

ปัญหาบางประการเกี่ยวกับมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทุจริต
และประพฤติมิชอบ

ชำนะพล สร้อยเกี่ยว

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2565

**SOME PROBLEMS WITH THE EVIDENCE MEASURES IN THE
PROSECUTION OF CORRUPTION AND MALFEASANCE**

CHAMNAPHON SOIKIEW



**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurukij pudit University

2022

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาบางประการเกี่ยวกับมาตรการทางพยานหลักฐานในการ ดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ
ชื่อผู้เขียน	ชำนะพล ศรี้อยเกี้ยว
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กรรภิรมย์ โกมลารชุน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2564

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เนื่องจากหลักเกณฑ์บางประการยังไม่มีความเหมาะสม โดยยังมีได้มีการนำมาตรการลดหย่อนผ่อนโทษแก่ผู้ร่วมกระทำความผิดมาใช้ ทำให้ไม่มีมาตรการจูงใจให้ผู้ร่วมกระทำความผิดกลับใจมาเป็นผู้แจ้งเบาะแสหรือให้พยานหลักฐานที่สำคัญ อีกทั้งยังมีได้กำหนดให้การคุ้มครองตามมาตรการพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญารวมถึงผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญด้วยและมีได้กำหนดให้นำกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมาใช้เป็นค่าตอบแทนให้แก่ผู้เชี่ยวชาญในคดีได้ รวมถึงยังมีได้บัญญัติให้อำนาจต่อศาลในการปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลของผู้แจ้งเบาะแส หากข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวปรากฏอยู่ในสำนวนการไต่สวน และหากมีการแจ้งเบาะแสนั้นเป็นเท็จมีการบัญญัติโทษไว้สูง โดยไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด เมื่อเทียบกับการกระทำความผิดฐานแจ้งความเท็จที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น

จึงควรมีการแก้ไขโดยกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติออกประกาศเรื่องการลดหย่อนผ่อนโทษแก่ผู้กระทำความผิดที่ให้การเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อนำมาใช้กับผู้ร่วมกระทำความผิดที่ไม่สมควรถูกกันไว้เป็นพยานในคดีอาญา ให้มีมาตรการจูงใจในการให้พยานหลักฐานสำคัญที่สามารถเอาผิดกับตัวการใหญ่ได้ ควรกำหนดให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้รับการคุ้มครองพยานหากมีความจำเป็นและได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม กำหนดให้การคุ้มครองแก่ผู้แจ้งเบาะแส โดยให้อำนาจศาลในการปกปิดข้อมูลที่ระบุตัวตนของผู้แจ้งเบาะแสในสำนวนจากการมองเห็นหรือถูกกลบเท่าที่จำเป็น และกำหนดให้การกระทำความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ เท่ากับการกระทำความผิดฐานแจ้งความเท็จที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น

คำสำคัญ : มาตรการทางพยานหลักฐาน, การดำเนินคดี, ทุจริตและประพฤติมิชอบ

Thesis Title	Some problems with the Evidence Measures in the Prosecution of Corruption and Malfeasance
Author	Chamnaphon Soikiew
Thesis Advisor	Asst. Prof. Kanpirom Komalarajun
Department	Law
Academic Year	2021

ABSTRACT

The objective of this thesis is to study about Some problems with the Evidence Measures in the Prosecution of Corruption and Malfeasance. Because some criteria are still not appropriate. The Corruption and Misconduct Procedural Act B.E. 2559 has not yet introduced a measure to reduce the penalty for co-offenders who provide evidence concerning the commission of an offense to be used. As a result, there is no incentive measure for the offender to repent to be a whistleblower or provide important evidence. In addition, does not provide protection under the law on witness protection in criminal cases, including qualified persons or experts. and did not specify that the National Anti-Corruption Fund According can be used as compensation for experts in cases. Including has not yet provided the power to the court to conceal personal information of whistleblowers. If such personal data appears in the Inquiry idioms and if there is a false whistleblower higher penalties were imposed, disproportionate to the commission of an offense. Compared to the offense of reporting perjury as provided for in other laws.

