลข่าวสารในการเชิญให้เข้าร่วมเสนอราคาและข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์โดยตรงเกี่ยวกับการได้รับเลือกให้ทำสัญญา ทั้งนี้ โดยให้ผู้เสนอราคาที่อยู่ในเกณฑ์มีเวลาเพียงพอในการเตรียมและยื่นเสนอราคาของตน

(ข) การจัดทำเงื่อนไขในการเข้าร่วมเสนอราคาไว้ล่วงหน้า ซึ่งรวมทั้งการคัดเลือกและการได้รับเลือกให้ทำสัญญาและกฎเกณฑ์ในการเสนอราคา และการประกาศให้ทราบทั่วกันถึงเงื่อนไขดังกล่าว

(ค) การใช้หลักเกณฑ์ที่เป็นกลางและเป็นข้อวินิจฉัยล่วงหน้าสำหรับการตัดสินใจจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ เพื่ออำนวยความสะดวกในการพิสูจน์ตรวจสอบความถูกต้องในการใช้บังคับกฎเกณฑ์และกระบวนการดังกล่าวในภายหลัง

(ง) ระบบการทบทวนภายในที่มีประสิทธิผล รวมถึงระบบการอุทธรณ์ที่มีประสิทธิผลเพื่อป้องกันการไล่เบียดและการเหยียดความเสียหายในทางกฎหมายในกรณีที่ไม่มีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือกระบวนการที่จัดทำตามวรรคนี้

(จ) ในกรณีที่เหมาะสม มาตรการในการกำกับดูแลในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรผู้รับผิดชอบในการจัดซื้อจัดจ้าง อาทิเช่น การเปิดเผยเกี่ยวกับส่วนได้เสียในการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ กระบวนการคัดเลือกและข้อกำหนดการฝึกอบรมนั้นๆ

2. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในการจัดการคลังของรัฐ โดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตนมาตรการเช่นว่า นอกจากประการอื่นแล้วต้องรวมเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

(ก) กระบวนการในการรับเองประมาณแผ่นดิน

(ข) การรายงานรายรับและค่าใช้จ่ายในเวลาอันควร

(ค) ระบบมาตรฐานด้านบัญชีและการสอบบัญชีและการควบคุมดูแลที่เกี่ยวข้อง

(ง) ระบบการจัดการความเสี่ยงและการควบคุมภายในที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

และ

(จ) ในกรณีที่เหมาะสม การปรับปรุงแก้ไข ในกรณีไม่สามารถดำเนินการตามข้อกำหนดซึ่งบัญญัติไว้ในวรรคนี้

3. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินการทางแพ่งและทางปกครองเท่าที่อาจจำเป็นเพื่อรักษาไว้ซึ่งความครบถ้วนสมบูรณ์ของสมุดบัญชี บันทึก รายงานการเงิน หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายและรายรับของรัฐ และเพื่อป้องกันการปลอมแปลงเอกสารดังกล่าว ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายของตน

ข้อ 10 การรายงานต่อสาธารณะ

โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการต่อต้านการทุจริต รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินการที่อาจจำเป็นทั้งปวงโดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตนเพื่อเพิ่มพูนความโปร่งใส ในการบริหารปกครองของรัฐ รวมถึงกระบวนการปฏิบัติงานและการตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรของรัฐ ในกรณีที่เหมาะสม มาตรการเช่นว่า นอกจากประการอื่นแล้ว อาจรวมถึง

(ก) การรับเอากระบวนการและข้อบังคับเพื่อให้สาธารณชนทั่วไปได้รับข้อมูลในกรณีที่เหมาะสมเกี่ยวกับองค์กร กระบวนการปฏิบัติงานและการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารปกครองของรัฐ และโดยคำนึงถึงอย่างเป็นธรรมเนียมในการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวและข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลเกี่ยวกับการคำวินิจฉัยและการดำเนินการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสาธารณชน

(ข) การทำให้กระบวนการบริหารปกครองง่ายขึ้นในกรณีที่เหมาะสมเพื่ออำนวยความสะดวกแก่สาธารณชนในการเข้าถึงเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ และ

(ค) การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารซึ่งอาจรวมถึงการรายงานเป็นระยะในเรื่องความเสี่ยงต่อการเกิดการทุจริตในการบริหารปกครองของรัฐ

ข้อ 11 มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการรับราชการฝ่ายตุลาการและฝ่ายอัยการ

1. โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการและบทบาทที่สำคัญของตุลาการในการต่อต้านการทุจริต รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินการ เพื่อเสริมสร้างความมีคุณธรรมและป้องกันโอกาสในการทุจริตในหมู่ข้าราชการฝ่ายตุลาการ มาตรการเช่นว่าอาจรวมถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความประพฤติของข้าราชการฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของรัฐนั้นและไม่กระทบกระเทือนต่อความเป็นอิสระฝ่ายตุลาการ

2. มาตรการที่ให้ผลในลักษณะเดียวกับที่กำหนดในวรรค 1 ของข้อนี้อาจนำมาใช้กับการรับราชการฝ่ายอัยการในบรรดารัฐภาคีที่ฝ่ายอัยการมิได้เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายตุลาการแต่มีความเป็นอิสระในทำนองเดียวกับฝ่ายตุลาการ

ข้อ 12 ภาคเอกชน

1. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการในการป้องกันการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชนเพิ่มพูนมาตรฐานทางบัญชีและการสอบบัญชีในภาคเอกชนและในกรณีที่เหมาะสม จัดให้มีการลงโทษทางแพ่งทางปกครองหรือทางอาญา ที่มีประสิทธิภาพ ได้สัดส่วน และเป็นการห้ามปรามยับยั้ง สำหรับการไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรการเช่นว่า ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตน

2. มาตรการที่จะทำให้วัตถุประสงค์เหล่านี้สัมฤทธิ์ผล นอกจากประการอื่นแล้ว อาจรวมถึง

(ก) การส่งเสริมความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(ข) การส่งเสริมการพัฒนามาตรฐานและกระบวนการที่มีจุดประสงค์ในการพิทักษ์รักษาคุณธรรมของหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจรรยาบรรณในการประกอบกิจการงานทางธุรกิจและวิชาชีพที่เกี่ยวข้องทั้งปวงอย่างถูกต้อง น่าเคารพ และเหมาะสม และการป้องกันความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมและในการส่งเสริมการใช้แนวปฏิบัติทางการค้าที่ดีในหมู่ธุรกิจและความเกี่ยวพันทางสัญญาด้านธุรกิจกับรัฐนั้นๆ

(ค) การส่งเสริมความโปร่งใสในหมู่หน่วยงานภาคเอกชน รวมทั้งมาตรการเกี่ยวกับการแสดงตนของนิติบุคคลและบุคคลธรรมดาที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและการจัดการหน่วยงานในรูปแบบบริษัท

(ง) การป้องกันการใช้กระบวนการในการกำกับดูแลหน่วยงานภาคเอกชนในทางที่ผิด รวมถึงกระบวนการเกี่ยวกับการอุดหนุนและการออกใบอนุญาตโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับกิจกรรมทางพาณิชย์

(จ) การป้องกันความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมโดยการกำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับกิจการงานทางวิชาชีพของอดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเกี่ยวกับการว่าจ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยภาคเอกชนภายหลังการลาออกหรือการเกษียณอายุ ในกรณีที่กิจการงานหรือการว่าจ้างเช่นว่าเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหรืออยู่ในความควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นในระหว่างวาระการดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมและภายในระยะเวลาอันควร

(ก) ประกันว่ากิจการของเอกชนมีการควบคุมการสอบบัญชีภายในอย่างพอเพียงที่จะช่วยในการป้องกันและสืบหาการกระทำทุจริต และบัญชีและรายงานการเงินตามที่กำหนดไว้ของกิจการของเอกชนเช่นว่าอยู่ภายใต้กระบวนการสอบบัญชีและการรับรองความถูกต้องที่เหมาะสม ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงโครงสร้างและขนาดของบริษัทนั้นๆ

3. เพื่อป้องกันการทุจริต รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่อาจจำเป็นโดยเป็นไปตามกฎหมายภายในและข้อบังคับเกี่ยวกับการดูแลรักษาสมุดบัญชี บันทึก การเปิดเผยรายงานการเงิน และมาตรฐานทางบัญชีและการสอบบัญชีเพื่อห้ามการกระทำดังต่อไปนี้ที่ดำเนินการเพื่อความมุ่งประสงค์ในการกระทำความผิดใดๆ ที่กำหนดไว้ตามอนุสัญญานี้

- (ก) การทำให้รายการที่เกิดขึ้นไม่ผ่านการบันทึกบัญชี
- (ข) การทำธุรกรรมที่ไม่ผ่านการบันทึก หรือ ไม่มีการระบุชี้ชัดอย่างเพียงพอ
- (ค) การบันทึกค่าใช้จ่ายที่ไม่เกิดขึ้นจริง
- (ง) การลงบัญชีหนี้สินซึ่งมีหลักฐานบ่งชี้ของวัตถุแห่งหนี้ที่ไม่ถูกต้อง
- (จ) การใช้เอกสารเท็จ และ
- (ฉ) การทำลายเอกสารทางบัญชีโดยเจตนาก่อนเวลาที่คาดการณ์ไว้ตามกฎหมาย

4. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องไม่อนุญาตให้นำ ค่าใช้จ่ายที่เป็นส่วนหนึ่งของสินบน ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของความผิดตามที่กำหนดโดยเป็นไปตามข้อ 15 และข้อ 16 ของอนุสัญญานี้และในกรณีที่เหมาะสม ค่าใช้จ่ายอื่นซึ่งเกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้มีการกระทำทุจริตมาหักลดหย่อนภาษี

ข้อ 13 การมีส่วนร่วมของสังคม

1. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมภายในขอบเขตวิธีการของตนและโดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของบุคคลและกลุ่มต่างๆ นอกจากภาครัฐ เช่น ประชาสังคม องค์กรเอกชน และองค์กรระดับชุมชนท้องถิ่น ในการป้องกันและต่อต้านการทุจริต และเพื่อให้สาธารณชนเพิ่มความตระหนักเกี่ยวกับความมีอยู่ สาเหตุและความร้ายแรง และภัยคุกคามซึ่งเกิดจากการทุจริต ทั้งนี้ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมควรดำเนินการ โดยมาตรการเช่นดังต่อไปนี้

(ก) การเพิ่มพูนความโปร่งใสและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในกระบวนการ การตัดสินใจ

(ข) การประกันว่าสาธารณชนมีทางเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(ค) การดำเนินกิจกรรมการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณชนเพื่อสนับสนุนการไม่ยอมอดทนต่อการทุจริตตลอดจนแผนการศึกษาของรัฐบาลซึ่งรวมถึงหลักสูตรของโรงเรียนและมหาวิทยาลัย

(ง) การเคารพ ส่งเสริม และคุ้มครองเสรีภาพในการแสวงหาได้มา และตีพิมพ์เผยแพร่ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริต โดยเสรีภาพนั้นอาจอยู่ภายใต้ข้อจำกัดบางประการ แต่ข้อจำกัดเหล่านี้ ต้องมีเพียงเช่นที่กฎหมายกำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็น

(1) เพื่อการเคารพในสิทธิและชื่อเสียงของบุคคลอื่น

(2) เพื่อการคุ้มครองความมั่นคงแห่งชาติหรือความสงบเรียบร้อยของสาธารณชนหรือ สุขอนามัยหรือศีลธรรมอันดีของสาธารณชน

2. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อประกันให้หน่วยงานต่อต้านการทุจริตเกี่ยวข้องซึ่งมีการกล่าวถึงในอนุสัญญานี้เป็นที่รู้จักของสาธารณชน และในกรณีที่เหมาะสม ให้ประชาชนมีทางเข้าถึงหน่วยงานเช่นว่าได้ในกรณียางานซึ่งรวมถึงการรายงานโดยไม่เปิดเผยชื่อผู้รายงานเกี่ยวกับเหตุการณ์ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าจะก่อให้เกิดความผิดที่กำหนดขึ้นตามอนุสัญญานี้

ข้อ 14 มาตรการป้องกันการฟอกเงิน

1. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้อง

(ก) จัดให้มีระบบที่กำหนดข้อบังคับและมีการควบคุมดูแลที่ครอบคลุม โดยสมบูรณ์ ภายในรัฐของตนสำหรับธนาคารและสถาบันการเงินที่มีไซเรนาคาร รวมทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่ให้บริการอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการในการโอนเงินหรือมูลค่า และในกรณีที่เหมาะสม หน่วยงานอื่นๆ ที่มีความอ่อนไหวเป็นพิเศษต่อการฟอกเงิน ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจของรัฐนั้น เพื่อยับยั้งและสืบหาการฟอกเงินทุกรูปแบบ โดยระบบดังกล่าวต้องเน้นที่ข้อกำหนดต่างๆ เกี่ยวกับหลักฐานแสดงตนของลูกค้า และในกรณีที่เหมาะสม หลักฐานแสดงตนของเจ้าของบัญชี ผู้รับประโยชน์ การเก็บรักษาบันทึก และการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย

(ข) โดยไม่กระทบกระเทือนต่อข้อ 46 แห่งอนุสัญญานี้ ประกันว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเจ้าหน้าที่ผู้ออกข้อบังคับ เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย และเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งเกี่ยวข้องกับการต่อต้านการฟอกเงิน(ซึ่งรวมถึงเจ้าพนักงานในการยุติธรรมด้วยในกรณีที่เหมาะสมภายใต้กฎหมายภายใน) มีความสามารถในการให้ความร่วมมือและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในระดับประเทศและระหว่างประเทศได้ภายในขอบเขตเงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎหมายของตน และเพื่อประโยชน์แห่งการนั้น ต้องพิจารณาจัดตั้งหน่วยข่าวกรองทางการเงินเพื่อเป็นศูนย์กลางแห่งชาติในการรวบรวม วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการฟอกเงินที่อาจเกิดขึ้น

2. รัฐภาคีต้องพิจารณาดำเนินมาตรการที่เป็นไปได้ในการสืบหาและกำกับดูแลการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนของตนซึ่งเงินสดและตราสารเปลี่ยนมือได้บางลักษณะภายใต้การพิทักษ์ความปลอดภัยเพื่อประกันการใช้ข้อมูลข่าวสารอย่างเหมาะสมและโดยปราศจากการขัดขวางในทางใดๆต่อการเคลื่อนย้ายทุนที่ชอบด้วยกฎหมาย มาตรการเช่นว่าอาจรวมถึงข้อกำหนดให้บุคคลและ

องค์กรธุรกิจ รายงานการโอนข้ามพรมแดนซึ่งเงินสดที่เป็นจำนวนสำคัญหรือตราสารเปลี่ยนมือได้ บางลักษณะ

3. รัฐภาคีต้องพิจารณาค่า เนินมาตรการที่เหมาะสมและเป็นไปได้ในการกำหนดให้ สถาบันการเงินรวมทั้งผู้ส่งเงินดำเนินการดังนี้

(ก) ระบุไว้ด้วยซึ่งข้อมูลที่ถูกต้องแม่นยำและมีความสำคัญเกี่ยวกับผู้โอนในแบบการ โอนเงินและการส่งข้อความที่เกี่ยวข้องทางอิเล็กทรอนิกส์

(ข) เก็บรักษาข้อมูลข่าวสารเช่นว่าตลอดวงจรการจ่ายเงิน และ

(ค) เพิ่มการตรวจสอบในการโอนเงินซึ่งไม่มีข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์เกี่ยวกับผู้โอน

4. เรียกร้องให้รัฐภาคีนำแนวคิดริเริ่มขององค์กรต่อต้านการฟอกเงินระดับภูมิภาค ระหว่างภูมิภาคและพหุภาคีมาใช้เป็นแนวทางในการจัดตั้งระบบที่กำหนดข้อบังคับและมีการ ควบคุมดูแลภายในรัฐของตนภายใต้ถ้อยคำของข้อนี้ และโดยไม่กระทบกระเทือนต่อข้ออื่นๆ ของ อนุสัญญานี้

5. รัฐภาคีต้องพยายามพัฒนาและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างเจ้าพนักงานในการ ยุติธรรมผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้กำกับดูแลด้านการเงิน ทั้งในระดับโลก ระดับทวีปภาคี ระดับ ภูมิภาคและระดับอนุภูมิภาค เพื่อต่อต้านการฟอกเงิน

หมวด 3

การกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย

ข้อ 15 การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็นเพื่อกำหนดให้การกระทำดังต่อไปนี้เป็นความผิดทางอาญา เมื่อกระทำโดยเจตนา

(ก) การให้คำมั่นสัญญา การเสนอ หรือการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทางตรงหรือทางอ้อมซึ่งประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นเองหรือสำหรับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นใด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นกระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน

(ข) การเรียก หรือการรับโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นเองหรือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นใด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นกระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน

ข้อ 16 การให้สิทธิบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์การภาคีระหว่างประเทศ

1. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็นเพื่อกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา ซึ่งการให้คำมั่นสัญญา การเสนอ หรือการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การภาคีระหว่างประเทศโดยตรงหรือทางอ้อมซึ่งประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเองหรือบุคคลหรือหน่วยองค์กรอื่นใด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน เพื่อให้ได้มาหรือคงไว้ซึ่งประโยชน์ทางธุรกิจหรือประโยชน์อื่นใดที่มิควรได้เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจระหว่างประเทศ

2. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณารับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ เช่นที่อาจจำเป็นเพื่อกำหนดเป็นความผิดทางอาญาสำหรับการกระทำโดยเจตนาซึ่งการเรียกหรือการรับโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การภาคีระหว่างประเทศโดยตรงหรือทางอ้อมซึ่งประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเองหรือบุคคลหรือหน่วยองค์กรอื่นใด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน

ข้อ 17 การยกออก การเบียดบังหรือการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็นเพื่อกำหนดเป็นความผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา ซึ่งการยกออก การเบียดบัง หรือการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินโดยประการอื่นโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือของบุคคลหรือหน่วยองค์กรอื่นในทรัพย์สินกองทุนหรือหลักทรัพย์ของรัฐหรือเอกชน หรือสิ่งที่มีค่าอื่นใด ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้รับมอบหมายให้ดูแล โดยเหตุแห่งตำแหน่งหน้าที่ของตน

ข้อ 18 การใช้อิทธิพลเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์อันมิชอบ

รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณารับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้การกระทำดังต่อไปนี้เป็นความผิดทางอาญา เมื่อกระทำโดยเจตนา

(ก) การให้คำมั่นสัญญา การเสนอ หรือการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นใด โดยตรงหรือทางอ้อม ซึ่งประโยชน์ที่มิควรได้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นหรือบุคคลนั้นใช้อิทธิพลซึ่งมีอยู่จริงหรือที่กล่าวว่ามีไปในทางที่มิชอบ โดยมุ่งหมายให้ผู้ที่ก่อให้เกิดการใช้อิทธิพลนั้นหรือบุคคลอื่นใดได้รับประโยชน์ที่มิควรได้จากหน่วยงานบริหารปกครอง หรือหน่วยงานรัฐของรัฐภาคีนั้น

(ข) การเรียกหรือการรับโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นใดไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมซึ่งประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับตนเองหรือบุคคลอื่น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นหรือบุคคล

นั้นใช้สิทธิพลซึ่งมีอยู่จริงหรือที่คิดว่ามีไปในทางที่มีชอบ โดยมุ่งหมายให้ได้มาซึ่งประโยชน์ที่มีควรได้จากหน่วยงานบริหารปกครองหรือหน่วยงานรัฐของรัฐภาคี

ข้อ 19 การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณารับเอามาตรการทางนิติบัญญัติหรือมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้เป็นความผิดอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบซึ่งหมายถึงการกระทำหรือไม่กระทำการใดอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเพื่อความมุ่งประสงค์ให้ได้มาซึ่งประโยชน์ที่มีควรได้สำหรับตนเองหรือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่น

ข้อ 20 การร่ำรวยโดยผิดกฎหมาย

ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญและหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณารับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนาสำหรับการร่ำรวยโดยผิดกฎหมาย ซึ่งหมายถึงการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสินทรัพย์เพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่สามารถอธิบายได้อย่างสมเหตุสมผลถึงความเกี่ยวโยงของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นนั้นกับรายได้โดยชอบด้วยกฎหมายของตน

ข้อ 21 การให้สินบนในภาคเอกชน

รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณารับเอามาตรการด้านนิติบัญญัติและมาตรการอื่นที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้การกระทำดังต่อไปนี้ ในการประกอบกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ การเงิน หรือการพาณิชย์เป็นความผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา

(ก) การให้คำมั่นสัญญา การเสนอ หรือการให้โดยตรงหรือโดยอ้อมซึ่งประโยชน์ที่มีควรได้แก่บุคคลใดๆ ซึ่งกำกับหรือทำงานในฐานะใดๆ แก่หน่วยงานภาคเอกชน แก่บุคคลนั้นเองหรือแก่บุคคลอื่นเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ อันเป็นการผิดต่อหน้าที่ของบุคคลนั้น

(ข) การเรียกหรือการรับโดยตรงหรือโดยอ้อมซึ่งประโยชน์ที่มีควรได้โดยบุคคลใดๆ ซึ่งกำกับหรือทำงานในฐานะใดๆ แก่หน่วยงานภาคเอกชนแก่บุคคลนั้นเองหรือแก่บุคคลอื่นเพื่อให้ บุคคลนั้นกระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ อันเป็นการผิดต่อหน้าที่ของบุคคลนั้น

ข้อ 22 การยกยอกทรัพย์สินในภาคเอกชน

รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณารับเอามาตรการด้านนิติบัญญัติและด้านอื่นที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้การยกยอกโดยบุคคลซึ่งกำกับหรือทำงานในฐานะใดๆ ในหน่วยงานภาคเอกชนซึ่งทรัพย์สินกองทุนหรือหลักทรัพย์ภาคเอกชนหรือสิ่งมีค่าอื่น ซึ่งตนได้รับมอบหมายให้ดูแล

ทรัพย์สินนั้นโดยเหตุแห่งตำแหน่งหน้าที่ของตน เป็นความผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา ในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจการเงิน หรือการพาณิชย์

ข้อ 23 การฟอกทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา

1. โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตน รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติหรือมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็น ในการกำหนดให้การกระทำดังต่อไปนี้ เป็นความผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา

(ก) (1) การเปลี่ยนแปลงสภาพหรือการโอนซึ่งทรัพย์สิน โดยรู้ว่าทรัพย์สินเช่นว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดทางอาญา เพื่อความมุ่งประสงค์ในการปกปิด หรืออำพรางที่มอันมิชอบด้วยกฎหมายของทรัพย์สินนั้นหรือในการช่วยบุคคลใดๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานในการหลบเลี่ยงผลทางกฎหมายสำหรับการกระทำของบุคคลดังกล่าว

(2) การปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริง แหล่งที่มา ที่ตั้ง การจำหน่ายจ่ายโอน การเคลื่อนย้ายหรือกรรมสิทธิ์ใน หรือสิทธิที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน โดยรู้ว่าทรัพย์สินเช่นว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา

(ข) ภายใต้แนวคิดพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน

(1) การถือครอง การครอบครอง หรือการใช้ซึ่งทรัพย์สินโดยรู้ในเวลาที่ได้รับมาว่าทรัพย์สินเช่นว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา

(2) การมีส่วนร่วมในการกระทำ การเข้าร่วม หรือการสมคบกันกระทำความผิด การพยายามกระทำความผิด การช่วยเหลือ การยุบ การอำนวยความสะดวกและการให้คำปรึกษาหรือในการกระทำความผิดใดๆ ที่กำหนดไว้ตามข้อนี้

2. เพื่อความมุ่งประสงค์ในการปฏิบัติตามหรือการบังคับใช้วรรค 1 ของข้อนี้

(ก) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องหาทางนำวรรค 1 ของข้อนี้ไปใช้บังคับกับความผิดมูลฐานในขอบเขตที่กว้างที่สุด

(ข) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องนำไปรวมบัญญัติเป็นความผิดมูลฐาน โดยอย่างน้อยที่สุดให้ครอบคลุมถึงความผิดทางอาญาที่กำหนดไว้ตามอนุสัญญา

(ค) เพื่อความมุ่งประสงค์ของอนุวรรค (ข) ข้างต้น ความผิดมูลฐานให้รวมถึงความผิดซึ่งกระทำทั้งภายในและภายนอกเขตอำนาจของรัฐภาคีที่อยู่ในการพิจารณา อย่างไรก็ตาม ความผิดซึ่งกระทำนอกเขตอำนาจของรัฐภาคีจะเป็นความผิดมูลฐานต่อเมื่อการกระทำที่เกี่ยวข้องเป็นความผิดทางอาญาภายใต้กฎหมายภายในของรัฐซึ่งการกระทำความผิดได้เกิดขึ้น และหากการกระทำนั้นเกิดขึ้นในรัฐภาคีซึ่งปฏิบัติตามหรือบังคับใช้ข้อนี้ การกระทำดังกล่าวจะถือเป็นความผิดอาญาภายใต้กฎหมายภายในของรัฐภาคีนั้นได้

(ง) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องจัดส่งสำเนากฎหมายของตนที่ทำให้ข้อนี้มีผลใช้บังคับและสำเนาการแก้ไขเปลี่ยนแปลงใดๆ ภายหลังซึ่งกฎหมายเช่นว่าหรือคำอธิบายของกฎหมายดังกล่าวให้แก่เลขาธิการสหประชาชาติ

(จ) หากหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของรัฐภาคีกำหนดไว้ รัฐภาคีดังกล่าวอาจบัญญัติให้ความผิดตามวรรค 1 ของข้อนี้ไม่ใช่บังคับกับบุคคลซึ่งกระทำความผิดมูลฐานนั้น

ข้อ 24 การปกปิด

โดยไม่กระทบกระเทือนต่อบทบัญญัติของข้อ 23 ของอนุสัญญา รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณารับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา ซึ่งการปกปิดหรือการเก็บรักษาต่อไปซึ่งทรัพย์สินภายหลังจากที่มีการกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ โดยบุคคลที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด เช่นว่าเมื่อบุคคลที่เกี่ยวข้องนั้นรู้ว่าทรัพย์สินเช่นว่าเป็นผลจากการกระทำความผิดใดๆ ที่กำหนดไว้ตามอนุสัญญานี้

ข้อ 25 การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม

รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้การกระทำดังต่อไปนี้เป็นความผิดอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา

(ก) การใช้กำลังบังคับ การคุกคาม หรือการข่มขู่ หรือการให้คำมั่นสัญญา การเสนอ หรือการให้ประโยชน์อันมิควรได้เพื่อจูงใจให้มีการเบิกความอันเป็นเท็จหรือรบกวนการให้คำเบิกความหรือการนำพยานหลักฐานมาสืบในกระบวนการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้

(ข) การใช้กำลังบังคับ คุกคามหรือข่มขู่เพื่อรบกวนการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้พิพากษาหรือเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำ ความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ ทั้งนี้ ความในอนุวรรคนี้จะไม่กระทบต่อสิทธิของรัฐภาคีในการออกกฎหมายที่คุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นๆ ด้วย

ข้อ 26 ความรับผิดชอบของนิติบุคคล

1. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องรับเอามาตรการที่อาจจำเป็นซึ่งสอดคล้องกับหลักกฎหมายของตนในการกำหนดความรับผิดชอบของนิติบุคคลที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้

2. ภายใต้อาณัติของกฎหมายภายในของรัฐภาคี ความรับผิดชอบของนิติบุคคลอาจเป็นความผิดทางอาญา ทางแพ่งหรือทางปกครองก็ได้

3. ความรับผิดชอบว่าต้องไม่กระทบต่อความรับผิดชอบทางอาญาของบุคคลธรรมดาซึ่งได้กระทำความผิด

4. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องประกันเป็นการเฉพาะว่านิติบุคคลที่ต้องรับผิดชอบตามข้อนี้ต้องถูกอยู่ภายใต้มาตรการลงโทษทางอาญาและไม่ใช่อาญารวมทั้งมาตรการลงโทษทางการเงินที่มีประสิทธิผลได้สัดส่วน และมีผลในการยับยั้งการกระทำความผิด

ข้อ 27 การมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดและการพยายามกระทำความผิด

1. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายภายในของตนสำหรับการมีส่วนร่วมในฐานะใด ๆ เช่น เป็นผู้ร่วมกระทำความผิด เป็นผู้ช่วยเหลือหรือก่อให้มีการกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้

2. รัฐภาคีแต่ละรัฐอาจรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายภายในของตน สำหรับการพยายามกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้

3. รัฐภาคีแต่ละรัฐอาจรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายภายในของตน สำหรับการเตรียมการเพื่อกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้

ข้อ 28 การรู้ข้อเท็จจริง เจตนา และความมุ่งประสงค์ที่เป็นองค์ประกอบของความผิด

การรู้ข้อเท็จจริง เจตนา และความมุ่งประสงค์ที่กำหนดให้เป็นองค์ประกอบของความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้อาจอนุมานจากเหตุการณ์ข้อเท็จจริงที่ปรากฏ

ข้อ 29 อายุความ

ในกรณีที่เหมาะสม รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องกำหนดอายุความภายใต้กฎหมายของตนในการเริ่มกระบวนการพิจารณาสำหรับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ให้มีระยะเวลานานและกำหนดให้อายุความนั้นนานขึ้นหรือให้อายุความสะดุดหยุดลงในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดได้หลบหนีกระบวนการยุติธรรม

ข้อ 30 การฟ้องคดี การพิจารณาพิพากษา และการลงโทษ

1. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินการให้การกระทำ ความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ มีความรับผิดชอบตามกฎหมายโทษที่คำนึงถึงความร้ายแรงของความผิดนั้น

2. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินการที่อาจจำเป็นในการกำหนดหรือคงไว้ซึ่งความสมดุลอย่างเหมาะสมระหว่างความคุ้มกันหรือเอกสิทธิ์ทางเขตอำนาจที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐใน

การปฏิบัติหน้าที่ของตน และหากจำเป็น ความเป็นไปได้ของประสิทธิผลในการสืบสวนสอบสวน การฟ้องคดีและการพิจารณาพิพากษาคดีในความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามระบบกฎหมายและหลักการในรัฐธรรมนูญของตน

3. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพยายามที่จะประกันว่าอำนาจทางกฎหมายในการใช้ดุลพินิจ ภายใต้กฎหมายภายในของตนเกี่ยวกับการฟ้องคดีบุคคลสำหรับการกระทำความผิดที่กำหนดตาม อนุสัญญานี้ จะนำไปใช้ในทางที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดแก่มาตรการบังคับทางกฎหมายในส่วน ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเหล่านั้น และโดยคำนึงถึงตามควรต่อความจำเป็นในการยับยั้งการ กระทำความผิดเช่นนั้น

4. ในคดีของความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่ เหมาะสม โดยเป็นไปตามกฎหมายภายในของตนและโดยคำนึงถึงตามควรต่อสิทธิในการต่อสู้คดี เพื่อหาทางประกันว่าในการพิจารณากำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคำวินิจฉัยให้ปล่อยตัวจำเลยซึ่งคดีอยู่ ระหว่างการพิจารณาหรือระหว่างอุทธรณ์นั้น ได้คำนึงถึงความจำเป็นที่จะประกันการปรากฏตัวของ จำเลยในกระบวนการพิจารณาคดีอาญาครั้งต่อไปแล้ว

5. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องคำนึงถึงความร้ายแรงของความผิดที่เกี่ยวข้องเมื่อพิจารณาผลที่ อาจเกิดขึ้นของการปล่อยตัวก่อนกำหนดหรือการพักการลงโทษโดยการคุมประพฤติบุคคลซึ่งต้อง คำพิพากษาว่ากระทำความผิดเช่นนั้น

6. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณากำหนดกระบวนการในกรณีที่เหมาะสมในการถอดถอน พนักงาน หรือเปลี่ยนแปลงหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาเกี่ยวกับความผิดตามอนุสัญญานี้ โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจภายในขอบเขตเท่าที่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของ ตน โดยคำนึงถึงการให้ความเคารพต่อหลักการที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลนั้นเป็นผู้บริสุทธิ์

7. ในกรณีที่มีเหตุผลเพียงพอจากความร้ายแรงของความผิด รัฐภาคีแต่ละรัฐโดย สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายในของตน ต้องพิจารณากำหนดกระบวนการใน การตัดสิทธิบุคคลซึ่งต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้โดยคำสั่งของศาล หรือวิธีการอื่นที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไปนี้อยู่ในระยะเวลาที่กำหนดโดยกฎหมายภายใน ของตน

(ก) การดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการ

(ข) การดำรงตำแหน่งในวิชาชีพ ซึ่งเป็นของรัฐทั้งหมดหรือบางส่วน

8. วรรค 1 ของข้อนี้จะไม่กระทบต่อการใช้อำนาจทางวินัยต่อข้าราชการพลเรือนโดย เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

9. ไม่มีความใดในอนุสัญญานี้จะกระทบต่อหลักการว่ารายละเอียดของความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ และของข้อต่อสู้ทางกฎหมายหรือหลักการทางกฎหมายอื่นใด ซึ่งควบคุมความถูกต้องตามกฎหมายของการกระทำย่อมเป็นไปเพียงที่กฎหมายภายในของรัฐภาคีบัญญัติไว้ และการฟ้องร้องดำเนินคดีและลงโทษในความผิดเช่นว่าต้องเป็นไปตามกฎหมายภายในนั้น

10. รัฐภาคีต้องพยายามส่งเสริมการกลับคืนสู่สังคมของบุคคลซึ่งต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้

ข้อ 31 การอายัด การยึด และการริบทรัพย์สิน

1. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินการที่อาจจำเป็น ทั้งนี้ ภายในขอบเขตที่กว้างที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ภายในระบบกฎหมายภายในของตน เพื่อให้สามารถมีการริบทรัพย์สินต่อไปนี้

(ก) ทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ หรือทรัพย์สินอื่นซึ่งมีมูลค่าตรงกับมูลค่าของทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิดเช่นว่า

(ข) ทรัพย์สิน อุปกรณ์ หรือเครื่องมืออื่นใด ที่ใช้หรือมุ่งหมายจะใช้ในความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้

2. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินการที่อาจจำเป็นเพื่อให้สามารถระบุรูปพรรณติดตาม อายัดหรือยึดสิ่งใดซึ่งอ้างถึงในวรรค 1 ของข้อนี้เพื่อความมุ่งประสงค์ในการริบทรัพย์สินในที่สุด

3. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นที่อาจจำเป็นโดยสอดคล้องกับกฎหมายภายในของตนในการวางระเบียบเกี่ยวกับการจัดการของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการอายัด ยึด หรือริบทรัพย์สินภายใต้วรรค 1 และวรรค 2 ของข้อนี้

4. ถ้าทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดเช่นว่าถูกแปรสภาพหรือเปลี่ยนแปลงทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นทรัพย์สินอื่น ทรัพย์สินนั้นต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรการที่อ้างถึงในข้อนี้แทนที่ทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดนั้น

5. ถ้าทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเช่นว่าถูกนำไปควมรวมกับทรัพย์สินซึ่งได้มา

จากแหล่งที่มาโดยชอบด้วยกฎหมาย ทรัพย์สินนั้นต้องถูกริบเพียงเท่ามูลค่าประเมินของทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดที่ถูกนำมาควมรวมเข้ากับทรัพย์สินนั้น ทั้งนี้ โดยไม่กระทบต่ออำนาจใดๆ ในการอายัดหรือยึด

6. รายได้หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งเกิดจากทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเช่นว่าจากทรัพย์สินซึ่งมาจากการเปลี่ยนสภาพหรือการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด หรือจากทรัพย์สินที่มีส่วนของทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดควมรวมอยู่

ต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรการที่อ้างถึงในข้อนี้ในลักษณะและขอบเขตเดียวกันกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

7. เพื่อความมุ่งประสงค์ของข้อนี้และข้อ 55 ของอนุสัญญานี้ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องให้อำนาจศาลหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอื่นใดของตนในการสั่งให้จัดส่งหรือยึดไว้ซึ่งบันทึกของธนาคาร บันทึกการเงินหรือบันทึกทางการค้า รัฐภาคีต้องไม่ปฏิเสธที่จะดำเนินการภายใต้บทบัญญัติของวรรคนี้ โดยอ้างเหตุเรื่องความลับของธนาคาร

8. รัฐภาคีอาจพิจารณาความเป็นไปได้ในการกำหนดให้ผู้กระทำความผิดแสดงที่มาโดยชอบด้วยกฎหมายของทรัพย์สินที่มีการกล่าวหาว่าได้มาจากการกระทำความผิดเช่นว่า หรือทรัพย์สินอื่นซึ่งจะต้องถูกริบ ทั้งนี้ ภายในขอบเขตที่ข้อกำหนดนั้นสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตนและตามหลักของกระบวนการพิจารณาของศาลและกระบวนการอื่นๆ

9. บทบัญญัติของข้อนี้จะต้องไม่ถูกตีความในทางที่กระทบต่อสิทธิของบุคคลที่สามซึ่งสุจริต

10. ไม่มีควมใดในข้อนี้ที่จะกระทบต่อหลักการที่ว่ามาตรการต่างๆ ที่อ้างถึงในข้อนี้ต้องถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนและถือปฏิบัติโดยเป็นไปตามและอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายภายในของรัฐภาคี

ข้อ 32 การคุ้มครองพยาน ผู้เชี่ยวชาญและผู้เสียหาย

1. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินการที่เหมาะสมโดยเป็นไปตามระบบกฎหมายภายในของตนและภายใต้วิธีการของตนในการจัดให้มีการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพแก่พยานและผู้เชี่ยวชาญซึ่งให้คำเบิกความเกี่ยวกับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญา และเท่าที่เหมาะสม แก่ญาติและบุคคลอื่นที่เป็นผู้ใกล้ชิดของบุคคลนั้นๆ ให้พ้นจากการแค้นเคืองหรือข่มขู่ที่อาจเกิดขึ้นได้

2. โดยไม่กระทบต่อสิทธิของจำเลยและสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยชอบธรรม มาตรการที่ควรพิจารณาดำเนินการในวรรค 1 นอกจากประการอื่นแล้ว อาจรวมถึง

(ก) การกำหนดกระบวนการสำหรับการคุ้มครองทางกายภาพแก่บุคคลเช่นว่าภายในขอบเขตที่จำเป็นและเป็นไปได้ เช่น การย้ายที่อยู่และการอนุญาต ในกรณีที่เหมาะสมในการปกปิดหรือจำกัดการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรูปพรรณและถิ่นที่อยู่ของบุคคลเช่นว่า

(ข) การจัดให้มีระเบียบวิธีพิจารณาพยานหลักฐานที่อนุญาตให้พยานและผู้เชี่ยวชาญเบิกความ

ในลักษณะที่ประกันความปลอดภัยของบุคคลเช่นว่า เช่น การอนุญาตให้เบิกความผ่านการใช้เทคโนโลยีการสื่อสาร เช่น วิดีทัศน์ หรือวิธีการอื่นที่เหมาะสม

3. รัฐภาคีต้องพิจารณาร่วมทำความตกลงหรือข้อตกลงกับรัฐอื่นๆ ในการย้ายที่อยู่ของบุคคลที่อ้างถึงในวรรค 1 ของข้อนี้

4. บทบัญญัติของข้อนี้ต้องใช้บังคับกับผู้เสียหายในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นพยาน

5. ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายภายในของตน รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องเปิดโอกาสให้มีการนำเสนอและพิจารณาความเห็นและข้อห่วงกังวลของผู้เสียหายในขั้นตอนที่เหมาะสมของกระบวนการพิจารณาความอาญาต่อผู้กระทำผิดในลักษณะที่ไม่กระทบต่อสิทธิในการต่อสู้คดี

ข้อ 33 การคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิด

รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณาบรรจุไว้ในระบบกฎหมายภายในของตนซึ่งมาตรการที่เหมาะสมในการให้ความคุ้มครองแก่บุคคลผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญาฯ นี้โดยสุจริตและโดยมิเหตุผลสมควรต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจให้พ้นจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

ข้อ 34 ผลของการกระทำที่เป็นการทุจริต

โดยคำนึงอย่างเป็นธรรมถึงสิทธิของบุคคลที่สามซึ่งได้มาโดยสุจริต รัฐภาคีแต่ละรัฐโดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตนต้องดำเนินมาตรการเพื่อดำเนินการต่อผลของการทุจริต โดยในส่วนี้ รัฐภาคีอาจพิจารณาให้การทุจริตเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาตามกฎหมายเพื่อให้สัญญาเป็นโมฆะหรือยกเลิกสัญญา เพิกถอนการให้สัมปทานหรือหนังสือสำคัญอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน หรือดำเนินการในการแก้ไขเยียวยาโดยประการอื่น

ข้อ 35 ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหาย

รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่อาจจำเป็นโดยเป็นไปตามหลักการของกฎหมายของตนเพื่อประกันว่าหน่วยองค์กรหรือบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายอันเป็นผลจากการกระทำทุจริต มีสิทธิที่จะดำเนินคดีต่อผู้ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ได้รับค่าสินไหมทดแทน

ข้อ 36 หน่วยงานที่มีความชำนาญพิเศษ

รัฐภาคีแต่ละรัฐโดยเป็นไปตามหลักพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน ต้องประกันว่าจะมีหน่วยงานหนึ่งหรือหลายหน่วยงานหรือบุคคลซึ่งมีความชำนาญพิเศษในการต่อต้านการทุจริต โดยการบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานหรือบุคคลเช่นว่าต้องได้รับความเป็นอิสระตามที่จำเป็นโดยเป็นไป ตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมี

ประสิทธิผลและโดยปราศจากอิทธิพลในทางมิชอบใดๆ บุคคลหรือพนักงานของหน่วยงานนั้นๆ ควรได้รับการฝึกอบรมที่เหมาะสมและได้รับทรัพยากรตามควรในการปฏิบัติงานของตน

ข้อ 37 ความร่วมมือกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย

1. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมในการสนับสนุนให้บุคคลที่มีส่วนร่วมหรือได้ร่วมในการกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพื่อความมุ่งประสงค์ในการสืบสวนสอบสวนและใช้เป็นพยานหลักฐาน และในการจัดหาให้ซึ่งความช่วยเหลือด้านข้อเท็จจริงและความช่วยเหลือ เป็นรายกรณีแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจซึ่งอาจมีส่วนช่วยในการสืบไปซึ่งสิทธิในทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดและในการได้กลับคืนซึ่งทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดนั้น

2. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณาจัดให้มีการเป็นไปได้ในกรณีที่เหมาะสมในการลดหย่อนโทษให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดซึ่งให้ความร่วมมืออย่างสำคัญในการสืบสวนสอบสวนหรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้

3. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณาจัดให้มีการเป็นไปได้ตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตนในการให้ความคุ้มกันแก่บุคคลซึ่งให้ความร่วมมืออย่างสำคัญในการสืบสวนสอบสวน หรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ให้พ้นจากการถูกฟ้องคดี

4. ให้นำ ความตามที่บัญญัติไว้ในข้อ 32 ของอนุสัญญานี้มาใช้ในการคุ้มครองบุคคล เช่นว่าโดยอนุโลม

5. ในกรณีที่บุคคลที่อ้างถึงในวรรค 1 ของข้อนี้ที่อยู่ในรัฐภาคีหนึ่งสามารถให้ความร่วมมืออย่างสำคัญแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของอีกรัฐภาคีหนึ่ง รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องอาจพิจารณาจัดทำความตกลงหรือข้อตกลงใดๆ ที่สอดคล้องกับกฎหมายภายในของตนเกี่ยวกับการจัดให้ซึ่งการปฏิบัติตามที่กำหนดในวรรค 2 และวรรค 3 ของข้อนี้เท่าที่เป็นไปได้

ข้อ 38 ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ

รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่อาจจำเป็น โดยเป็นไปตามกฎหมายภายในของตนในการสนับสนุนให้มีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐของตนฝ่ายหนึ่งกับหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการสืบสวน และการฟ้องคดีอาญาของอีกฝ่ายหนึ่ง ความร่วมมือเช่นว่าอาจรวมถึง

(ก) การแจ้งแก่หน่วยงานฝ่ายหลัง โดยการริเริ่มของหน่วยงานที่แจ้งนั่นเอง เมื่อมีเหตุผลสมควรเชื่อได้ว่าเกิดมีการกระทำความผิดที่กำหนดตามข้อ 15 ข้อ 21 และข้อ 23 ของอนุสัญญานี้ หรือ

(ข) การจัดหาให้ซึ่งข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นทั้งปวงแก่หน่วยงานฝ่ายหลัง เมื่อมีการร้องขอ

ข้อ 39 ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน

1. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่อาจจำเป็นโดยเป็นไปตามกฎหมายภายในของตนเพื่อสนับสนุนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้านการสืบสวนสอบสวนและการฟ้องคดีกับหน่วยองค์กรภาคเอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันการเงิน ในเรื่องซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระทำความคิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้

2. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณาสนับสนุนคนชาติของตนและบุคคลอื่นที่มีถิ่นพำนักในดินแดนของรัฐตนให้รายงานแก่หน่วยงานของรัฐด้านการสืบสวนสอบสวนและการฟ้องคดีถึงการกระทำความคิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้

ข้อ 40 ความลับทางธนาคาร

รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องประกันว่าในกรณีการสืบสวนสอบสวนความคิดอาญาภายในประเทศในความคิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ จะมีอยู่ซึ่งกลไกที่เหมาะสมภายในระบบกฎหมายภายในของตนเพื่อเอาชนะอุปสรรคที่อาจเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยเรื่องความลับทางธนาคาร

ข้อ 41 ประวัติการกระทำผิดทางอาญา

รัฐภาคีแต่ละรัฐอาจรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติหรือมาตรการอื่นที่อาจจำเป็น ภายใต้เงื่อนไขและเพื่อความมุ่งประสงค์ตามที่เห็นสมควร ในการนำคำพิพากษาครั้งก่อนใดๆ ในอีกรัฐหนึ่งของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด มาพิจารณาเพื่อความมุ่งประสงค์ในการใช้ข้อมูลข่าวสาร เช่นว่าในการดำเนินคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับความคิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้

ข้อ 42 เขตอำนาจศาล

1. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องรับเอามาตรการที่อาจจำเป็นในการกำหนดเขตอำนาจศาลของตนเหนือความคิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ เมื่อ

(ก) ความคิดนั้นได้กระทำในดินแดนของรัฐภาคีนั้น หรือ

(ข) ความคิดนั้นได้กระทำบนเรือซึ่งชักธงของรัฐภาคีนั้น หรืออากาศยานซึ่งจดทะเบียนภายใต้กฎหมายของรัฐภาคีนั้น ณ เวลาที่มีการกระทำความผิด

2. ภายใต้ข้อ 4 ของอนุสัญญานี้ รัฐภาคีอาจกำหนดเขตอำนาจศาลของตนเหนือความคิด เช่นว่าใดๆ เมื่อ :

(ก) ความคิดนั้นกระทำต่อคนชาติของรัฐภาคีนั้น หรือ

(ข) ความผิคนั้นกระทำโดยคนชาติของรัฐภาคนั้น หรือบุคคลไร้สัญชาติซึ่งมีถิ่นพำนักในดินแดนของรัฐภาคนั้น หรือ

(ค) ความผิคนั้นเป็นหนึ่งในความผิคนั้นตามข้อ 23 วรรค 1 (ข) (2) ของอนุสัญญาซึ่งกระทำนอกดินแดนของรัฐภาคนั้น โดยมุ่งที่จะกระทำความผิคนั้นตามข้อ 23 วรรค 1 (ก) (1) หรือ (2) หรือ (ข) (1) ของอนุสัญญาภายในดินแดนของตน หรือ

(ง) ความผิคนั้นได้กระทำต่อรัฐภาคี

3. เพื่อความมุ่งประสงค์ของข้อ 44 ของอนุสัญญานี้ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินการที่อาจจำเป็นเพื่อกำหนดเขตอำนาจศาลของตนเหนือความผิคนั้นที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ เมื่อผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิคนั้นปรากฏตัวในดินแดนของรัฐภาคนั้นและรัฐภาคนั้นไม่ส่งบุคคล เช่นว่าเป็นผู้ร้ายข้ามแดน โดยเหตุผลเพียงว่าบุคคลนั้นเป็นคนชาติของตน

4. รัฐภาคีแต่ละรัฐอาจใช้มาตรการที่อาจจำเป็นเพื่อกำหนดเขตอำนาจศาลของตนเหนือความผิคนั้นที่กำหนดตามอนุสัญญานี้เมื่อผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิคนั้นปรากฏตัวในดินแดนของตน และตนไม่ส่งบุคคลนั้นเป็นผู้ร้ายข้ามแดน

5. หากรัฐภาคีที่ใช้เขตอำนาจศาลของตนภายใต้วรรค 1 หรือวรรค 2 ของข้อนี้ ได้รับแจ้งหรือทราบโดยทางอื่นว่ารัฐภาคีอื่นใดกำลังดำเนินการสืบสวนสอบสวน ฟ้องคดี หรือดำเนินการกระบวนการพิจารณาทางศาลเกี่ยวกับการกระทำความผิคนั้น ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐภาคีเหล่านั้นหารือกันตามความเหมาะสมโดยมุ่งหมายให้มีการประสานงานในการดำเนินการของรัฐภาคีเหล่านั้น

6. โดยไม่กระทบต่อบรรทัดฐานของกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป อนุสัญญานี้ต้องไม่กีดกันการใช้เขตอำนาจศาลทางอาญาใดๆ ซึ่งกำหนดโดยรัฐภาคีตามกฎหมายภายในของตน

หมวด 4

ความร่วมมือระหว่างประเทศ

ข้อ 43 ความร่วมมือระหว่างประเทศ

1. รัฐภาคีต้องให้ความร่วมมือในเรื่องทางอาญาตามข้อ 44 ถึง 50 ของอนุสัญญานี้ ในกรณีที่เหมาะสมและโดยสอดคล้องกับระบบกฎหมายภายในของตน รัฐภาคีต้องพิจารณาให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการสืบสวนสอบสวนในเรื่อง และกระบวนการพิจารณาในทางแพ่งและทางปกครองเกี่ยวกับการทุจริต

2. ในเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศ เมื่อใดก็ตามที่มีข้อกำหนดให้การกระทำ ความผิดที่เป็นมูลกรณีของการร้องขอต้องเป็นความผิดทางอาญาของทั้งรัฐที่ร้องขอและรัฐที่ได้รับ การร้องขอ ให้ถือว่ากรณีเป็นไปตามข้อกำหนดนั้นแล้วหากการกระทำอันเป็นพื้นฐานของความผิด ที่มีการร้องขอความช่วยเหลือนั้นถือเป็นความผิดอาญาภายใต้กฎหมายของรัฐภาคีทั้งสอง ไม่ว่า กฎหมายของรัฐที่ได้รับการร้องขอจะจัดความผิดนั้นไว้ในประเภทเดียวกัน หรือกำหนดความผิดไว้ ในฐานความผิดเดียวกันกับความผิดของรัฐที่ร้องขอหรือไม่ก็ตาม

ข้อ 44 การส่งผู้ร้ายข้ามแดน

1. ให้นำข้อนี้มาใช้บังคับกับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ในกรณีที่บุคคลซึ่งถูก ร้องขอให้ส่งตัวเป็นผู้ร้ายข้ามแดนปรากฏตัวอยู่ในดินแดนของรัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอ โดยมี เงื่อนไขว่าความผิดที่จะขอให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้นต้องสามารถลงโทษได้ตามกฎหมายภายใน ของทั้งรัฐผู้ร้องขอและรัฐที่ได้รับการร้องขอ

2. แม้จะมีบทบัญญัติของวรรค 1 ของข้อนี้ รัฐภาคีซึ่งกฎหมายของตนอนุญาตให้กระทำ เช่นนั้นได้อาจยินยอมให้มีการส่งบุคคลที่กระทำความผิดใดๆ ภายใต้อนุสัญญานี้ ซึ่งไม่สามารถ ลงโทษได้ภายใต้กฎหมายภายในของตนเป็นผู้ร้ายข้ามแดน

3. หากคำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนรวมถึงความผิดหลายฐานแยกจากกัน ซึ่งอย่างน้อย ที่สุดหนึ่งในความผิดนั้นสามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ตามข้อนี้ ในขณะที่บางความผิดไม่สามารถส่ง ผู้ร้ายข้ามแดนได้โดยเหตุผลเรื่องระยะเวลาของการจำคุกกักขัง แต่เป็นความผิดที่เกี่ยวข้องกับ ความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้รัฐภาคีที่ได้รับการร้องขออาจใช้บังคับข้อนี้กับความผิดเหล่านี้ได้ ด้วย

4. แต่ละความผิดซึ่งข้อนี้ใช้บังคับให้ถือว่ารวมอยู่ในความผิดที่สามารถส่งผู้ร้ายข้าม แแดนได้ในสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนใด ๆ ที่มีอยู่ระหว่างรัฐภาคี รัฐภาคีรับที่จะรวมเอาความผิด เช่นว่าเป็นความผิดที่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ในสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนทุกฉบับที่จะจัดทำ ขึ้นระหว่างกัน รัฐภาคีที่ใช้อนุสัญญานี้เป็นพื้นฐานในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ต้องไม่ถือว่าความผิดใด ที่กำหนดตามอนุสัญญานี้เป็นความผิดทางการเมืองในกรณีที่กฎหมายของตนอนุญาตให้กระทำ เช่นนั้นได้

5. หากรัฐภาคีใดซึ่งกำหนดให้การส่งผู้ร้ายข้ามแดนตั้งอยู่บนเงื่อนไขของการมีอยู่ของ สนธิสัญญาได้รับคำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนจากอีกรัฐภาคีหนึ่งซึ่งไม่มีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้าม แแดนต่อกันรัฐภาคีที่ได้รับการร้องขออาจพิจารณาใช้อนุสัญญานี้เป็นพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับการ ส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่เกี่ยวกับความผิดใดๆ ซึ่งข้อนี้ใช้บังคับอยู่

6. รัฐภาคีซึ่งได้กำหนดให้การส่งผู้ร้ายข้ามแดนตั้งอยู่บนเงื่อนไขของการมีอยู่ซึ่งสนธิสัญญาต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(ก) ในเวลาที่มีการมอบสัตยาบันสาร หารือให้การยอมรับหรือสารแสดงความเห็นชอบหรือภาคยานุวัติสารของอนุสัญญานี้ให้แจ้งต่อเลขาธิการสหประชาชาติว่าตนจะใช้อุสัญญานี้เป็นพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับรัฐภาคีอื่นของอนุสัญญานี้หรือไม่ และ