Therefore, should be amended by requiring the National Anti-Corruption Commission, issuing an announcement concerning lenient punishments for offenders providing benefits to the prosecution of corruption and misconduct to be used with the co-offenders who do not deserve to be as witnesses in criminal cases To provide incentive measures to provide important evidence that can be held against the main offender. Should be that the experts in corruption and misconduct cases required to receive witness protection if necessary and appropriate compensation. Should be that Provide protection for whistleblowers by adds the power for the court to conceal the identity of the whistleblower in the case from sight or be deleted as necessary. and stipulates that the commission of a false report to the official in the case of corruption and misconduct shall be liable to

imprisonment for a term not exceeding five years. or a fine not exceeding one hundred thousand baht or boths equal to the offense of reporting perjury as provided for in other laws

Keywords: Evidence Measure, Prosecution, Corruption and Misconduct



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้อย่างสมบูรณ์ โดยได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่งจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กรรภิรมย์ โกมลารชุน ได้สละเวลาอันมีค่ายิ่งเพื่อรับเป็นอาจารย์ ที่ปรึกษาเพื่อ คอยกำกับดูแลและให้คำแนะนำผู้วิจัยตลอดระยะเวลาในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอกราบ ขอบพระคุณและจารึกพระคุณนี้ไว้ในความทรงจำอย่างมิรู้ลืมเถิดว่าความสำเร็จครั้งนี้เกิดขึ้นได้ด้วย ความกรุณาจากท่านอาจารย์ นอกจากนั้น ขอกราบขอบพระคุณคณะกรรมการอื่นๆ อันประกอบด้วย ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต และ ดร.จิรวุฒิ ลิปิพันธ์ ที่กรุณาให้ความช่วยเหลือในการแก้ไขและ ให้คำแนะนำที่มีประโยชน์ที่มีส่วนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่ามากยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ในการ ประสิทธิภาพวิชาความรู้ทางกฎหมายและปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมให้แก่ผู้วิจัยและขอขอบคุณ บรรณารักษ์ เจ้าหน้าที่ห้องสมุดมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ทุกท่านที่ไม่ได้ระบุนาม ไว้ ณ ที่นี้ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือ และให้ความสะดวกในการค้นหาข้อมูลด้วยดี มาตลอด และ ขอขอบคุณผู้เขียนหนังสือทุกท่านที่ได้อ้างอิงไว้ในบรรณานุกรม

ท้ายที่สุด ผู้วิจัยขอขอบพระคุณคุณพ่อ คุณแม่ ผู้ให้การเลี้ยงดู อบรมสั่งสอน และให้ กำลังใจแก่ผู้วิจัยมาโดยตลอด จนส่งผลให้สารนิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงสมเจตนารมณ์ด้วยดีทุก ประการ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูง

ชำนะพล ศรี้อยเกี้ยว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๘
กิตติกรรมประกาศ.....	๙
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	3
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	4
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
2 สถานการณ์ปัจจุบัน และสภาพปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดี ทุจริตและประพฤติมิชอบ	6
2.1 ความเป็นมาของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย	6
2.2 การชี้มูลความผิดฐานทุจริตและประพฤติมิชอบ	14
2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ.....	15
3. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทุจริตและ ประพฤติมิชอบ	33
3.1 ข้อความคิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ	33
3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการนำมาตรการลดหย่อนผ่อนโทษมาใช้ในคดีทุจริต และประพฤติมิชอบ.....	38
3.3 แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดโทษ.....	41
3.4 แนวคิดเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย การต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.....	50
4. มาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีการทุจริตและประพฤติมิชอบตามกฎหมาย ต่างประเทศ.....	60

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้าที่
4.1 มลรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย	60
4.2 สาธารณรัฐสิงคโปร์	68
4.3 สาธารณรัฐเกาหลี.....	71
5. แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทุจริตและ ประพฤตินิষอบ	80
5.1 หลักเกณฑ์การลดหย่อนผ่อนโทษให้แก่ผู้ที่ให้การเป็นประโยชน์	80
5.2 การคุ้มครองผู้เสียหายและผู้แจ้งเบาะแสในชั้นศาล	84
5.3 การกำหนดโทษแก่ผู้แจ้งข้อความอันเป็นเท็จ	91
6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	95
6.1 บทสรุป	95
6.2 ข้อเสนอแนะ	100
บรรณานุกรม	103
ประวัติผู้เขียน	112



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การคอร์รัปชันเป็นภัยคุกคามอย่างหนึ่งของมนุษย์ ไม่เพียงทำลายทั้งชีวิตความเป็นอยู่และชุมชนของผู้คนเท่านั้น แต่ยังนำไปสู่สังคมที่ไม่มีเสถียรภาพและเต็มไปด้วยความขัดแย้งรุนแรง จากการจัดทำดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index) ขององค์กร ความโปร่งใสสากล (Transparency International: TI) พบว่าไม่มีประเทศใดในโลกที่ปราศจากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และสองในสามของ 180 ประเทศทั่วโลกได้คะแนนความโปร่งใสน้อยกว่า 50 จากคะแนนเต็ม 100 อันบ่งชี้ว่าการคอร์รัปชันกำลังเป็นปัญหาร้ายแรงของทั่วโลก¹

สำหรับประเทศไทย จากรายงานผลการจัดอันดับความโปร่งใสหรือดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index) ประจำปี พ.ศ. 2564 ซึ่งจัดทำโดยองค์กรโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International : TI) พบว่า ประเทศไทยได้คะแนนเพียง 35 คะแนนเท่านั้น โดยถูกจัดอยู่ที่อันดับที่ 110 จากการประเมินสถานการณ์ความโปร่งใสภายในประเทศจาก 180 ประเทศทั่วโลก² แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยยังคงเผชิญกับปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบที่รุนแรง นำมาซึ่งความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ในปัจจุบันหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและดำเนินคดีข้าราชการระดับสูงและนักการเมืองที่มีพฤติกรรมทุจริตและประพฤติมิชอบคือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 พบว่ามีคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลอาญาคดีทุจริตจำนวน 1,556 คดี เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2563 จำนวน 389 คดี³ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการสืบสวนสอบสวนว่าบุคคล

¹ ไทยพับลิก้า, “ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันปี 2562 ไทยอันดับถดถอย 101 ต่อต้านทุจริตอย่างกับที่,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2564, จาก <https://thaipublica.org/2020/01/corruption-perception-index-2019/>.

² ไทยพับลิก้า, “ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันปี 2564 ด้านทุจริตโลกย่ออยู่กับที่ ไทยร่วงไปที่อันดับ 110,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2564, จาก <https://thaipublica.org/2022/01/corruption-perception-index-2021/>

³ ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ, “ผลการดำเนินงานศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2564,” สืบค้นเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2565, จาก

<https://oppb.coj.go.th/th/file/get/ file/202205034fd6a4765d68764f9ac138129f838211093800.pdf>.

ใดมีพฤติการณ์ทุจริตและประพฤติมิชอบนั้นกระทำได้ยาก โดยเฉพาะผู้กระทำความผิดเป็นข้าราชการระดับสูงหรือเป็นนักการเมือง ซึ่งผู้กระทำความผิดมีอำนาจหน้าที่มาก มีเงินมาก มีอิทธิพลข่มขู่ คุกคาม จ้างวาง ปกปิดการกระทำความผิดได้อย่างแนบเนียน ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยากจะตรวจสอบโยงใยเสาะหาพยานหลักฐานของการกระทำความผิดได้ เมื่อไม่สามารถหาพยานหรือหลักฐานที่ชัดเจนเพียงพอมาดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดได้ เมื่อคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลอาจนำไปสู่การยกฟ้อง เช่น ในปี พ.ศ. 2564 ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางมีคำพิพากษายกฟ้องในคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงมติชี้มูลความผิดทางอาญา นายสุรชัย ทรัพย์โมกษ์ และพวก รวม 4 คน ในกรณีเอื้อประโยชน์ให้ผู้เสนอราคาบางรายได้มีสิทธิทำสัญญาในการจัดซื้ออุปกรณ์การแพทย์ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงมติชี้มูลความผิดอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 151 มาตรา 157 มาตรา 162(1) (4) และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91 ตั้งแต่วันที่ 8 มกราคม 2562⁴ หรือในปี พ.ศ. 2563 ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ภาค 1 มีคำพิพากษายกฟ้อง 2 คดี ได้แก่ คดีการเอื้อประโยชน์การจัดซื้อหม้อแปลงไฟฟ้า ซึ่งและคดีการประกวดราคาจัดซื้อจัดจ้างก่อสร้างสถานีไฟฟ้าแรงสูง 230 เควี คลองด่าน⁵ เป็นต้น

ขณะเดียวกัน การจะดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะอาศัยเพียงกระแสสังคมหรือความรู้สึกมากกว่าหาบุคคลมิได้ ต้องมีพยานหลักฐานตามสมควรก่อนที่จะกล่าวหาบุคคลใดๆว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ มิเช่นนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. เองก็อาจถูกฟ้องในความผิดฐานกลั่นแกล้งให้บุคคลอื่นถูกดำเนินคดีโดยไม่เป็นธรรมได้⁶ ทั้งนี้ ก่อนปี พ.ศ. 2563 กรรมการ ป.ป.ช. ถูกฟ้อง 5 คดี ในปี พ.ศ. 2563 กรรมการ ป.ป.ช. ถูกฟ้องคดีจำนวน 6 คดี

⁴ สำนักข่าวอิสรา, “เผยแพร่ความลับหน้าคดีกล่าวหา “หมอสุรชัย ทรัพย์โมกษ์” อดีตแพทย์ 7 ขว. สำนักการแพทย์ กทม. –พวก 3 ราย เอื้อ ปย.จัดซื้อชุดตรวจอุปกรณ์การแพทย์ ล่าสุด ศาลอาญาคดีทุจริตประพฤติมิชอบกลาง พิพากษายกฟ้อง – ป.ป.ช. ค้าน อสส. ไม่อุทธรณ์ต่อ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2565, จาก <https://www.isranews.org/article/isranews-news/99811-investigative00-2-21.html>