(ข) หากรัฐภาคีไม่ใช้อุสัญญานี้เป็นพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ในกรณีที่เหมาะสม ให้รัฐภาคีหาทางจัดทำสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับรัฐภาคีอื่นของอนุสัญญานี้เพื่อปฏิบัติตามข้อนี้

7. รัฐภาคีซึ่งมิได้กำหนดให้การส่งผู้ร้ายข้ามแดนตั้งอยู่บนเงื่อนไขของการมีอยู่ซึ่งสนธิสัญญาต้องยอมรับให้ความผิดซึ่งข้อนี้ใช้บังคับเป็นความผิดที่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ระหว่างรัฐภาคีเหล่านั้น

8. ให้การส่งผู้ร้ายข้ามแดนอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในโดยกฎหมายภายในของรัฐภาคีที่ได้รับคำร้องขอหรือโดยสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ใช้บังคับ โดยนอกจากประการอื่นแล้วรวมทั้งเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับโทษขั้นต่ำสำหรับความผิดที่มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนและเหตุผลที่รัฐภาคีที่ได้รับคำร้องขออาจปฏิเสธการส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้

9. ภายใต้กฎหมายภายในของตน ให้รัฐภาคีพยายามเร่งรัดกระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้รวดเร็วขึ้นและลดความยุ่งยากของข้อกำหนดเกี่ยวกับพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่เกี่ยวข้องกับความผิดใดๆที่ข้อนี้ใช้บังคับ

10. หากแน่ใจว่าเป็นสถานการณ์ที่มีเหตุผลสมควรและเร่งด่วนและโดยการร้องขอจากรัฐภาคีอื่น รัฐภาคีที่ได้รับคำร้องขออาจดำเนินการคุมขังบุคคลซึ่งถูกร้องขอให้ส่งตัวเป็นผู้ร้ายข้ามแดนและปรากฏตัวอยู่ในดินแดนของรัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอนั้น หรืออาจดำเนินการอื่นใดที่เหมาะสมเพื่อประกันการปรากฏตัวของบุคคลนั้นในกระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ทั้งนี้ ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายภายในและสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนของตน

11. หากรัฐภาคีซึ่งบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดปรากฏตัวอยู่ในดินแดนของตนไม่ส่งตัวบุคคลเช่นเป็นผู้ร้ายข้ามแดนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่ข้อนี้ใช้บังคับ โดยเหตุเพียงประการเดียวว่าบุคคลนั้นเป็นคนชาติของตน ให้รัฐภาคีนั้นมีพันธกรณีที่จะเสนอคดีดังกล่าวไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของตนเพื่อความมุ่งประสงค์ในการฟ้องคดีโดยปราศจากความล่าช้าเกินควรเมื่อมีการร้องขอจากรัฐภาคีที่ร้องขอให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้น เจ้าหน้าที่เหล่านั้นต้องดำเนินการวินิจฉัยและดำเนินกระบวนการต่างๆ ของตนในลักษณะเช่นเดียวกับในคดีความผิดที่มีลักษณะ

ร้ายแรงอื่นใดภายใต้กฎหมายภายในของรัฐภาคนั้น ให้รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องร่วมมือซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะในด้านกระบวนการพิจารณาคดีและพยานหลักฐาน เพื่อประกันประสิทธิภาพของการฟ้องคดีเช่นว่า

12. เมื่อใดก็ตามที่กฎหมายภายในอนุญาตให้รัฐภาคีส่งผู้ร้ายข้ามแดนหรือส่งตัวบุคคลใดซึ่งเป็นคนชาติของตนในทางอื่นใดได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขว่าบุคคลนั้นจะถูกส่งตัวกลับมายังรัฐภาคีเพื่อรับโทษที่กำหนดโดยผลของการพิจารณาคดีหรือกระบวนการใดๆ ในเรื่องที่ร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนหรือส่งตัวบุคคลนั้น และรัฐภาคนั้นกับรัฐภาคีที่ร้องขอให้ส่งตัวบุคคลนั้นเป็นผู้ร้ายข้ามแดนเห็นชอบกับทางเลือกนี้และเงื่อนไขอื่นที่ทั้งสองฝ่ายอาจเห็นว่าเหมาะสม ให้ถือว่า การส่งผู้ร้ายข้ามแดนหรือการส่งตัวโดยมีเงื่อนไขดังกล่าวเพียงพอสำหรับการปฏิบัติตามพันธกรณีที่ระบุไว้ในวรรค 11 ของข้อนี้

13. หากมีการปฏิเสธการร้องขอส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่มีความมุ่งประสงค์ในการบังคับการลงโทษตามคำพิพากษาศาล เนื่องจากบุคคลที่ได้รับการร้องขอนั้นเป็นคนชาติของรัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอ เมื่อมีการยื่นคำขอจากรัฐผู้ร้องขอ ให้รัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอพิจารณาการบังคับให้มีการลงโทษตามที่กำหนดไว้ในคำพิพากษาศาลภายใต้กฎหมายภายในของรัฐภาคีที่ร้องขอหรือพิจารณาการบังคับให้มีการลงโทษตามคำพิพากษาศาลในส่วนที่เหลือ ทั้งนี้ หากกฎหมายภายในของรัฐภาคีที่ได้รับการร้องขออนุญาตให้กระทำเช่นนั้นได้และโดยสอดคล้องกับข้อกำหนดของกฎหมายเช่นว่า

14. บุคคลใดซึ่งอยู่ระหว่างถูกดำเนินคดีอันเกี่ยวข้องกับความคิดใดๆ ที่ข้อนี้ใช้บังคับ ต้องได้รับประกันการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมในทุกขั้นตอนของการดำเนินคดี รวมทั้งได้รับสิทธิและหลักประกันตามที่กำหนดโดยกฎหมายภายในของรัฐภาคีที่บุคคลนั้นปรากฏตัวอยู่

15. ไม่มีความใดในอนุสัญญานี้ที่จะตีความไปในทางที่กำหนดพันธกรณีในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน หากรัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอมิเหตุผลสำคัญที่จะเชื่อว่า คำร้องขอนั้นได้ทำขึ้นเพื่อความมุ่งประสงค์ในการฟ้องคดี หรือการลงโทษบุคคลด้วยเหตุแห่งเพศ เชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ เผ่าพันธุ์ กำเนิดหรือความคิดเห็นทางการเมืองของบุคคลนั้น หรือการปฏิบัติตามคำร้องขอนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานะของบุคคลผู้นั้นด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งของเหตุดังกล่าวข้างต้น

16. รัฐภาคีไม่อาจปฏิเสธคำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ด้วยเหตุผลเพียงว่าความคิดนั้นพิจารณาได้ว่าเกี่ยวข้องกับเรื่องการคลังด้วย

17. ก่อนปฏิเสธการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ในกรณีที่เหมาะสม ให้รัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอหารือกับรัฐภาคีที่ร้องขอเพื่อให้โอกาสรัฐภาคีที่ร้องขออย่างเพียงพอที่จะเสนอความคิดเห็นของตน และจัดหาให้ซึ่งข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาของตน

18. รัฐภาคีต้องหาทางจัดทำความตกลงหรือข้อตกลงระดับทวิภาคีและพหุภาคีเพื่อดำเนินการหรือเพิ่มพูนประสิทธิผลของการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

ข้อ 45 การโอนตัวบุคคลผู้ต้องโทษ

รัฐภาคีอาจพิจารณาเข้าร่วมในความตกลงหรือข้อตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคีว่าด้วยการโอนตัวบุคคลที่ถูกพิพากษาลงโทษจำคุกหรือถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพในรูปแบบอื่น สำหรับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้มายังดินแดนของตนเพื่อที่บุคคลเหล่านั้นอาจรับโทษให้ครบตามคำพิพากษาในดินแดนของตน

ข้อ 46 ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมาย

1. รัฐภาคีต้องจัดให้มีมาตรการที่กว้างขวางที่สุดของความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมายแก่รัฐภาคีอื่น ในการสืบสวนสอบสวน การฟ้องคดี และกระบวนการทางศาลใดๆ ที่เกี่ยวกับความผิดภายใต้อนุสัญญานี้

2. ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมายต้องสามารถดำเนินการในขอบเขตที่กว้างขวางที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ภายใต้กฎหมาย สนธิสัญญา ความตกลงและข้อตกลงที่เกี่ยวข้องของรัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอ ในเรื่องเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน การฟ้องคดีและกระบวนการทางศาลใดๆ ที่เกี่ยวกับความผิดซึ่งนิติบุคคลอาจต้องรับผิดชอบตามข้อ 26 ของอนุสัญญานี้ในรัฐภาคีที่ร้องขอ

3. ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมายที่สามารถดำเนินการตามข้อนี้ อาจมีการร้องขอเพื่อความมุ่งประสงค์ใดๆ ดังต่อไปนี้

- (ก) การสืบพยานหลักฐานหรือการสอบปากคำจากบุคคล
- (ข) การส่งเอกสารของศาล
- (ค) การดำเนินการค้นและยึด และการอายัด
- (ง) การตรวจสอบวัตถุและสถานที่
- (จ) การจัดหาให้ซึ่งข้อมูลข่าวสาร สิ่งของที่เป็นพยานหลักฐาน และรายงานความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ

(ฉ) การจัดหาให้ซึ่งต้นฉบับหรือสำเนารับรองถูกต้องของเอกสารและบันทึกที่เกี่ยวข้องรวมทั้งบันทึกของรัฐบาล บันทึกของธนาคาร ประวัติทางการเงิน บันทึกของบริษัทหรือบันทึกทางธุรกิจ

(ช) การระบุชี้หรือการสืบหาทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา ทรัพย์สิน เครื่องมือที่ใช้ในการกระทำความผิดหรือสิ่งอื่นใด เพื่อความมุ่งประสงค์ในการใช้เป็นพยานหลักฐาน

(ซ) การอำนวยความสะดวกในการปรากฏตัวของบุคคลในรัฐภาคีที่ร้องขอ โดยสมัครใจ

(ณ) การช่วยเหลือในรูปแบบอื่นที่ไม่ขัดต่อกฎหมายภายในของรัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอ

(ญ) การระงับ การอายัด และการสืบหาทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญาตามบทบัญญัติของหมวด 5 แห่งอนุสัญญา

(ฎ) การเรียกคืนทรัพย์สินตามบทบัญญัติของหมวด 5 แห่งอนุสัญญา

4. โดยไม่กระทบต่อกฎหมายภายใน เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐภาคีหนึ่งอาจส่งข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทางอาญาให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในอีกรัฐภาคีหนึ่ง โดยไม่ต้องมีคำร้องขอก่อน ในกรณีที่ตนเชื่อว่าข้อมูลข่าวสารเหล่านั้นจะช่วยเจ้าหน้าที่ของรัฐภาคีผู้รับในการดำเนินการหรือการสรุปผลการสอบสวนและกระบวนการทางอาญาใดๆ ได้ หรือน่าจะเป็นผลให้รัฐภาคีผู้รับจัดทำคำร้องขอตามอนุสัญญานี้ได้

5. การส่งข้อมูลข่าวสารตามวรรค 4 ของข้อนี้ ต้องไม่กระทบต่อการสอบสวนและกระบวนการทางอาญาใดๆ ในรัฐของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่รับข้อมูลข่าวสารต้องปฏิบัติตามคำร้องขอให้คงข้อมูลข่าวสารเช่นว่าไว้เป็นความลับ แม้ว่าเป็นการชั่วคราวหรือมีข้อจำกัดในการใช้ข้อมูลข่าวสารนั้นก็ตาม อย่างไรก็ตาม ความในข้อนี้ไม่จำกัดรัฐภาคีผู้รับในการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารที่เป็นคุณต่อผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการพิจารณาคดี ในกรณีเช่นว่า ให้รัฐภาคีผู้รับแจ้งรัฐภาคีผู้ส่งก่อนการเปิดเผยนั้น และให้หารือกับรัฐภาคีผู้ส่งเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นหากรัฐภาคีผู้ส่งร้องขอเช่นนั้น ในกรณีพิเศษที่การแจ้งล่วงหน้าไม่อาจกระทำได้ รัฐภาคีผู้รับต้องแจ้งรัฐภาคีผู้ส่งถึงการเปิดเผยนั้นโดยไม่ชักช้า

6. บทบัญญัติของข้อนี้ไม่มีผลกระทบต่อพันธกรณีภายใต้สนธิสัญญาอื่นใด ทั้งในลักษณะทวิภาคี หรือพหุภาคี ที่ใช้บังคับหรือจะใช้บังคับเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมายไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน

7. ให้นำวรรค 9 ถึง 29 ของข้อนี้มาใช้บังคับกับคำร้องขอซึ่งได้กระทำตามข้อนี้ในกรณีรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องมิได้ผูกพันกันโดยสนธิสัญญาเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมาย ในกรณีรัฐภาคีเหล่านั้นผูกพันกันโดยสนธิสัญญาเช่นว่า ให้นำบทบัญญัติที่ตรงกันของสนธิสัญญานั้นมาใช้บังคับเว้นแต่รัฐภาคีเหล่านั้น ตกลงกันที่จะนำวรรค 9 ถึง 29 ของข้อนี้มาใช้บังคับแทนบทบัญญัติที่ตรงกันของสนธิสัญญานั้น ทั้งนี้ สนับสนุนอย่างเต็มที่ให้รัฐภาคีใช้บังคับวรรคต่างๆ เหล่านี้หากเห็นว่าช่วยส่งเสริมการให้ความร่วมมือกัน

8. รัฐภาคีต้องไม่ปฏิเสธที่จะให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมายตามข้อนี้ด้วยเหตุเรื่องความลับทางราชการ

9. (ก) ในการตอบสนองต่อคำร้องขอความช่วยเหลือตามข้อนี้ ในกรณีที่ไม่ปรากฏว่าการกระทำความคิดที่เป็นมูลกรณีของคำร้องขอเป็นความผิดอาญาของทั้งรัฐที่ร้องขอและรัฐที่ได้รับการร้องขอให้รัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอคำนึงถึงความมุ่งประสงค์ของอนุสัญญานี้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 1

(ข) รัฐภาคีอาจปฏิเสธที่จะให้ความช่วยเหลือตามข้อนี้ ด้วยเหตุที่ไม่ปรากฏว่าการกระทำความคิดที่เป็นมูลกรณีของคำร้องขอเป็นความผิดอาญาของทั้งรัฐที่ร้องขอและรัฐที่ได้รับการร้องขออย่างไรก็ตาม ในกรณีที่สอดคล้องกับแนวคิดพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน รัฐที่ได้รับการร้องขอต้องให้ความช่วยเหลือที่ไม่เกี่ยวข้องกับกระทำการในลักษณะบังคับ ความช่วยเหลือเช่นนี้อาจถูกปฏิเสธเมื่อคำร้องขอนั้นเกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีลักษณะเล็กน้อยไม่สำคัญหรือเรื่องที่สามารถร้องขอความร่วมมือหรือความช่วยเหลือได้อยู่แล้วภายใต้บทบัญญัติอื่นของอนุสัญญานี้

(ค) รัฐภาคีแต่ละรัฐอาจพิจารณาปรับมาตรการที่อาจจำเป็น เพื่อให้สามารถให้ความช่วยเหลือตามข้อนี้ในขอบเขตที่กว้างขึ้นในกรณีที่ไม่ปรากฏว่าการกระทำความคิดที่เป็นมูลกรณีของคำร้องขอเป็นความผิดอาญาของทั้งรัฐที่ร้องขอและรัฐที่ได้รับการร้องขอ

10. บุคคลที่ถูกคุมขังหรือกำลังรับโทษตามคำพิพากษาในดินแดนของรัฐภาคีหนึ่งซึ่งถูกร้องขอให้ไปปรากฏตัวในดินแดนของรัฐภาคีหนึ่งเพื่อความมุ่งประสงค์ในการระบุตัวบุคคล การให้ข้อมูลหรือการให้ความช่วยเหลือโดยประการอื่นในการได้มาซึ่งพยานหลักฐานสำหรับการสืบสวนสอบสวน การฟ้องคดีหรือกระบวนการทางศาลใดๆ ที่เกี่ยวกับความผิดที่อยู่ภายใต้อนุสัญญานี้ อาจถูกโอนตัวไปได้หากเป็นไปได้ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(ก) บุคคลนั้นได้แจ้งถึงความยินยอมของตนโดยสมัครใจ

(ข) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐภาคีทั้งสองฝ่ายเห็นชอบ ภายใต้เงื่อนไขเช่นที่รัฐภาคีทั้งสองอาจพิจารณาว่าเหมาะสม

11. เพื่อความมุ่งประสงค์ของวรรค 10 ของข้อนี้

(ก) ให้รัฐภาคีซึ่งบุคคลนั้นถูกโอนตัวไปมีอำนาจและหน้าที่ในการคุมขังบุคคลที่ถูกโอนตัวเว้นแต่ได้รับการร้องขอหรือได้รับมอบอำนาจเป็นอย่างอื่นจากรัฐภาคีซึ่งโอนตัวบุคคลนั้นมา

(ข) ให้รัฐภาคีซึ่งบุคคลนั้นถูกโอนตัวไปปฏิบัติตามพันธกรณีของตนโดยไม่ชักช้าเพื่อส่งตัวบุคคลนั้นกลับคืนไปอยู่ในการควบคุมรัฐภาคีซึ่งโอนตัวบุคคลนั้นมาตามที่ได้ตกลงกันไว้ล่วงหน้า เว้นแต่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐภาคีทั้งสองฝ่ายจะตกลงกันเป็นอย่างอื่น

(ค) รัฐภาคีซึ่งบุคคลนั้นถูกโอนตัวไปต้องไม่กำหนดให้รัฐภาคีที่โอนตัวบุคคลนั้นไปเริ่มต้นกระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเพื่อรับตัวบุคคลที่ถูกโอนตัวไปกลับมา

(ง) ให้บุคคลที่ถูกโอนตัวได้รับการหักลบวันรับโทษที่กำหนดในรัฐภาคีซึ่งโอนตัวบุคคลนั้นไปสำหรับระยะเวลาที่ถูกคุมขังในรัฐภาคีซึ่งบุคคลนั้นถูกโอนตัวมา