⁵ การไฟฟ้าทูลุคย์ (EGAT TODAY), “ศาลพิพากษายกฟ้อง 2 คดี ยืนยันความโปร่งใสในการดำเนินงานของอดีตผู้บริหาร กฟผ. ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ภาค 1 มีคำพิพากษายกฟ้อง 2 คดี ได้แก่ คดีการเอื้อประโยชน์การจัดซื้อหม้อแปลงไฟฟ้า พิเคราะห์แล้วเห็นว่าผู้บริหารในเวลานั้นไม่มีอำนาจเกี่ยว,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2565, จาก

https://www.egat.co.th/egattoday/index.php?option=com_k2&view=item&id=12983:0201811-egat08

⁶ กรุงเทพธุรกิจ, “ป.ป.ช. เตือน “ประหยัด” ฟ้อง 157 รววิทย์ สุขบุญ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2565, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/politics/844038>

ในปี พ.ศ. 2564 ถูกฟ้อง 7 คดี รวมกรรมการ ป.ป.ช. ถูกฟ้องดำเนินคดีรวมทั้งสิ้น 18 คดี⁷ ทำให้ต้องพิจารณาหาแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคด้านมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

จากความเป็นมาและปัญหาดังที่ผู้ศึกษาได้กล่าวมาข้างต้น ทำให้ผู้ศึกษาสนใจที่จะทำการศึกษา ปัญหาบางประการเกี่ยวกับมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ จึงเป็นที่มาของการศึกษาครั้งนี้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์ปัจจุบันและสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทุจริตประพฤติมิชอบ
2. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทุจริตประพฤติมิชอบ
3. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทุจริตประพฤติมิชอบตามกฎหมายต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทุจริตประพฤติมิชอบ
5. เพื่อให้ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทุจริตประพฤติมิชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับกฎหมายนานาประเทศ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทุจริตประพฤติมิชอบของไทย อันได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ยังมีปัญหาหลายประการได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การลดหย่อนผ่อนโทษแก่ผู้ให้การเป็นประโยชน์ ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้เชี่ยวชาญและผู้แจ้งเบาะแสในชั้นศาล และปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษแก่ผู้แจ้งข้อความอันเป็นเท็จ ดังนั้น หากทำการศึกษา

⁷ ประชาชาติธุรกิจ, “ป.ป.ช. โอด ถูกฟ้องกราว 18 คดี เล็งตั้งสำนักคดีแก้ต่าง,”

สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2565, จาก <https://www.prachachat.net/politics/news-744961>

เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เช่น กฎหมายของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย กฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ และกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลี ก็จะทำให้ได้แนวทางในการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้มีความเหมาะสมและสามารถนำมาใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตของการศึกษาจำกัดเฉพาะการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทุจริตประพฤตินิชอบ โดยทำการศึกษาความเป็นมา สถานการณ์ปัจจุบัน และกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทุจริตประพฤตินิชอบ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2559 พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ศึกษาบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทุจริตประพฤตินิชอบตามกฎหมายของต่างประเทศ ศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทุจริตประพฤตินิชอบ ในประเด็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การลดหย่อนผ่อนโทษให้แก่ผู้ที่ให้การเป็นประโยชน์ การคุ้มครองผู้เสียหายและผู้แจ้งเบาะแสในชั้นศาล และการกำหนดโทษแก่ผู้แจ้งข้อความอันเป็นเท็จ เพื่อให้ได้แนวทางการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เกี่ยวกับมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทุจริตประพฤตินิชอบให้มีผลบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับนานาอารยประเทศมากขึ้น

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะทำการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Document Research) ทั้งที่เป็นเอกสารภาษาไทยและต่างประเทศ โดยศึกษาทั้งบทความทางวิชาการ ตำรับกฎหมาย ตลอดจนแนวคิด ทฤษฎีต่างๆ โดยทำการศึกษาสภาพปัญหาใน 3 ประเด็น ได้แก่ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลดหย่อนผ่อนโทษให้แก่ผู้ที่ให้การเป็นประโยชน์ การคุ้มครองผู้เสียหายและผู้แจ้งเบาะแสในชั้นศาล และการกำหนดโทษแก่ผู้แจ้งข้อความอันเป็นเท็จ โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย สาธารณรัฐสิงคโปร์ สาธารณรัฐเกาหลี เพื่อหาข้อสรุปและแนวทางแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทุจริตประพฤตินิชอบตาม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้มีผลบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับนานาอารยประเทศต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบเกี่ยวกับสถานการณ์ปัจจุบันและสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทุจริตประพฤติมิชอบ
2. ทำให้ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทุจริตประพฤติมิชอบ
3. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทุจริตประพฤติมิชอบตามกฎหมายต่างประเทศ
4. ทำให้ทราบถึงผลการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทุจริตประพฤติมิชอบ
5. ทำให้ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทุจริตประพฤติมิชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับกฎหมายนานาประเทศ

บทที่ 2

สถานการณ์ปัจจุบัน และสภาพปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางพยานหลักฐาน ในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

ในบทนี้จะได้ศึกษาเกี่ยวกับ สถานการณ์ปัจจุบันและสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทุจริตประพฤติมิชอบ โดยมีรายละเอียดของการศึกษาดังต่อไปนี้

2.1 ความเป็นมาของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย

การทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นพฤติกรรมด้านมืดของสังคม เป็นการใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายหรือที่มีอยู่ในทางมิชอบเพื่อจะได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตน สำหรับในประเทศไทยแล้ว การคอร์รัปชันมีมาตั้งแต่สมัยประวัติศาสตร์ ปราชญ์หลักฐานตั้งแต่ครั้งสมัยสุโขทัยว่ามีการทุจริตเกิดขึ้นในระบบราชการ และมีวิวัฒนาการมาตามลำดับ ในปัจจุบันการทุจริตได้เปลี่ยนแปลงไปมาก วิธีการทุจริตได้มีการพัฒนาไปในทิศทางที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และมักเกิดขึ้นกับโครงการขนาดใหญ่ของรัฐที่อิงแอบอยู่กับผลประโยชน์ของประชาชน อาศัยข้าราชการในการหาเหตุผลที่แนบเนียน เป็นการกระทำทุจริตโดยรอบคอบ มีการจัดเตรียมอย่างเป็นระบบ และมีบุคคลที่เกี่ยวข้องสนับสนุน ซึ่งปัญหาเหล่านี้ยังคงเป็นปัญหาที่แก้ไม่ตกและนับวันมีแต่จะเพิ่มมากขึ้น⁸

2.1.1 ความเป็นมาของการทุจริตและประพฤติมิชอบ

สำหรับพัฒนาการของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชัน นับตั้งแต่เริ่มมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 โดยสามารถแบ่งพัฒนาการออกเป็น 3 ระยะคือ⁹

⁸ ปรีชา อูตระกูล, โครงการวิจัย ประชาสังคมกับการเสริมสร้างธรรมาภิบาลท้องถิ่น เพื่อพัฒนาระบบและกลไกในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน กรณีศึกษาจังหวัดนครราชสีมา, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, 2561), น. 15.

⁹ จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์, แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย (The Trend of Corruption in Thailand), (กรุงเทพมหานคร: รัฐสภา, 2556), น. 9.

ระยะแรก เป็นการคอร์ปชั่นที่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐได้ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตนเองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากนักธุรกิจและประชาชนโดยตรงให้แก่ตนเองและพวกพ้อง ได้แก่ การเรียกรับสินบนเล็กน้อย เพื่ออำนวยความสะดวกในการรับบริการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ได้รับความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ไม่ต้องรอรยะเวลานาน หรือการเรียกรับส่วย หรือผลประโยชน์เล็กน้อย เพื่อแลกกับการทำงานผิดกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มาบังคับใช้กฎหมาย ทำให้ได้รับความสะดวกราบรื่นในการดำเนินธุรกิจ เช่น ธุรกิจต้มเหล้าเถื่อน หวยเถื่อน วินรถจักรยานเถื่อน เป็นต้น

ระยะที่สอง เป็นการคอร์ปชั่นที่พัฒนารูปแบบมาจากระยะแรก โดยพฤติกรรมของทั้งสองฝ่ายทั้งผู้ให้และผู้รับดำเนินการกันอย่างลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ เป็นการทุจริตคอร์ปชั่นที่เกิดขึ้น โดยเป็นความร่วมมือระหว่างนักการเมืองและข้าราชการประจำ กับอีกฝ่ายหนึ่งคือผู้ประกอบการหรือนักธุรกิจ โดยการใช้ช่องว่างของกฎหมายที่มีอยู่ ซึ่งไม่สามารถเอาผิดได้ เป็นช่องทางให้บุคคลข้างต้นร่วมมือกันแสวงหาประโยชน์จากโครงการของรัฐ โดยกลุ่มผู้ประกอบการหรือนักธุรกิจอาจได้งานจัดซื้อจัดจ้างในโครงการของรัฐไปโดยการประมูลหรือเปรียบเทียบราคาได้ไปในราคาสูง แล้วข้าราชการก็ได้รับเงินเป็นเปอร์เซ็นต์จากผู้ประกอบการหรือนักธุรกิจเหล่านั้น หรือเป็นการร่วมมือกันของกลุ่มบุคคลดังกล่าวเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจผูกขาดในผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การได้รับสัมปทานของรัฐ ในธุรกิจใดธุรกิจหนึ่ง เป็นต้น

ระยะที่สาม เป็นการคอร์ปชั่นที่กลุ่มบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการการคอร์ปชั่นในระยะที่สอง โดยพยายามที่จะหลบซ่อนการคอร์ปชั่น โดยทำให้รูปแบบวิธีการทุจริตมีความลับซับซ้อนมากกว่าเดิม เพื่อมิให้องค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตสามารถพบการทุจริตจากการกระทำดังกล่าวแล้วถูกดำเนินคดี การดำเนินการดังกล่าวมีการนำกลุ่มบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งได้แก่ กลุ่มข้าราชการประจำ ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการให้ความคิดเห็นหรือความรู้ทางวิชาการ โดยอาจเป็นบุคคลที่สังกัดหน่วยงานของรัฐ (Technocrat) หรือนักวิชาการในสถานศึกษา รวมถึงนักวิชาการอิสระต่างๆ ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะดำเนินการคอร์ปชั่น เห็นได้ว่านักวิชาการดังกล่าวนี้เข้ามามีส่วนร่วมในการทุจริตคอร์ปชั่น โดยทำหน้าที่ในการสร้างความเชื่อถือและความชอบธรรมให้แก่ กลุ่มนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ ที่กระทำการคอร์ปชั่น เพื่อนำเอาเงื่อนไขที่ได้รับการชี้แนะจากนักวิชาการดังกล่าว ไปเป็นเครื่องมือ โดยการแปลงสภาพความเห็นของนักวิชาการนั้นไปเป็นนโยบายสาธารณะ รวมถึงการตรากฎหมายต่างๆ ที่ตอบสนองหรือเป็นเครื่องมือในการคอร์ปชั่น โดยวิธีการดังกล่าวนี้จะทำให้เห็นนโยบายหรือกฎหมายที่ออกมาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือคอร์ปชั่นเป็นที่ยอมรับของสังคม รวมถึงสามารถนำมาใช้ในการคอร์ปชั่นหรือการแสวงหาผลประโยชน์ให้กลุ่มตนเองต่อไป

การคอร์รัปชันในลักษณะนี้ นิยมเรียกกันโดยทั่วไปว่าเป็น “คอร์รัปชันเงินนโยบาย” (Policy Corruption) เป็นที่กล่าวถึงในสังคมไทยอย่างกว้างขวาง และได้มีนักวิชาการที่ได้พยายามออกมาให้ความหมายและกำหนดนิยามความหมายของการคอร์รัปชันเงินนโยบายไว้ว่า เป็นการใช้นโยบายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์โดยวิธีที่แยบยล หากดูผิวเผินจะเสมือนการสนองประโยชน์เพื่อส่วนรวม แต่เบื้องลึกที่แท้จริงแฝงประโยชน์เพื่อพวกพ้องและตัวเองอยู่ด้วย โดยเป็น “การทุจริตที่ไม่มีใบเสร็จ” เป็นการกระทำโดยอาศัยความฉลาด และอาจใช้ “ช่องโหว่ของกฎหมาย” มาตีความดำเนินการจากผิดให้เป็นถูก อาจารย์บรูว์เป็นนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจประเทศเพื่อประโยชน์ประชาชน แต่พวกพ้องก็ได้ประโยชน์ กล่าวโดยสรุปคือ เป็นการจัดนโยบายตามอำนาจหน้าที่ แต่เอื้อประโยชน์ให้กับตัวเองและพรรคพวกเพื่อนฝูง หรือต่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยไม่ได้มีการโงกกันเป็นหลักฐาน หรือมีใบเสร็จ จึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากที่จะอธิบาย” นอกจากนี้ “คอร์รัปชันเงินนโยบาย” รวมถึง “การกระทำมิชอบภายใต้กฎหมาย” หรือมองได้ในแง่ “มิชอบเชิงจริยธรรม” เป็นการดำเนินการต่าง ๆ ภายใต้การเปิดช่องของกฎหมายสร้างผิดให้เป็นถูก หรือตีความกฎหมายให้สับสนคลาดเคลื่อน ข้อเสียของการเกิดประเด็นนี้ขึ้นมาก็คือ จะไปกระทบกับหลักกฎหมายที่ถูกต้อง กระทบต่อผลประโยชน์โดยรวม และขัดต่อหลักธรรมาภิบาลที่ดี