12. บุคคลซึ่งจะถูกโอนตัวตามวรรค 10 และ 11 ของข้อนี้ไม่ว่าจะมีสัญชาติใดก็ตามต้องไม่ถูกฟ้องคดี คุมขัง ลงโทษ หรือถูกจำกัดเสรีภาพส่วนบุคคลอื่นใด ในดินแดนของรัฐภาคีที่บุคคลนั้นถูกโอนตัวไปในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ การงดเว้นการกระทำ หรือคำพิพากษาลงโทษที่มีขึ้นก่อนการเดินทางออกจากดินแดนของรัฐภาคีที่โอนตัวบุคคลนั้นมา ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐภาคีซึ่งจะโอนตัวบุคคลนั้นมาจะเห็นชอบให้ดำเนินการเช่นนั้น

13. ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานกลางที่มีความรับผิดชอบและอำนาจในการรับคำร้องขอความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมาย และดำเนินการตามคำร้องขอนั้นๆ หรือมิฉะนั้นให้จัดส่งคำร้องขอนั้นๆ ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่รัฐภาคีมีเขตการปกครองพิเศษหรือดินแดนที่มีระบบการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมายแยกออกไปต่างหาก รัฐภาคีนั้นอาจกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานกลางแยกเฉพาะซึ่งมีหน้าที่เช่นเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานกลางดังกล่าวข้างต้นสำหรับเขตการปกครองพิเศษหรือดินแดนนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานกลางต้องประกันความรวดเร็วและถูกต้องเหมาะสมของการดำเนินการหรือการจัดส่งคำร้องขอที่ตนได้รับ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานกลางจัดส่งคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพื่อดำเนินการ ให้เจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานกลางนั้นสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามคำร้องขออย่างรวดเร็วและถูกต้องเหมาะสมโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจนั้น รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องแจ้งให้เลขาธิการสหประชาชาติได้รับทราบถึงเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานกลางที่กำหนดขึ้นเพื่อความมุ่งประสงค์นี้ในเวลาขึ้นสัตยาบันสาร สารให้การยอมรับ หรือสารแสดงความเห็นชอบ หรือภาคยานุวัติสารของตนต่ออนุสัญญานี้ คำร้องขอความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมาย และการสื่อสารใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับคำร้องขอนั้นให้ส่งไปยังเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานกลางที่กำหนดโดยรัฐภาคีนั้นๆ ข้อกำหนดนี้ ต้องไม่กระทบต่อสิทธิของรัฐภาคีในการกำหนดให้คำร้องขอและการสื่อสารเช่นว่าส่งถึงตนผ่านวิถีทางการทูต และผ่านทางองค์การตำรวจสากลในสถานการณ์เร่งด่วนในกรณีที่รัฐภาคีนั้นๆ เห็นชอบหากเป็นไปได้

14. คำร้องขอให้ทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือในกรณีที่เป็นไปได้ โดยวิธีการใดๆ ที่สามารถบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรได้ ในภาษาที่รัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอยอมรับภายใต้เงื่อนไขที่อำนวยความสะดวกนั้นพิสูจน์ตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงได้ ให้แจ้งเลขาธิการสหประชาชาติทราบถึงภาษาใดภาษาหนึ่งหรือหลายภาษาซึ่งรัฐภาคีแต่ละรัฐให้การยอมรับในเวลาที่รัฐภาคีนั้น ขึ้นสัตยาบันสาร สารให้การยอมรับหรือสารแสดงความเห็นชอบหรือภาคยานุวัติสารของตนต่อ

อนุสัญญาฯ ในสถานการณ์เร่งด่วนและในกรณีที่มีรัฐภาคีนั้นๆ เห็นชอบ คำร้องขออาจกระทำได้ด้วยวาจา แต่ต้องยืนยันเป็นลายลักษณ์อักษรโดยทันที

15. คำร้องขอความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมายต้องประกอบด้วย

(ก) การระบุหน่วยงานที่จัดทำคำร้องขอ

(ข) เรื่องและลักษณะของการสืบสวนสอบสวน การฟ้องคดี หรือกระบวนการทางศาลใดๆ ซึ่งคำร้องขอเกี่ยวเนื่อง และชื่อและหน้าที่ของหน่วยงานที่ดำเนินการสืบสวน ฟ้องคดีหรือกระบวนการทางศาลใดๆ

(ค) คำสรุปข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่กรณีที่เป็นคำร้องขอเพื่อความมุ่งประสงค์ในการจัดส่งเอกสารทางศาล

(ง) รายละเอียดของความช่วยเหลือที่ร้องขอและรายละเอียดของกระบวนการที่ต้องปฏิบัติเป็นการเฉพาะที่รัฐภาคีที่ร้องขอประสงค์จะให้ปฏิบัติตามในการดำเนินการตามคำร้องขอ

(จ) ในกรณีที่เป็นไปได้ รูปพรรณ ทิวทัศน์ และสัญชาติของบุคคลใดๆ ที่เกี่ยวข้อง และ

(ฉ) ความมุ่งประสงค์ในการร้องขอพยานหลักฐาน ข้อมูลข่าวสาร หรือการดำเนินการใดๆ

16. รัฐภาคีที่ได้รับการร้องขออาจขอข้อมูลข่าวสารเพิ่มเติมเมื่อปรากฏว่าข้อมูลข่าวสารเพิ่มเติมนั้นจำเป็นสำหรับการดำเนินการตามคำร้องขอตามกฎหมายภายในของตน หรือเมื่อข้อมูลข่าวสารเพิ่มเติมนั้นสามารถเอื้ออำนวยต่อการดำเนินการเช่นนั้นว่า

17. การดำเนินการตามคำร้องขอต้องเป็นไปตามกฎหมายภายในของรัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอและภายในขอบเขตที่ไม่ขัดต่อกฎหมายภายในของรัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอ และในกรณีที่เป็นไปได้ ให้ดำเนินการตามกระบวนการที่ระบุไว้ในคำร้องขอนั้น

18. เมื่อใดก็ตามที่เป็นไปได้และโดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในเมื่อบุคคลอยู่ในดินแดนของรัฐภาคีรัฐหนึ่งและจะต้องไปเบิกความในฐานะพยานหรือผู้เชี่ยวชาญต่อเจ้าพนักงานในการยุติธรรมของรัฐภาคีหนึ่ง โดยคำร้องขอของรัฐภาคีหลัง รัฐภาคีแรกอาจอนุญาตให้การพิจารณาคดีนั้นกระทำผ่านการประชุมทางจอภาพ หากบุคคลนั้นจะไม่สามารถหรือไม่ปรารถนาที่จะไปปรากฏตัวในดินแดนของรัฐภาคีผู้ร้องขอ รัฐภาคีอาจตกลงกันให้การพิจารณาคดีดำเนินการโดยเจ้าพนักงานในการยุติธรรมของรัฐภาคีที่ร้องขอและให้เจ้าพนักงานในการยุติธรรมของรัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอเข้าร่วมรับฟัง

19. รัฐภาคีที่ร้องขอต้องไม่จัดส่งหรือใช้ข้อมูลข่าวสารหรือพยานหลักฐานที่ได้รับจากรัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอเพื่อการสืบสวนสอบสวน การฟ้องคดี หรือกระบวนการทางศาลใดๆ นอกเหนือไปจากที่ได้ระบุไว้ในคำร้องขอโดยไม่ได้รับความยินยอมล่วงหน้าของรัฐภาคีที่ได้รับการ

ร้องขอ ไม่มีความใดในวรรคนี้ที่ห้ามรัฐภาคีที่ร้องขอเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือพยานหลักฐานที่เป็นคุณค่าต่อผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการพิจารณาคดี ในกรณีหลังนี้ ให้รัฐภาคีที่ร้องขอแจ้งรัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอทราบก่อนการเปิดเผยนั้น และให้รัฐภาคีที่ร้องขอหารือกับรัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอก่อนการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวหากได้รับการร้องขอเช่นนั้นหากในกรณียกเว้นที่การแจ้งล่วงหน้าไม่อาจกระทำได้ ให้รัฐภาคีที่ร้องขอแจ้งรัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอทราบถึงการเปิดเผยนั้นโดยไม่ชักช้า

20. รัฐภาคีที่ร้องขออาจกำหนดให้รัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอเก็บรักษาข้อเท็จจริงและสาระของคำร้องขอไว้เป็นความลับ เว้นแต่ภายในขอบเขตที่จำเป็นในการดำเนินการตามคำร้องขอนั้น หากรัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอไม่สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดในการรักษาความลับนั้นได้ ให้แจ้งให้รัฐภาคีที่ร้องขอทราบโดยพลัน

21. รัฐภาคีที่ได้รับการร้องขออาจปฏิเสธการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมาย

(ก) หากคำร้องขอมิได้กระทำโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติของข้อนี้

(ข) หากรัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอพิจารณาว่าการดำเนินการตามคำร้องขอนั้นน่าจะกระทบต่ออธิปไตย ความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือผลประโยชน์อันสำคัญยิ่งอื่นๆ ของตน

(ค) หากหน่วยงานของรัฐภาคีที่ได้รับการร้องขออาจถูกห้ามโดยกฎหมายภายในของตนในการดำเนินการในความผิดที่คล้ายคลึงกันกับการกระทำตามที่ได้รับการร้องขอ หากความผิดดังกล่าวอยู่ภายใต้การสืบสวนสอบสวน ฟ้องคดี หรือกระบวนการทางศาลในเขตอำนาจศาลของรัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอ

(ง) หากการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมายตามคำร้องขอนั้นอาจจะเป็นการขัดต่อระบบกฎหมายของรัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอ

22. รัฐภาคีไม่อาจปฏิเสธคำร้องขอความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมายด้วยเหตุเพียงว่าความผิดนั้นพิจารณาได้ว่าเกี่ยวข้องกับเรื่องทางการคลังด้วย

23. การปฏิเสธการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมายต้องมีเหตุผลประกอบ

24. รัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอต้องดำเนินการตามคำร้องขอความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมายโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้และโดยคำนึงถึงอย่างเต็มที่ต่อกำหนดเวลาในการดำเนินการใดๆ ที่เสนอแนะโดยรัฐที่ร้องขอและเหตุผลที่ให้เพื่อการนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคำร้องขอ รัฐภาคีที่ร้องขออาจจัดทำคำร้องขออันมีเหตุผลสมควรเพื่อขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสถานะและความคืบหน้าเกี่ยวกับมาตรการที่ดำเนินการโดยรัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอในการปฏิบัติตามคำร้อง

ขอให้รัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอตอบสนองคำร้องขออันมีเหตุผลสมควรที่จัดทำโดยรัฐภาคีที่ร้องขอเกี่ยวกับสถานะและความคืบหน้าในการดำเนินการเกี่ยวกับคำร้องขอ รัฐภาคีที่ร้องขอต้องแจ้งให้รัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอทราบโดยพลันเมื่อไม่ต้องการความช่วยเหลือที่ร้องขออีกต่อไป

25. รัฐภาคีที่ได้รับการร้องขออาจเลื่อนการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมายด้วยเหตุว่าการให้ความช่วยเหลือนั้นจะเป็นการแทรกแซงการสืบสวนสอบสวน การฟ้องคดีหรือกระบวนการทางศาลที่กำลังดำเนินการอยู่

26. ก่อนที่จะปฏิเสธคำร้องขอตามวรรค 21 ของข้อนี้หรือเลื่อนการดำเนินการตามคำร้องขอตามวรรค 25 ของข้อนี้ ให้รัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอปรึกษากับรัฐภาคีที่ร้องขอเพื่อพิจารณาว่าอาจให้ความช่วยเหลือดังกล่าวภายใต้ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่รัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอเห็นว่าจำเป็นได้หรือไม่ หากรัฐภาคีที่ร้องขอยอมรับความช่วยเหลือภายใต้เงื่อนไขเหล่านั้น รัฐภาคีที่ร้องขอต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้น

27. โดยไม่กระทบต่อการบังคับใช้วรรค 12 ของข้อนี้ พยาน ผู้เชี่ยวชาญ หรือบุคคลอื่นใด ซึ่งโดยคำร้องขอของรัฐภาคีที่ร้องขอ ยินยอมที่จะไปให้การเป็นพยานในกระบวนการพิจารณาคดีหรือช่วยเหลือในการสืบสวนสอบสวน การฟ้องคดี หรือกระบวนการทางศาลใดๆ ในดินแดนของรัฐภาคีที่ร้องขอ ต้องไม่ถูกฟ้องคดี คุมขัง ลงโทษ หรือถูกจำกัดเสรีภาพส่วนบุคคลอื่นใดในดินแดนนั้น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเว้นกระทำการ หรือคำพิพากษาลงโทษซึ่งเกิดขึ้นก่อนที่บุคคลนั้นจะเดินทางออกจากดินแดนของรัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอ หลักประกันความปลอดภัยเช่นว่าจะสิ้นสุดลงเมื่อพยาน ผู้เชี่ยวชาญ หรือบุคคลอื่นนั้นมีโอกาสที่จะออกจากรัฐผู้ร้องขอภายในระยะเวลาสิบห้าวันติดต่อกัน หรือระยะเวลาใดๆ ตามที่รัฐภาคีเห็นชอบร่วมกันนับจากวันที่บุคคลนั้นได้รับแจ้งอย่างเป็นทางการจากเจ้าหน้าที่ตุลาการว่าตนไม่จำเป็นต้องอยู่ในรัฐนั้นอีกต่อไปแต่ยังคงสมัครใจอยู่ในดินแดนของรัฐที่ร้องขอนั้นต่อไปอีกหรือได้กลับเข้ามาอีกโดยสมัครใจหลังจากได้ออกไปจากดินแดนของรัฐภาคีที่ร้องขอนั้นแล้ว

28. รัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอต้องเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายปกติในการดำเนินการตามคำร้องขอเว้นแต่รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องได้ตกลงกันเป็นอย่างอื่น หากการปฏิบัติตามคำร้องขอมีหรือจำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายจำนวนมากหรือเป็นค่าใช้จ่ายพิเศษที่จำเป็น ให้รัฐภาคีปรึกษากันเพื่อตัดสินใจเรื่องข้อกำหนดและเงื่อนไขที่จะดำเนินการตามคำร้องขอรวมทั้งวิธีการในการรับภาระค่าใช้จ่ายนั้น

29. รัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอ

(ก) ต้องจัดหาสำเนาของบันทึก เอกสารหรือข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลที่อยู่ในความครอบครองของตนที่สาธารณชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้ภายใต้กฎหมายของตนให้แก่รัฐภาคีที่ร้องขอ

(ข) อาจใช้ดุลพินิจในการจัดหาสำเนาบันทึก เอกสารหรือข้อมูลของรัฐบาลที่อยู่ในความครอบครองของตน ซึ่งสาธารณชนทั่วไปไม่สามารถเข้าถึงได้ภายใต้กฎหมายภายในของตนให้แก่รัฐภาคีที่ร้องขอทั้งหมดหรือบางส่วนหรือภายใต้เงื่อนไขเช่นที่ตนเห็นว่าเหมาะสม

30. รัฐภาคีต้องพิจารณาความเป็นไปได้ที่จะจัดทำความตกลงหรือข้อตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคีที่อาจจำเป็น เพื่อให้บรรลุความมุ่งประสงค์หรือทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติต่อหรือเสริมสร้างบทบัญญัติของข้อนี้

ข้อ 47 การโอนการดำเนินคดีอาญา

รัฐภาคีต้องพิจารณาความเป็นไปได้ในการโอนให้แก่กันและกันซึ่งการดำเนินคดีเพื่อการฟ้องคดีในความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ ในกรณีที่พิจารณาว่าการโอนเช่นว่าจะเป็นการประโยชน์แก่การบริหารกระบวนการยุติธรรมที่เหมาะสม โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจศาลหลายเขต โดยมุ่งเน้นให้มีการฟ้องคดีได้

ข้อ 48 ความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมาย

1. รัฐภาคีต้องร่วมมือซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด โดยสอดคล้องกับระบบกฎหมายและระบบการบริหารปกครองภายในของตนเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพของการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายในการต่อต้านความผิดภายใต้อนุสัญญานี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการที่มีประสิทธิภาพ

(ก) เพื่อเสริมสร้างและในกรณีที่จำเป็น เพื่อกำหนดช่องทางการติดต่อระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ หน่วยงานและหน่วยงานบริการของตนเพื่ออำนวยความสะดวกแก่การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับทุกลักษณะของความผิดที่อยู่ภายใต้อนุสัญญานี้ อย่างมั่นคงปลอดภัยและรวดเร็ว และในกรณีที่รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องเห็นว่าเหมาะสม ให้รวมถึงข้อมูลข่าวสารที่มีความเชื่อมโยงกับการกระทำความผิดอาญาอื่นๆ ด้วย

(ข) เพื่อร่วมมือกับรัฐภาคีอื่นในการดำเนินการสอบสวนเกี่ยวกับความผิดต่างๆ ภายใต้อนุสัญญานี้ เกี่ยวกับ

(1) รูปพรรณ ตำแหน่งที่อยู่ และกิจกรรมของบุคคลผู้ต้องสงสัยว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับความผิดเช่นว่า หรือที่อยู่ของบุคคลอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

(2) การเคลื่อนย้ายทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดหรือทรัพย์สินที่เป็นผลมาจากการกระทำความผิดเช่นว่า

(3) การเคลื่อนย้ายทรัพย์สิน อุปกรณ์ หรือเครื่องมือที่ใช้หรือเจตนาจะมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิดเช่นว่า

(ค) เพื่อจัดหาให้ในกรณีที่เหมาะสมซึ่งวัตถุหรือหลักฐานในรายการหรือตามจำนวนที่จำเป็น

เพื่อความมุ่งประสงค์ในการวิเคราะห์หรือการสืบสวนสอบสวนในกรณีให้เห็นสมควร

(ง) เพื่อแลกเปลี่ยนในกรณีที่เหมาะสมซึ่งข้อมูลข่าวสารกับรัฐภาคีอื่นเกี่ยวกับวิถีทางและวิธีการเฉพาะที่ใช้ในการทำความผิดภายใต้อนุสัญญานี้ รวมทั้งการใช้หลักฐานแสดงตนปลอม เอกสารปลอม เอกสารที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเอกสารเท็จและวิถีทางอื่นใดในการปกปิดกิจกรรมใดๆ

(จ) เพื่ออำนวยความสะดวกให้มีการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน่วยงานและหน่วยงานบริการของรัฐภาคี และเพื่อส่งเสริมการแลกเปลี่ยนบุคลากรและผู้เชี่ยวชาญอื่นๆ รวมทั้งการส่งเจ้าหน้าที่ติดต่อประสานงานไปประจำการภายใต้ความตกลงหรือข้อตกลงทวิภาคีระหว่างรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง

(ฉ) เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและประสานการดำเนินการมาตรการทางการบริหารปกครองและมาตรการอื่นตามที่เหมาะสมเพื่อความมุ่งประสงค์ในการพิสูจน์ความผิดภายใต้อนุสัญญานี้ได้แต่เนิ่นๆ

2. เพื่อให้อนุสัญญานี้มีผล ให้รัฐภาคีพิจารณาจัดทำความตกลงหรือข้อตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคีว่าด้วยการให้ความร่วมมือโดยตรงระหว่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของรัฐภาคีและให้พิจารณาแก้ไขในกรณีที่มีความตกลงหรือข้อตกลงเช่นว่ามีอยู่แล้ว ในกรณีที่ไม่มีความตกลงหรือข้อตกลงเช่นว่าระหว่างรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง รัฐภาคีดังกล่าวอาจพิจารณาใช้อนุสัญญานี้เป็นพื้นฐานสำหรับการให้ความร่วมมือด้านการบังคับใช้กฎหมายระหว่างกันในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดภายใต้อนุสัญญานี้ เมื่อใดที่เหมาะสมรัฐภาคีต้องใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากความตกลงหรือข้อตกลงรวมทั้งองค์การระหว่างประเทศหรือ องค์การระดับภูมิภาคเพื่อเสริมสร้างการให้ความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของรัฐภาคี

3. รัฐภาคีต้องพยายามที่จะให้ความร่วมมือกันภายในวิถีทางของตนในการตอบโต้ความผิดภายใต้อนุสัญญานี้ซึ่งกระทำผ่านการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย

ข้อ 49 การสืบสวนสอบสวนร่วม

รัฐภาคีต้องพิจารณาจัดทำความตกลงหรือข้อตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคีซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องอาจจัดตั้งหน่วยงานสืบสวนสอบสวนร่วมในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ภายใต้การสืบสวนสอบสวน การฟ้องร้อง หรือกระบวนการทางศาลใดๆ ในรัฐใดรัฐหนึ่งหรือหลายรัฐ ในกรณีที่ไม่มีความตกลงหรือข้อตกลงเช่นว่า อาจดำเนินการสืบสวนสอบสวนร่วมโดยการให้

ความเห็นชอบเป็นรายกรณีไป รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องต้องประกันว่าอริปไตยของรัฐภาคีซึ่งการสืบสวนสอบสวนร่วมเช่นว่าจะมีขึ้นในดินแดนของรัฐภาคีนั้นจะได้รับการเคารพอย่างเต็มที่

ข้อ 50 การสืบสวนสอบสวนโดยวิธีพิเศษ

1. เพื่อต่อต้านการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่อาจจำเป็นภายในขอบเขตที่หลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายในของตนอนุญาตไว้และโดยเป็นไปตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายภายในของตน ภายในวิถีทางของตน เพื่ออนุญาตให้มีการใช้อย่างเหมาะสมโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องซึ่งการจัดส่งภายใต้การควบคุม และในกรณีที่เหมาะสม การสืบสวนสอบสวนโดยวิธีพิเศษอื่นๆ เช่น การเฝ้าระวังโดยทางอิเล็กทรอนิกส์หรือการเฝ้าระวังในรูปแบบอื่น และการปฏิบัติการลับภายในดินแดนของตนและเพื่ออนุญาตให้พยานหลักฐานที่ได้รับมาจากวิธีการดังกล่าวเป็นพยานที่สามารถรับฟังได้ในศาล

2. เพื่อความมุ่งประสงค์ในการสืบสวนสอบสวนความผิดภายใต้สนธิสัญญานี้ สนับสนุนให้รัฐภาคีจัดทำความตกลงหรือข้อตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคีที่เหมาะสมเมื่อมีความจำเป็น เพื่อใช้การสืบสวนโดยวิธีพิเศษเช่นว่าในบริบทของการให้ความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศ ให้จัดทำและปฏิบัติตามความตกลงหรือข้อตกลงนั้น โดยโดยเคารพอย่างเต็มที่ต่อหลักการความเท่าเทียมกันของอริปไตยแห่งรัฐ และให้มีการดำเนินการตามความตกลงหรือข้อตกลงนั้นอย่างเคร่งครัดตามถ้อยคำในความตกลงหรือข้อตกลงเหล่านั้น

3. ในกรณีที่ไม่มี ความตกลงหรือข้อตกลงเช่นที่ระบุไว้ในวรรค 2 ของข้อนี้ การตัดสินใจที่จะใช้การสืบสวนโดยวิธีพิเศษเช่นว่าในระดับระหว่างประเทศให้กระทำเป็นรายกรณีไป และเมื่อมีความจำเป็นอาจนำข้อตกลงและการทำความเข้าใจทางการเงินที่เกี่ยวกับการใช้เขตอำนาจศาลของรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาด้วย

4. โดยความยินยอมของรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจที่จะใช้การจัดส่งภายใต้การควบคุมในระดับระหว่างประเทศอาจรวมถึงวิธีการใดๆ เช่น การดักจับและการยอมให้สินค้าหรือเงินทุนยังคงอยู่ในสภาพเดิม หรือถูกเคลื่อนย้ายหรือสับเปลี่ยนทั้งหมดหรือบางส่วน

หมวด 5 การติดตามสินทรัพย์คืน

ข้อ 51 บทบัญญัติทั่วไป

การคืนสินทรัพย์ภายใต้หมวดนี้เป็นหลักการพื้นฐานของอนุสัญญา และรัฐภาคีต้องสามารถดำเนินการให้แก่รัฐภาคีอื่นซึ่งมาตรการที่กว้างขวางที่สุดในการให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือในเรื่องนี้

ข้อ 52 การป้องกันและการสืบหาการโอนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

1. โดยไม่กระทบต่อข้อ 14 ของอนุสัญญา รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินการที่อาจจำเป็นตามกฎหมายภายในของตน ในการกำหนดให้สถาบันการเงินภายในเขตอำนาจของตนทำการพิสูจน์ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลแสดงตนของลูกค้า การดำเนินขั้นตอนที่มีเหตุผลสมควรเพื่อพิจารณากำหนดข้อมูลแสดงตนของผู้รับประโยชน์จากเงินที่ฝากเข้าไปในบัญชีที่มีมูลค่าสูงและในการดำเนินการตรวจสอบโดยเคร่งครัดในการเปิดหรือคงไว้ซึ่งบัญชีโดยหรือเพื่อประโยชน์ของบุคคลซึ่งได้รับมอบหมาย หรือเคยได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการที่สำคัญและสมาชิกในครอบครัวและผู้ใกล้ชิดของบุคคลนั้นด้วยการตรวจสอบโดยเคร่งครัดเช่นว่าต้องเป็นไปโดยมุ่งที่จะสืบหาอย่างมีเหตุผลสมควรซึ่งธุรกรรมอันควรสงสัยเพื่อความมุ่งประสงค์ในการรายงานให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ และไม่ควรถูกตีความในทางยับยั้งหรือห้ามสถาบันการเงินดำเนินธุรกิจกับลูกค้าที่ชอบด้วยกฎหมาย

2. เพื่ออำนวยความสะดวกให้มีการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในวรรค 1 ของข้อนี้ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ตามกฎหมายภายในของตนและโดยแรงบันดาลใจจากแนวคิดริเริ่มขององค์การต่อต้านการฟอกเงินระดับภูมิภาค ระหว่างภูมิภาคและพหุภาคี

(ก) ออกคำแนะนำเกี่ยวกับประเภทของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของบัญชีที่สถาบันการเงินภายในเขตอำนาจของตนควรดำเนินการตรวจสอบอย่างเคร่งครัด ประเภทของบัญชีและธุรกรรมที่จะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ และการนำมาตรการที่เหมาะสมในการเปิดบัญชี การดำรงไว้ และการเก็บประวัติ มาใช้กับบัญชีเช่นว่า

(ข) ในกรณีที่เหมาะสม เมื่อได้รับการร้องขอจากอีกรัฐภาคีหนึ่งหรือโดยความคิดริเริ่มของตนเอง ให้รัฐภาคีนั้นแจ้งสถาบันการเงินภายในเขตอำนาจของตนเกี่ยวกับข้อมูลแสดงตนของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลบางรายซึ่งเป็นเจ้าของบัญชีที่ควรต้องมีการตรวจสอบโดยเคร่งครัดเพิ่มเติมจากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลอื่นที่สถาบันการเงินอาจจะระบุไว้แล้ว

3. ในบริบทของวรรค 2 (ก) ของข้อนี้ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินการที่จะประกันว่าสถาบันการเงินของตนจะเก็บรักษาประวัติของบัญชีและธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่กล่าวถึงในวรรค 1 ของข้อนี้ไว้อย่างเพียงพอ ในระยะเวลาอันเหมาะสมโดยอย่างน้อยควรประกอบด้วยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับข้อมูลแสดงตนของลูกค้าตลอดจนผู้รับประโยชน์ให้มากที่สุดเท่าที่กระทำได้

4. โดยความมุ่งหมายในการป้องกันและสืบหาการโอนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดภายใต้อนุสัญญา รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินการที่เหมาะสมและมีประสิทธิผลเพื่อป้องกันการจัดตั้งธนาคารซึ่งไม่มีการประกอบกรอยู่จริง และไม่ได้ดำเนินกิจการร่วมกับกลุ่มทางการเงินที่อยู่ภายใต้การควบคุม ทั้งนี้ โดยความช่วยเหลือของหน่วยงานควบคุมและตรวจสอบ นอกจากนี้ รัฐภาคีอาจพิจารณากำหนดให้สถาบันการเงินของตนปฏิเสธการเข้าไปมีหรือคงไว้ซึ่งความสัมพันธ์ในการดำเนินธุรกรรมทางธนาคารแทนให้กับสถาบันเช่นว่า และป้องกันการดำเนินความสัมพันธ์กับสถาบันการเงินต่างประเทศซึ่งยินยอมให้ธนาคารซึ่งไม่มีการประกอบกรอยู่จริง และไม่ได้ดำเนินกิจการร่วมกับกลุ่มทางการเงินที่อยู่ภายใต้การควบคุมใช้บัญชีของตน

5. โดยเป็นไปตามกฎหมายภายในของตน รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณากำหนดระบบการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินที่มีประสิทธิผลสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐบางรายตามที่เหมาะสม และต้องจัดให้มีบทลงโทษที่เหมาะสมสำหรับการไม่ปฏิบัติตามระบบนั้น รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณาดำเนินมาตรการเช่นที่อาจจำเป็นเพื่ออนุญาตให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของตนแบ่งปันข้อมูลข่าวสารกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐภาคีอื่นเมื่อมีความจำเป็นในการสืบสวนสอบสวน การเรียกร้อง และการติดตามเอาทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้กลับคืน

6. โดยเป็นไปตามกฎหมายภายในของตน รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณาดำเนินมาตรการที่อาจจำเป็นเพื่อกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบางรายที่มีผลประโยชน์ใน หรือมีลายมือชื่อ หรือมีอำนาจอื่นเหนือบัญชีเงินในต่างประเทศ รายงานความสัมพันธ์ดังกล่าวแก่หน่วยงานที่มีอำนาจที่เกี่ยวข้อง และให้เก็บรักษาประวัติที่เกี่ยวข้องกับบัญชีเช่นว่าไว้ตามที่เหมาะสม ให้มีบทลงโทษที่เหมาะสมสำหรับการไม่ปฏิบัติตามมาตรการเช่นว่าด้วย

ข้อ 53 มาตรการติดตามทรัพย์สินคืนโดยตรง

โดยสอดคล้องกับกฎหมายภายในของตน รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินการดังนี้

(ก) ดำเนินมาตรการที่อาจจำเป็นเพื่ออนุญาตให้อีกรัฐภาคีหนึ่งเริ่มการฟ้องร้องคดีแพ่งในศาลของตนเพื่อพิสูจน์กรรมสิทธิ์หรือความเป็นเจ้าของในทรัพย์สินซึ่งได้มาจากการกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้

(ข) ดำเนินมาตรการที่อาจจำเป็นเพื่ออนุญาตให้ศาลของตนมีคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้จ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายแก่อีกรัฐภาคีหนึ่งซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดเช่นว่า และ

(ค) ดำเนินมาตรการที่อาจจำเป็นเพื่ออนุญาตให้ศาลหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของตนยอมรับการอ้างสิทธิของอีกรัฐภาคีหนึ่งในฐานะที่เป็นเจ้าของโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ เมื่อต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับการริบทรัพย์สิน

ข้อ 54 กลไกในการติดตามทรัพย์สินกลับคืนผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศในการริบทรัพย์สิน

1. เพื่อให้ความร่วมมือซึ่งกันและกันทางกฎหมายตามข้อ 55 ของอนุสัญญานี้เกี่ยวกับทรัพย์สินซึ่งได้มาจากการหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินการดังนี้ตามกฎหมายภายในของตน

(ก) ดำเนินมาตรการที่อาจจำเป็นเพื่ออนุญาตให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของตนดำเนินการบังคับตามคำสั่งริบทรัพย์สินซึ่งออกโดยศาลของอีกรัฐภาคีหนึ่ง

(ข) ดำเนินมาตรการที่อาจจำเป็นเพื่ออนุญาตให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของตนออกคำสั่งริบทรัพย์สินเช่นว่าที่มีแหล่งที่มาจากต่างประเทศโดยคำพิพากษาว่าเป็นความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินหรือความผิดอื่นเช่นที่อาจอยู่ภายในเขตอำนาจศาลของตนหรือโดยกระบวนการอื่นใดที่กฎหมายภายในของตนให้อำนาจไว้ในกรณีที่ตนมีเขตอำนาจศาล และ

(ค) พิจารณาดำเนินมาตรการที่อาจจำเป็น เพื่ออนุญาตให้ริบทรัพย์สินเช่นว่าโดยไม่ต้องมีคำพิพากษาลงโทษทางอาญา ในกรณีที่ไม่สามารถฟ้องร้องผู้กระทำความผิดได้ เนื่องจากเสียชีวิตหลบหนี หรือไม่ปรากฏตัว หรือในกรณีอื่นๆ ตามที่เหมาะสม

2. เพื่อให้ความร่วมมือซึ่งกันและกันทางกฎหมายตามคำร้องขอที่กระทำตามวรรค 2 ของข้อ 55 ของอนุสัญญานี้ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ตามกฎหมายภายในของตน

(ก) ดำเนินมาตรการที่อาจจำเป็น เพื่ออนุญาตให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของตนอายัด หรือยึดทรัพย์สิน ตามคำสั่งอายัดหรือยึดทรัพย์สินซึ่งออกโดยศาลหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐที่ร้องขอที่ให้พื้นฐานความเชื่ออันมีเหตุผลสมควรแก่รัฐที่ได้รับการร้องขอว่ามีเหตุผลเพียงพอในการดำเนินการดังกล่าว และในที่สุดทรัพย์สินนั้นจะตกอยู่ภายใต้คำสั่งริบทรัพย์สินเพื่อความมุ่งประสงค์ของวรรค 1 (ก) ของข้อนี้

(ข) ดำเนินมาตรการที่อาจจำเป็น เพื่ออนุญาตให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของตนอายัดหรือยึดทรัพย์สินตามคำร้องขอที่ให้พื้นฐานความเชื่ออันมีเหตุผลสมควรแก่รัฐที่ได้รับการร้องขอว่ามีเหตุผลเพียงพอในการดำเนินการเช่นว่าและในที่สุดทรัพย์สินนั้นจะตกอยู่ภายใต้คำสั่งริบทรัพย์สินเพื่อความมุ่งประสงค์ในวรรค 1 (ก) ของข้อนี้

(ค) พิจารณาคำเนินมาตรการเพิ่มเติม เพื่ออนุญาตให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของตนเก็บรักษาทรัพย์สินไว้เพื่อการริบทรัพย์สิน อาทิเช่น บนพื้นฐานการจับกุมหรือการฟ้องร้องคดีอาญาของต่างประเทศ ซึ่งเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินเช่นว่า

ข้อ 55 ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อความมุ่งประสงค์ในการริบทรัพย์สิน

1. ภายในขอบเขตที่กว้างขวางที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ตามระบบกฎหมายของตน รัฐภาคีซึ่งได้รับคำร้องขอจากอีกรัฐภาคีหนึ่งที่มีเขตอำนาจศาลเหนือความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ ให้ดำเนินการริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ทรัพย์สิน อุปกรณ์ หรือเครื่องมือที่ใช้ในการกระทำความผิดอื่นใดที่อ้างถึงในข้อ 31 วรรค 1 ของอนุสัญญานี้ ซึ่งอยู่ในดินแดนของตนต้องดำเนินการดังนี้

(ก) มอบคำร้องนั้นให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของตนเพื่อความมุ่งประสงค์ให้ได้มาซึ่งคำสั่งริบทรัพย์สิน และหากได้รับคำสั่งเช่นนั้นมาแล้ว ให้ดำเนินการบังคับตามคำสั่งนั้น หรือ

(ข) มอบคำสั่งริบทรัพย์สินซึ่งออกโดยศาลในดินแดนของรัฐภาคีที่ร้องขอตามข้อ 31 วรรค 1 และข้อ 54 วรรค 1 (ก) ของอนุสัญญานี้ ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของตน เพื่อให้บังคับตามคำสั่งภายในขอบเขตที่ได้รับการร้องขอ เพียงเท่าที่คำสั่งนั้นเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิด ทรัพย์สิน อุปกรณ์หรือเครื่องมือที่ใช้ในการกระทำความผิดอื่นที่อ้างถึงในข้อ 31 วรรค 1 ซึ่งอยู่ในดินแดนของรัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอ

2. ในการดำเนินการตามคำร้องขอของอีกรัฐภาคีหนึ่งที่มีเขตอำนาจศาลเหนือความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ ให้รัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอดำเนินการเพื่อระบุ ชี้ ติดตามสืบหา และอายัดหรือยึดทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิด ทรัพย์สิน อุปกรณ์ หรือเครื่องมือที่ใช้ในการกระทำความผิดอื่นที่อ้างถึงในข้อ 31 วรรค 1 ของอนุสัญญานี้ เพื่อความมุ่งประสงค์ให้มีคำสั่งริบทรัพย์สินในที่สุดไม่ว่าจะออกคำสั่งโดยรัฐภาคีที่ร้องขอหรือโดยภาคีที่ได้รับการร้องขอตามคำร้องขอภายในวรรค 1 ของข้อนี้