ศาสตราจารย์เมธี ครอบแก้ว อดีตกรรมการ ป.ป.ช. ให้ความเห็นว่า โครงการที่เกิดการคอร์รัปชันเงินนโยบายมักมีลักษณะ 3 ประการ ได้แก่ (1) ขาดคำตอบที่สมเหตุสมผลมาอธิบายต่อสาธารณชนว่าในการตัดสินใจกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหารทำไมจึงเลือกทำในลักษณะดังกล่าว (2) มักเป็นการตัดสินใจโดยยึดความสำเร็จ (Output) ในทางกายภาพมากกว่าผลสัมฤทธิ์ (Outcome) ที่ส่งผลในเชิงเศรษฐศาสตร์ และ (3) มักใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือสนับสนุน โดยไม่คำนึงถึงผลสัมฤทธิ์¹⁰

การทุจริตคอร์รัปชันจากนโยบายทางการเมืองได้สร้างความเสียหายอย่างมหาศาลแก่ประเทศไทย เช่น กรณีของโครงการโฮปเวลล์ในยุคสมัยของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งนับเป็นการทุจริตในโครงการของรัฐขนาดใหญ่ในรูปแบบเก่า กล่าวคือ เป็นเรื่องของ การรับสินบนของฝ่ายการเมือง เพื่อให้โครงการเกิดขึ้นและดำเนินการเสร็จแล้วก็ยุติลง ซึ่งงบประมาณของภาครัฐมิได้ถูกนำไปใช้ดำเนินโครงการในลักษณะของโครงการประชานิยมที่ผูกพันงบประมาณภาครัฐในระยะยาว แต่ยุคปัจจุบันในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมามีการทุจริตได้มีรูปแบบเปลี่ยนแปลงไป และมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยอาจเรียกว่าเป็น “การทุจริตเงินนโยบาย” ซึ่งฝ่ายการเมืองได้ใช้กลไก

¹⁰ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย), “โงกให้ถูกกฎหมาย คอร์รัปชันเงินนโยบาย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2564, จาก

ของภาครัฐดำเนินโครงการตามนโยบายที่ได้หาเสียงไว้ โดยเรียกกันว่า “นโยบายประชานิยม” ซึ่งประโยชน์ต่าง ๆ ที่ได้รับจากการดำเนินนโยบายมีทั้งคะแนนเสียงและเม็ดเงินที่รั่วไหลจากโครงการที่หลั่งไหลเข้าสู่กลุ่มเครือข่ายของตน

ในต่างประเทศจะไม่ปรากฏสิ่งที่เรียกว่า “การทุจริตเชิงนโยบาย” แต่จะถือว่าเป็นการ “ทุจริตอย่างเป็นระบบ” (Systemic Corruption) ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ การแสดงพฤติกรรมการคอร์รัปชันโดยอาศัยอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และอำนาจในการกำกับดูแลหน่วยงานรัฐของนักการเมืองในการสร้างเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการคอร์รัปชัน เช่น การออกนโยบายหรือแนวทางต่าง ๆ ให้กับเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานภาครัฐไปปฏิบัติ

กระบวนการที่สร้างความชอบธรรมให้การคอร์รัปชัน โดยการออกนโยบายจากผู้มีอำนาจรัฐเพื่อเอื้อให้เอกชนได้รับประโยชน์ การคอร์รัปชันเชิงนโยบายนี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การปราบปรามการคอร์รัปชันเป็นไปได้ยาก เนื่องจากมีกระบวนการดำเนินงานที่สลับซับซ้อน พิสูจน์ความเกี่ยวพันระหว่างผู้ออกนโยบายและกลุ่มผู้ได้ประโยชน์จากนโยบายได้ยาก รวมถึงมีรูปแบบการดำเนินการที่มีความหลากหลาย ทั้งนี้ กระบวนการคอร์รัปชันดังกล่าวจะถูกแปลงสภาพให้สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากการสร้างความชอบธรรมให้แก่การคอร์รัปชันนั้น ผ่านนโยบายและกฎหมายซึ่งออกโดยผู้มีอำนาจและใช้อำนาจของรัฐ จึงทำให้สามารถเอื้อให้เกิดประโยชน์ต่อการนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการคอร์รัปชันของกลุ่มบุคคลต่างๆ และทำให้การคอร์รัปชันในเชิงนโยบายที่วุ่นวายยากต่อการตรวจสอบ และหาวิธีการที่จะพิสูจน์ว่ากลุ่มผู้ออกนโยบายและผู้รับผลประโยชน์มีความเกี่ยวพันกับในด้านผลประโยชน์ตอบแทน และเนื่องจากเป็นนโยบายของรัฐที่ออกโดยผู้ใช้อำนาจรัฐทำให้ไม่อาจจะพิสูจน์ได้ว่า การดำเนินงานดังกล่าวมีเจตนาหรือพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริต หรือแสดงข้อสังเกตให้เห็นว่าได้เกิดการคอร์รัปชันขึ้น ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าการดำเนินงานดังกล่าวอาจจะมีพฤติกรรมอันชวนให้น่าสงสัยว่ามีการคอร์รัปชันเกิดขึ้นก็ตาม หรือหากว่าการคอร์รัปชันดังกล่าวได้ถูกตรวจพบ ผลที่เกิดขึ้นคือ กระบวนการตรวจสอบนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษนั้น โดยส่วนใหญ่ไม่สามารถพิสูจน์ หรือสืบสาวจนไปถึงกลุ่มบุคคลที่เป็นตัวการใหญ่หรือเป็นผู้สร้างนโยบายจนเป็นที่มาของการคอร์รัปชันได้ หรือกฎหมายที่ตราขึ้น ได้กลายเป็นช่องทางหรือโอกาสให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้น ทำให้กระบวนการตรวจสอบเอาผิดกับบุคคลที่มีพฤติกรรมคอร์รัปชัน มักจะสิ้นสุดอยู่ที่กลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์ในระดับกลางและระดับล่างเพียงไม่กี่คนเท่านั้น¹¹