3. ให้นำบทบัญญัติข้อ 46 ของอนุสัญญานี้มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับข้อนี้ และนอกเหนือ จากข้อมูลข่าวสารที่ระบุไว้ในข้อ 46 วรรค 15 คำร้องขอตามข้อนี้ให้ระบุ

(ก) ในกรณีของคำร้องขอที่เกี่ยวกับวรรค 1 (ก) ของข้อนี้ ได้แก่ รายละเอียดของทรัพย์สินที่จะริบ รวมทั้งภายในขอบเขตที่เป็นไปได้สถานที่ตั้งของทรัพย์สินนั้นและในกรณีที่เกี่ยวข้อง ราคาประเมินของทรัพย์สินนั้น และถ้อยแถลงเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่รัฐภาคีที่ร้องขอใช้เป็นมูลเหตุซึ่งเพียงพอให้รัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอสามารถดำเนินการร้องขอคำสั่งริบทรัพย์สินได้ภายใต้กฎหมายภายในของตน

(ข) ในกรณีของคำร้องขอที่เกี่ยวกับวรรค 1 (ข) ของข้อนี้ ได้แก่ สำเนาที่รับฟังเป็นพยาน หลักฐานได้ตามกฎหมายของคำสั่งริบทรัพย์สินที่เป็นพื้นฐานของคำร้องขอซึ่งออกโดยรัฐภาคีที่ร้องขอด้วยแถลงเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับขอบเขตการบังคับตามคำสั่งที่มีการร้องขอ ด้วยแถลงระบุนาตรการที่ดำเนินการโดยรัฐภาคีที่ร้องขอเพื่อจัดให้มีการแจ้งอย่างเพียงพอแก่บุคคลที่สามซึ่งสุจริตและเพื่อประกันว่าเป็นกระบวนการอันชอบธรรม และด้วยแถลงว่าคำสั่งริบทรัพย์สินนั้นเป็นที่สุดแล้ว

(ค) ในกรณีของคำร้องขอที่เกี่ยวกับวรรค 2 ของข้อนี้ ได้แก่ ด้วยแถลงเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่

รัฐภาคีที่ร้องขอใช้เป็นมูลเหตุ และรายละเอียดของการกระทำที่ร้องขอให้ดำเนินการ และสำเนาที่รับฟังเป็นพยานหลักฐานได้ตามกฎหมายของคำสั่งที่ใช้เป็นพื้นฐานในการร้องขอนั้น ในกรณีที่มีอยู่

4. รัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอต้องตัดสินใจหรือดำเนินการตามที่ระบุไว้ในวรรค 1 และ 2 ของข้อนี้ โดยเป็นไปตามและภายใต้บังคับบทบัญญัติของกฎหมายภายในของตนและหลักเกณฑ์กระบวนการพิจารณาของตน หรือความตกลงหรือข้อตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคีใดๆ ที่ตนอาจมีพันธะผูกพันกับรัฐภาคีที่ร้องขอนั้น

5. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องจัดส่งสำเนากฎหมายและข้อบังคับของตนซึ่งให้ผลบังคับต่อข้อนี้และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในภายหลังต่อกฎหมายและข้อบังคับเช่นว่า หรือรายละเอียดแห่งการนั้นให้แก่เลขาธิการสหประชาชาติ

6. หากรัฐภาคีเลือกที่จะดำเนินการที่อ้างถึงในวรรค 1 และ 2 ของข้อนี้ โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องมีสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้อง ให้รัฐภาคีนั้นพิจารณาว่าอนุสัญญานี้เป็นสนธิสัญญาพื้นฐานที่จำเป็นและเพียงพอ

7. การให้ความร่วมมือภายใต้ข้อนี้อาจถูกปฏิเสธ หรือมาตรการชั่วคราวอาจถูกยกเลิก หากรัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอไม่ได้รับพยานหลักฐานที่เพียงพอและภายในเวลาอันควรหรือหากทรัพย์สินนั้นมีมูลค่าเพียงเล็กน้อย

8. ก่อนที่จะยกเลิกมาตรการชั่วคราวใดๆ ที่ได้ดำเนินการตามข้อนี้ เมื่อใดก็ตามที่เป็นไปได้ ให้รัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอให้ออกาสแก่รัฐภาคีที่ร้องขอชี้แจงถึงเหตุผลที่ควรใช้มาตรการชั่วคราวนั้นต่อไป

9. บทบัญญัติของข้อนี้ต้องไม่ถูกตีความไปในทางที่จะกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่สามซึ่งสุจริต

ข้อ 56 ความร่วมมือพิเศษ

โดยไม่กระทบต่อกฎหมายภายในของตน รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพยายามที่จะดำเนินการมาตรการเพื่ออนุญาตให้มีการส่งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ให้อีกรัฐภาคีหนึ่ง โดยไม่ต้องมีการร้องขอก่อน เมื่อรัฐภาคีนั้นพิจารณาว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเช่นนี้อาจช่วยรัฐภาคีผู้รับในการเริ่มหรือดำเนินการสืบสวนสอบสวน การฟ้องคดีหรือกระบวนการทางศาลใดๆ หรืออาจนำไปสู่การทำคำร้องขอโดยรัฐภาคีนั้น ภายใต้หมวดนี้ของอนุสัญญานี้ ทั้งนี้โดยไม่กระทบกระเทือนต่อการสืบสวนสอบสวน การฟ้องคดีหรือกระบวนการทางศาลใดๆ ของตน

ข้อ 57 การส่งคืนและการจัดการสินทรัพย์

1. รัฐภาคีที่รับทรัพย์สินต้องจัดการกับทรัพย์สินที่ถูกริบตามข้อ 31 หรือ 55 ของอนุสัญญานี้ รวมทั้งโดยการส่งคืนแก่เจ้าของเดิมที่ชอบด้วยกฎหมายตามวรรค 3 ของข้อนี้ ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามบทบัญญัติของอนุสัญญานี้และกฎหมายภายในของตน

2. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นใดที่เป็นไปตามหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายภายในของตนเช่นที่อาจจำเป็นเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสามารถส่งคืนทรัพย์สินที่ถูกริบเมื่อดำเนินการตามคำร้องขอของอีกรัฐภาคีหนึ่งตามอนุสัญญานี้ โดยคำนึงถึงสิทธิของบุคคลที่สามซึ่งสุจริตด้วย

3. โดยเป็นไปตามข้อ 46 และ 55 ของอนุสัญญานี้ และวรรค 1 และ 2 ของข้อนี้ รัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอต้องดำเนินการดังนี้

(ก) ในกรณีที่มีการยกยอกเงินกองทุนของรัฐหรือการฟอกเงินที่ได้จากการยกยอกเงินกองทุนของรัฐตามที่อ้างถึงในข้อ 17 และ 23 ของอนุสัญญานี้ เมื่อมีการดำเนินการริบทรัพย์สินตามข้อ 55 ของอนุสัญญานี้ และบนพื้นฐานของคำพิพากษาที่ถึงที่สุดแล้วในรัฐภาคีที่ร้องขอให้คืนทรัพย์สินที่รับแก่รัฐภาคีที่ร้องขอ ทั้งนี้ รัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอสามารถละเว้นข้อกำหนดนี้ได้

(ข) ในกรณีของทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอื่นใดภายใต้อนุสัญญานี้ เมื่อมีการดำเนินการริบทรัพย์สินตามข้อ 55 ของอนุสัญญานี้ และบนพื้นฐานของคำพิพากษาที่ถึงที่สุดแล้วในรัฐภาคีที่ร้องขอ ทั้งนี้ เมื่อรัฐภาคีที่ร้องขอพิสูจน์ได้อย่างมีเหตุผลสมควรว่าตนเป็นเจ้าของทรัพย์สินเช่นว่าอยู่ก่อนแก่รัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอ หรือเมื่อรัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอยอมรับให้ใช้ความเสียหายที่เกิดแก่รัฐภาคีที่ร้องขอเป็นพื้นฐานในการคืนทรัพย์สินที่ถูกริบ ให้คืนทรัพย์สินที่ถูกริบแก่รัฐภาคีที่ร้องขอ ในการนี้ รัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอสามารถละเว้นข้อกำหนดนี้ได้

(ค) ในกรณีอื่นๆ ทั้งปวงพิจารณาให้มีความสำคัญเป็นอันดับแรกต่อการคืนทรัพย์สินที่ถูกริบแก่ รัฐภาคีที่ร้องขอ คืนทรัพย์สินเช่นว่าแก่เจ้าของที่ชอบด้วยกฎหมายเดิม หรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายจากการกระทำความผิด

4. ในกรณีที่เหมาะสม เว้นแต่รัฐภาคีตกลงใจเป็นอย่างอื่น รัฐภาคีที่ได้รับการร้องขออาจหักค่าใช้จ่ายอันมีเหตุผลสมควรที่เกิดจากการสืบสวนสอบสวน การฟ้องคดี หรือกระบวนการทางศาลใด ๆ ซึ่งนำไปสู่การคืน หรือการจัดการซึ่งทรัพย์สินที่ถูกริบตามข้อนี้

5. ในกรณีที่เหมาะสม รัฐภาคีอาจพิจารณาเป็นพิเศษเพื่อจัดทำความตกลงหรือข้อตกลงอันเป็นที่ยอมรับซึ่งกันและกันเป็นรายกรณีไป เพื่อจัดการทรัพย์สินที่ริบไว้ให้นั้นให้เป็นที่สุด

ข้อ 58 หน่วยข่าวกรองทางการเงิน

รัฐภาคีต้องให้ความร่วมมือแก่กันและกันเพื่อความมุ่งประสงค์ในการป้องกันและต่อต้านการโอนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ และในการส่งเสริมหนทางในการติดตามทรัพย์สินเช่นว่ากลับคืน และเพื่อบรรลุความมุ่งประสงค์ดังกล่าว ต้องพิจารณาจัดตั้งหน่วยข่าวกรองทางการเงินเพื่อรับผิดชอบในการรับแจ้ง วิเคราะห์และเผยแพร่รายงานเกี่ยวกับธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

ข้อ 59 ความตกลงและข้อตกลงทวิภาคีและพหุภาคี

รัฐภาคีต้องพิจารณาจัดทำความตกลงหรือข้อตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคีเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิผลของความร่วมมือระหว่างประเทศซึ่งดำเนินการตามหมวดนี้ของอนุสัญญานี้

หมวด 6

ความช่วยเหลือทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

ข้อ 60 การฝึกอบรมและความช่วยเหลือทางวิชาการ

1. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้อง ริเริ่ม พัฒนา หรือปรับปรุง โครงการฝึกอบรมพิเศษแก่บุคลากรของตนซึ่งรับผิดชอบงานป้องกันและต่อต้านการทุจริต ภายในขอบเขตที่จำเป็น นอกจากประการอื่นแล้ว โครงการฝึกอบรมเช่นว่าจะเป็นเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) มาตรการที่มีประสิทธิผลในการป้องกัน สืบหา สืบสวน สอบสวน ลงโทษ และควบคุมการทุจริต รวมทั้งการใช้วิธีการในการรวบรวมพยานหลักฐานการสืบสวนสอบสวน

(ข) การสร้างขีดความสามารถในการพัฒนาและการวางแผนเกี่ยวกับนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ในการต่อต้านการทุจริต

(ค) การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการจัดเตรียมคำร้องขอความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมายที่เป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญานี้

(ง) การประเมินผลและเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบัน การจัดการบริการสาธารณะและการจัดการการคลังของรัฐ รวมทั้งการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและภาคเอกชน

(จ) การป้องกันและต่อต้านการโอนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ และการติดตามทรัพย์สินเช่นว่ากลับคืน

(ฉ) การสืบหา และอายัด การโอนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้

(ช) การเฝ้าตรวจการเคลื่อนย้ายทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้และวิธีการที่ใช้ในการโอน ปกปิด หรืออำพราง ทรัพย์สินเช่นว่า

(ซ) กลไกและวิธีการทางกฎหมายและการบริหารปกครองที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพื่ออำนวยความสะดวกในการคืนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดตามอนุสัญญานี้

(ฌ) วิธีการที่ใช้ในการคุ้มครองผู้เสียหายและพยานผู้ให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานในการยุติธรรมและ

(ญ) การฝึกอบรมในเรื่องข้อบังคับที่ใช้ในประเทศและระหว่างประเทศและในด้านภาษา

2. รัฐภาคีต้องพิจารณาดำเนินการให้แกกันและกันตามขีดความสามารถของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมาตรการที่กว้างขวางที่สุดในแผนงานและโครงการต่อต้านการทุจริตของประเทศเหล่านั้น รวมทั้งการสนับสนุนอุปกรณ์และการฝึกอบรมในสาขาที่อ้างถึงในวรรคหนึ่งของข้อนี้ และการฝึกอบรม และการให้ความช่วยเหลือ และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องและความรู้เฉพาะด้านซึ่งกันและกันอันจะช่วยอำนวยความสะดวกในการให้ความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีในด้านการส่งผู้ร้ายข้ามแดนและการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมาย

3. รัฐภาคีต้องเสริมสร้างความพยายามอย่างจริงจังภายในขอบเขตที่จำเป็นเพื่อให้มีกิจกรรมด้านการปฏิบัติการและการฝึกอบรมในองค์การระหว่างประเทศและองค์การระดับภูมิภาคและในกรอบความตกลงหรือข้อตกลงทวิภาคีและพหุภาคีที่เกี่ยวข้องให้มากที่สุด

4. รัฐภาคีต้องพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่กันและกันเมื่อมีคำร้องขอในการประเมินผลศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับประเภท สาเหตุ ผลกระทบและความสูญเสียจากการทุจริตใน

ประเทศนั้นๆ โดยมุ่งหมายให้มีการพัฒนา ยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการเพื่อต่อต้านการทุจริต ร่วมกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและสังคม

5. เพื่ออำนวยความสะดวกในการติดตามทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดที่ กำหนดตามอนุสัญญานี้กลับคืน รัฐภาคีอาจให้ความร่วมมือกันในการให้ชื่อของผู้เชี่ยวชาญที่สามารถให้ความช่วยเหลือเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้นแก่กันและกัน

6. รัฐภาคีต้องพิจารณาใช้การประชุมและสัมมนาในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาคและระหว่าง ประเทศ เพื่อส่งเสริมการให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือทางวิชาการ และเพื่อกระตุ้นให้มีการหารือเกี่ยวกับปัญหาซึ่งเป็นความกังวลร่วมกัน รวมทั้งปัญหาและความต้องการเป็นการเฉพาะของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่อยู่ในช่วงการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

7. รัฐภาคีต้องพิจารณาจัดตั้งกลไกที่มุ่งจะให้การสนับสนุนทางการเงิน โดยสมัครใจแก่ ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสำหรับความพยายาม ในการบังคับใช้อนุสัญญานี้โดยผ่านแผนงานและโครงการความช่วยเหลือทางวิชาการ

8. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณาให้เงินอุดหนุน โดยสมัครใจแก่สำนักงานสหประชาชาติ ว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมเพื่อความมุ่งประสงค์ในการสนับสนุนแผนงานและโครงการใน ประเทศกำลังพัฒนาเพื่อการปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ โดยผ่านทางสำนักงานสหประชาชาติว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรม

ข้อ 61 การรวบรวม การแลกเปลี่ยน และการวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริต

1. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณาดำเนินการวิเคราะห์แนวโน้มการทุจริตในดินแดนของตนตลอดจนสถานการณ์ที่มีการกระทำทุจริตโดยการหารือกับผู้เชี่ยวชาญ

2. รัฐภาคีต้องพิจารณาพัฒนาและแบ่งปันซึ่งกันและกันและโดยผ่านทางข้อมูลสถิติของ องค์การระหว่างประเทศและองค์การระดับภูมิภาคในความเชี่ยวชาญในการวิเคราะห์เกี่ยวกับการ ทุจริตและข้อมูลข่าวสารซึ่งมุ่งที่จะพัฒนาให้มีคำนิยาม มาตรฐาน และวิธีการในดำเนินการร่วมกัน ตลอดจนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดในการป้องกันและต่อต้านการทุจริต เพียงเท่าที่ จะเป็นไปได้

3. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้อง พิจารณาติดตามนโยบายและมาตรการที่ปฏิบัติจริงในการ ต่อต้านการทุจริตและทำการประเมินความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของนโยบายและ มาตรการดังกล่าว

ข้อ 62 มาตรการอื่น ๆ : การปฏิบัติตามอนุสัญญาผ่านทางพัฒนาทางเศรษฐกิจและการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ

1. รัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการที่นำมาซึ่งการปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ให้ได้ผลดีที่สุดภายในขอบเขตที่เป็นไปได้ โดยผ่านทางความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยคำนึงผลกระทบในทางลบของการทุจริตที่มีต่อสังคมโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

2. รัฐภาคีต้องใช้ความพยายามอย่างเป็นรูปธรรมภายในขอบเขตที่เป็นไปได้และโดยการประสานงานซึ่งกันและกันตลอดจนกับองค์การระหว่างประเทศและองค์การระดับภูมิภาค

(ก) เพื่อเพิ่มพูนความร่วมมือของตนในระดับต่างๆ กับประเทศกำลังพัฒนาโดยมุ่งที่จะเสริมสร้างขีดความสามารถของประเทศฝ่ายหลังในการป้องกันและต่อต้านการทุจริต

(ข) เพื่อเพิ่มพูนความช่วยเหลือด้านการเงินและวัสดุอุปกรณ์เพื่อสนับสนุนความพยายามของประเทศกำลังพัฒนาในการป้องกันและต่อสู้กับการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อช่วยเหลือประเทศเหล่านั้นให้ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติตามอนุสัญญานี้

(ค) เพื่อให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่อยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจเพื่อช่วยให้ประเทศเหล่านั้นบรรลุความประสงค์ของตนในการปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐภาคีต้องพยายามที่จะให้เงินอุดหนุนโดยสมัครใจแก่บัญชีที่ได้เปิดไว้โดยเฉพาะเพื่อความมุ่งประสงค์ดังกล่าวในกลไกกองทุนขององค์การสหประชาชาติอย่างพอเพียงและสม่ำเสมอ รัฐภาคีอาจให้การพิจารณาเป็นพิเศษในการให้เงินสนับสนุนเงินแก่บัญชีดังกล่าวเป็นจำนวนร้อยละของเงินหรือของมูลค่าโดยเทียบเท่าของทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิดทางอาญาหรือทรัพย์สินที่ริบได้ตามบทบัญญัติของอนุสัญญานี้ด้วย โดยเป็นไปตามกฎหมายภายในของตนและบทบัญญัติแห่งอนุสัญญานี้

(ง) เพื่อสนับสนุนและโน้มน้าวรัฐภาคีและสถาบันการเงินอื่นตามที่เหมาะสมให้เข้าร่วมกับตนในการใช้ความพยายามในข้อนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดให้มีการฝึกอบรมและอุปกรณ์สมัยใหม่ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาให้มากขึ้น เพื่อช่วยเหลือประเทศเหล่านั้นให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้

3. ภายในขอบเขตที่เป็นไปได้ มาตรการเหล่านี้ต้องไม่กระทบต่อข้อผูกพันด้านความช่วยเหลือต่างประเทศที่มีอยู่หรือข้อตกลงด้านความร่วมมือทางการเงินอื่นๆ ในระดับทวิภาคี ระดับภูมิภาค หรือระดับระหว่างประเทศ

4. รัฐภาคีอาจจัดทำความตกลงหรือข้อตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคีว่าด้วยความช่วยเหลือด้านวัสดุอุปกรณ์และการสนับสนุนด้านการปฏิบัติ โดยคำนึงถึงข้อตกลงทางการเงินที่

จำเป็นเพื่อให้วิธีการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศที่กำหนดไว้โดยอนุสัญญานี้เกิดประสิทธิผล และเพื่อการป้องกัน การสืบหาและการควบคุมการทุจริต

หมวด 7

กลไกในการปฏิบัติตามอนุสัญญา

ข้อ 63 ที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีอนุสัญญา

1. กำหนดให้มีที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีอนุสัญญานี้ขึ้นเพื่อปรับปรุงขีดความสามารถ และการให้ความร่วมมือระหว่างรัฐภาคี เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญานี้ และ เพื่อส่งเสริมและทบทวนการปฏิบัติตามอนุสัญญาของรัฐภาคี

2. เลขานุการสหประชาชาติต้องจัดให้มีการประชุมของรัฐภาคีภายในหนึ่งปีหลังจาก วันที่อนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับ หลังจากนั้นให้มีที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีเป็นประจำตามข้อบังคับ การประชุมที่ได้รับการรับรองจากที่ประชุมของรัฐภาคี

3. ที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีต้องกำหนดข้อบังคับการประชุมและกฎเกณฑ์ซึ่งใช้บังคับ กับ

การดำเนินกิจกรรมที่ระบุไว้ในข้อนี้ รวมทั้งกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าประชุมและการ เข้าร่วมประชุมของผู้สังเกตการณ์และการชำระค่าใช้จ่ายซึ่งเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมเหล่านั้น ด้วย

4. ที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีต้องเห็นชอบร่วมกันในเรื่องกิจกรรม กระบวนการและ วิธีการทำงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในวรรค 1 ของข้อนี้ รวมถึง

(ก) การอำนวยความสะดวกในกิจกรรมของรัฐภาคีตามข้อ 60 และ 62 และหมวด 2 ถึง หมวด 5 ของอนุสัญญานี้ รวมทั้งการส่งเสริมให้มีการระดมเงินสนับสนุนโดยความสมัครใจ

(ข) การอำนวยความสะดวกในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างรัฐภาคีเกี่ยวกับ รูปแบบและแนวโน้มในการทุจริต และเกี่ยวกับแนวปฏิบัติซึ่งประสบความสำเร็จในการป้องกัน และต่อต้านการทุจริตและการคืนทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิด ซึ่งนอกจากประการอื่นแล้วยังได้แก่โดยการจัดพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องดังที่กล่าวถึงในข้อนี้

(ค) การให้ความร่วมมือกับองค์การและกลไกระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค รวมทั้ง องค์การเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(ง) การใช้อย่างเหมาะสมซึ่งข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องซึ่งจัดทำโดยกลไกระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคอื่นในการต่อต้านและป้องกันการทุจริตเพื่อหลีกเลี่ยงการทำงานซ้ำซ้อนกัน โดยไม่จำเป็น

(จ) การทบทวนการปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ของรัฐภาคีอนุสัญญาเป็นระยะๆ

(ฉ) การจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงอนุสัญญานี้และการปฏิบัติตามอนุสัญญา

(ช) การพิจารณาถึงความต้องการความช่วยเหลือทางวิชาการของรัฐภาคีในการปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ และแนะนำการดำเนินการใดๆ ที่เห็นว่าอาจจำเป็นแก่การนั้น

5. เพื่อความมุ่งประสงค์ของวรรค 4 ของข้อนี้ ที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีต้องได้รับซึ่งความรู้ที่จำเป็นเกี่ยวกับมาตรการที่รัฐภาคีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ และอุปสรรคที่รัฐภาคีประสบในการดำเนินการดังกล่าวผ่านทางข้อมูลข่าวสารที่รัฐภาคีจัดหาให้ และผ่านทางกลไกทบทวนเพิ่มเติมที่อาจกำหนดโดยที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคี

6. รัฐภาคีแต่ละรัฐจะจัดหาให้แก่ที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีซึ่งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแผนการดำเนินงาน แผนงาน และแนวปฏิบัติ ตลอดจนมาตรการทางนิติบัญญัติและการบริหารปกครองที่ใช้ในการปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ตามที่ที่ประชุมของรัฐภาคีกำหนด ที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีพิจารณาวิธีการที่มีประสิทธิผลที่สุดในการรับการดำเนินการบนพื้นฐานของข้อมูลข่าวสาร โดยนอกจากประการอื่นแล้วได้แก่ ข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากรัฐภาคีและจากองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ ทั้งนี้ อาจนำข้อมูลที่ได้รับจากองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องซึ่งได้รับการรับรองตามกระบวนการที่กำหนดโดยที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีมาประกอบการพิจารณาด้วย

7. ตามวรรค 4 ถึงวรรค 6 ของข้อนี้ หากเห็นว่าจำเป็นให้ที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีกำหนดกลไกหรือหน่วยงานที่เหมาะสมเพื่อช่วยให้การปฏิบัติตามอนุสัญญานี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อ 64 ฝ่ายเลขานุการ

1. เลขานุการสหประชาชาติต้องจัดหาให้ซึ่งบริการด้านเลขานุการที่จำเป็นแก่ที่ประชุมของรัฐภาคีอนุสัญญานี้

2. ฝ่ายเลขานุการมีหน้าที่

(ก) ช่วยเหลือที่ประชุมของรัฐภาคีในการดำเนินกิจกรรมตามที่ระบุไว้ในข้อ 63 ของอนุสัญญานี้และจัดเตรียมการประชุมและจัดหาให้ซึ่งบริการที่จำเป็นสำหรับการประชุมของที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคี

(ข) ช่วยเหลือรัฐภาคีในการจัดหาให้ซึ่งข้อมูลข่าวสารแก่ที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีตามที่คาดหมายไว้ในข้อ 63 วรรค 5 และวรรค 6 ของอนุสัญญานี้ เมื่อได้รับการร้องขอ และ

(ค) ประกันว่าจะมีการประสานงานที่จำเป็นกับฝ่ายเลขานุการขององค์การระหว่างประเทศ และองค์การระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง

หมวด 8

บทบัญญัติสุดท้าย

ข้อ 65 การปฏิบัติตามอนุสัญญา

1. ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐดำเนินการที่จำเป็นซึ่งรวมถึงมาตรการทางกฎหมายและทางบริหาร ปกครองที่เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตนเพื่อประกันว่าจะมีการดำเนินการตามพันธกรณีของตนภายใต้อนุสัญญานี้
2. รัฐภาคีแต่ละรัฐอาจรับเอามาตรการที่เคร่งครัดหรือเข้มงวดกว่ามาตรการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้ในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตก็ได้

ข้อ 66 การระงับข้อพิพาท

1. รัฐภาคีต้องพยายามระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการตีความหรือการใช้บังคับอนุสัญญานี้ โดยการเจรจา
2. ให้เสนอข้อพิพาทใดๆ ระหว่างรัฐภาคีสองรัฐหรือมากกว่านั้นเกี่ยวกับการตีความหรือการใช้บังคับอนุสัญญานี้ที่ไม่สามารถระงับได้โดยการเจรจาภายในระยะเวลาอันสมควรต่ออนุญาโตตุลาการเมื่อรัฐใดรัฐหนึ่งในรัฐภาคีเหล่านั้นร้องขอ หากรัฐภาคีเหล่านั้นไม่สามารถตกลงกันได้ภายในหกเดือนหลังจากวันที่มีคำร้องขอให้ตั้งอนุญาโตตุลาการเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะอนุญาโตตุลาการ รัฐภาคีใดในรัฐภาคีเหล่านั้นอาจเสนอข้อพิพาทดังกล่าวต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศโดยการจัดทำคำร้องขอตามธรรมนูญของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ
3. ในเวลาที่มีการลงนาม การให้สัตยาบัน การยอมรับ หรือการเห็นชอบซึ่ง หรือการภาคยานุวัติต่ออนุสัญญานี้ รัฐภาคีแต่ละรัฐอาจประกาศว่าตนไม่พิจารณาว่าตนเองผูกพันตามวรรค 2 ของข้อนี้ ทั้งนี้ รัฐภาคีอื่น ๆ จะไม่ถูกผูกพันโดยวรรค 2 ของข้อนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐภาคีใดซึ่งได้ตั้งข้อสงวนเช่นว่าไว้
4. รัฐภาคีใดที่ได้ตั้งข้อสงวนไว้ตามวรรค 3 ของข้อนี้ อาจถอนข้อสงวนนั้นเมื่อใดก็ได้ โดยการแจ้งไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ

ข้อ 67 การลงนาม การให้สัตยาบัน การยอมรับ การให้ความเห็นชอบ และการภาคยานุวัติ

1. อนุสัญญานี้เปิดให้รัฐทั้งปวงลงนามตั้งแต่วันที่ 9 ถึง 11 ธันวาคม ค.ศ. 2003 ที่เมืองเมอริด้าประเทศเม็กซิโก และภายหลังจากนั้นจะเปิดให้ลงนามที่สำนักงานใหญ่องค์การสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์กจนถึงวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 2005

2. อนุสัญญาเปิดให้องค์การร่วมทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคลงนามด้วย โดยมีเงื่อนไขว่าต้องมีรัฐสมาชิกขององค์การเช่นว่าอย่างน้อยหนึ่งรัฐได้ลงนามอนุสัญญาตามวรรค 1 ของข้อนี้แล้ว

3. อนุสัญญาอยู่ภายใต้การให้สัตยาบัน การยอมรับหรือการให้ความเห็นชอบ สัตยาบัน สารสารให้การยอมรับ หรือสารแสดงความเห็นชอบต้องส่งมอบแก่เลขาธิการสหประชาชาติ องค์การร่วมทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคอาจส่งมอบสัตยาบันสาร สารให้การยอมรับ หรือสารแสดงความเห็นชอบของตนได้ หากมีรัฐสมาชิกขององค์การนั้นอย่างน้อยหนึ่งรัฐได้ดำเนินการในทำนองเดียวกัน ให้องค์การเช่นว่าประกาศขออำนาจของตนที่เกี่ยวกับเรื่องใดๆ ที่อยู่ภายใต้บังคับของอนุสัญญานี้ ในสัตยาบันสาร สารรับรอง หรือสารแสดงความเห็นชอบนั้นให้องค์การเช่นว่าแจ้งผู้เก็บรักษาถึงการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่เกี่ยวกับขออำนาจของตนด้วย

4. อนุสัญญานี้เปิดให้มีการภาคยานุวัติโดยรัฐหรือองค์การองค์การร่วมทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคใดที่มีรัฐสมาชิกอย่างน้อยหนึ่งรัฐเป็นภาคีแห่งอนุสัญญานี้ ภาคยานุวัติสารให้ส่งมอบแก่เลขาธิการสหประชาชาติ ให้องค์การองค์การร่วมทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคประกาศขออำนาจของตนที่เกี่ยวกับเรื่องใดๆ ที่อยู่ภายใต้บังคับของอนุสัญญานี้ ในเวลาที่องค์การภาคยานุวัติ ให้ องค์การเช่นว่าแจ้งผู้เก็บรักษาถึงการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับขออำนาจของตนด้วย

ข้อ 68 การมีผลใช้บังคับ

1. อนุสัญญาฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับในวันที่เก้าสิบหลังจากวันที่ได้มีการมอบสัตยาบัน สาร สารให้การยอมรับ หรือสารแสดงความเห็นชอบ หรือภาคยานุวัติสารฉบับที่สามสิบ เพื่อความมุ่งประสงค์ของวรรคนี้ไม่ให้นับสารใดที่มอบโดยองค์การร่วมทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคเพิ่มเติมจากสารที่รัฐสมาชิกขององค์การเช่นว่าได้มอบไว้

2. สำหรับรัฐแต่ละรัฐหรือองค์การองค์การร่วมทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคแต่ละองค์การที่ให้สัตยาบัน ยอมรับ เห็นชอบ หรือภาคยานุวัติอนุสัญญานี้ ภายหลังการมอบสารของการดำเนินการเช่นว่าฉบับที่สามสิบให้อนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับในวันที่สามสิบหลังจากวันที่รัฐหรือ องค์การดังกล่าวมอบสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของตนหรือในวันที่อนุสัญญานี้มีผลบังคับใช้ตามวรรค 1 ของข้อนี้สุดแต่วันใดถึงทีหลัง

ข้อ 69 การแก้ไขเพิ่มเติม

1. ภายหลังครบกำหนดห้าปีนับจากวันที่อนุสัญญานี้เริ่มมีผลใช้บังคับ รัฐภาคีอาจเสนอข้อแก้ไขเพิ่มเติมและส่งไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ หลังจากนั้น ให้เลขาธิการสหประชาชาติแจ้งข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมให้รัฐภาคีและที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีอนุสัญญานี้ เพื่อความมุ่งประสงค์ในการพิจารณาและตัดสินใจเกี่ยวกับข้อเสนอนั้นให้ที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีใช้ความพยายามทุก

วิธีทางเพื่อให้บรรลุนั้นตามติในข้อแก้ไขเพิ่มเติมแต่ละข้อ หากได้ใช้ความพยายามทั้งปวงเพื่อให้ บรรลุนั้นตามติจนหมดแล้ว แต่ยังไม่สามารถมีความเห็นชอบร่วมกันได้ ให้ใช้คะแนนเสียงส่วนใหญ่สองในสามของรัฐภาคีที่เข้าประชุมและลงคะแนนเสียงในการประชุมของที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีเป็นหนทางสุดท้ายในการยอมรับการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น

2. ให้องค์การองค์การร่วมทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคใช้สิทธิลงคะแนนเสียงภายใต้ข้อนี้ด้วยจำนวนคะแนนเสียงเท่ากับจำนวนรัฐสมาชิกของตนที่เป็นรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาในเรื่องที่อยู่ ภายใต้ขอบอำนาจของตน องค์การเช่นว่าต้องไม่ใช่สิทธิลงคะแนนเสียงหากรัฐสมาชิกขององค์การนั้นใช้สิทธิลงคะแนนเสียงของตนไปแล้ว และในทางกลับกันรัฐสมาชิกขององค์การต้องไม่ใช่สิทธิลงคะแนนเสียงหากมีการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงโดยองค์การเช่นว่าแล้ว

3. ข้อแก้ไขเพิ่มเติมที่ได้รับการรับเอาตามวรรค 1 ของข้อนี้ให้อยู่ภายใต้การให้สัตยาบัน การยอมรับ หรือการให้ความเห็นชอบโดยรัฐภาคี

4. ข้อแก้ไขเพิ่มเติมที่ได้รับการรับเอาตามวรรค 1 ของข้อนี้ให้เริ่มมีผลใช้บังคับกับรัฐภาคีเก้าสิบวันหลังจากวันที่ได้มอบสัตยาบันสาร สารให้การยอมรับ หรือสารแสดงความเห็นชอบต่อข้อแก้ไขเพิ่มเติมเช่นว่าแก่เลขาธิการสหประชาชาติ

5. เมื่อข้อแก้ไขเพิ่มเติมมีผลใช้บังคับแล้ว ให้มีผลผูกพันเหล่ารัฐภาคีที่ได้แสดงความยินยอมที่จะผูกพันตามข้อแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ให้รัฐภาคีอื่นยังคงผูกพันตามบทบัญญัติของอนุสัญญานี้และข้อแก้ไขเพิ่มเติมใดก่อนหน้านี้ที่ตนได้ให้สัตยาบัน ยอมรับ หรือให้ความเห็นชอบแล้ว

ข้อ 70 การบอกเลิก

1. รัฐภาคีอาจบอกเลิกอนุสัญญานี้โดยการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร ไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ การบอกเลิกเช่นว่าให้เริ่มมีผลหนึ่งปีหลังจากวันที่เลขาธิการสหประชาชาติได้รับการแจ้งนั้น

2. ให้องค์การร่วมทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคสิ้นสุดการเป็นภาคีของอนุสัญญานี้เมื่อรัฐสมาชิกทั้งปวงขององค์การดังกล่าวได้บอกเลิกอนุสัญญานี้แล้ว

ข้อ 71 ผู้เก็บรักษาและภาษา

1. ให้เลขาธิการสหประชาชาติเป็นผู้เก็บรักษาอนุสัญญานี้

2. ต้นฉบับของอนุสัญญานี้ ซึ่งจัดทำไว้เป็นภาษาอารบิก จีน อังกฤษ ฝรั่งเศส รัสเซีย และสเปน มีความถูกต้องเท่าเทียมกัน ให้เก็บรักษาไว้กับเลขาธิการสหประชาชาติเพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้มีอำนาจเต็มที่ได้รับมอบอำนาจโดยชอบจากรัฐบาลของตนดังมีรายนามข้างล่างนี้ ได้ลงนามในอนุสัญญานี้

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - นามสกุล

นางศรสวรรค์ ปุญญัตติวัฒน์

วัน เดือน ปีเกิด

3 กุมภาพันธ์ 2529

สถานที่เกิด

จังหวัดแม่ฮ่องสอน

วุฒิการศึกษา

สำเร็จการศึกษาปริญญานิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยม
อันดับ 1) จากมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ปีการศึกษา
2550

ตำแหน่งหน้าที่และสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นิติกร สำนักปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ 1

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ
ทุจริตในภาครัฐ

ทุนการศึกษา

ทุนพระราชทาน มูลนิธิราชประชานุเคราะห์ในพระบรม
ราชูปถัมภ์