¹¹ เติ้งฮ้าง.

2.1.2 ความเป็นมาขององค์กรการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทย

สำหรับมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทยได้รับการผลักดันอย่างเป็นทางการนับแต่มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา โดยกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรหนึ่งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) โดยมีฐานะทางกฎหมายเป็นองค์กรภายในของฝ่ายบริหาร¹²

ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำหน้าที่ในด้านต่างๆ แทนองค์กรภายในของฝ่ายบริหาร ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งที่ถูกจัดตั้งขึ้นคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)¹³

หลังจากมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แล้ว ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 การกำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้น เป็นจุดเริ่มต้นในการยกระดับขององค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ¹⁴ ตามเป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปการเมือง ซึ่งมีอย่างน้อย 3 ประการ คือ ประการแรก ให้คนดีอยากเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ และให้คนดีมีโอกาสได้รับเลือกตั้งจากประชาชนไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น ประการที่สอง ให้ผู้แทนที่เข้ามาบริหารบ้านเมือง สามารถบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเกรงกลัวหรือเกรงใจอิทธิพลใดๆ และประการสุดท้าย หากผู้บริหารบ้านเมืองกระทำทุจริต ก็สามารถขจัดออกไปให้พ้นได้ง่ายขึ้น โดยองค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่ในการทำให้ผู้บริหารบ้านเมืองที่กระทำการทุจริตออกไปจากอำนาจคือ ป.ป.ช. นั่นเอง ดังนี้ จึงได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่และพันธกิจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อ

¹² วุฒิชัย เต็งพงศธร, ความเป็นมาในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, 2556), น. 1.

¹³ พงศพัศ พงษ์จิตเวชกุล, “อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ : ศึกษาเปรียบเทียบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 2550 และ 2560,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), น. 12.

¹⁴ สุกิจ สัมฤทธิ์ผ่อง, “ข้อสังเกตบางประการในเรื่อง “บทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2564, จาก

หน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องรวม 3 ด้านได้แก่ (1) ด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน ป้องกันการทุจริตและการปราบปรามการทุจริต อันประกอบไปด้วย งานไต่สวนเพื่อถอดถอนผู้กระทำการทุจริตออกจากตำแหน่ง โดยจะกระทำได้ ต้องเข้าองค์ประกอบอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้ ร่ำรวยผิดปกติ พฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ พฤติการณ์ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ พฤติการณ์ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และ พฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย งานไต่สวนเพื่อดำเนินคดีอาญาและทางวินัยต่อผู้กระทำความผิด งานไต่สวนเพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีร่ำรวยผิดปกติ และงานตรวจสอบทรัพย์สินโดยหน้าที่ (2) ด้านการเสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแก่รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อออกเป็นกฎหมายหรือนโยบายในการปราบปรามการทุจริต เพื่ออุดช่องว่างช่องโหว่ต่างๆ ที่จะทำให้เกิดการทุจริต ทั้งในเรื่องโครงสร้างของหน่วยงาน กฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่จะทำให้เกิดการทุจริตได้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้คนไม่ดี อาศัยช่องโหว่เหล่านี้กระทำการทุจริต ขณะเดียวกันก็ช่วยปกป้องคนดีให้สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่และเต็มประสิทธิภาพ และ (3) ด้านการส่งเสริมทัศนคติและค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งนอกจากจะปลูกฝังทัศนคติและค่านิยมของคนในสังคมให้เอื้ออำนวยต่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตแล้ว ทัศนคติและค่านิยมดังกล่าวยังให้การยกย่องเคารพนับถือคนดีที่มีความซื่อสัตย์สุจริต แต่เกลียดชังและรังเกียจคนกระทำทุจริต แม้คนนั้นจะมีทรัพย์สินเงินทอง หรือมีตำแหน่งใหญ่โตก็ตาม ขณะเดียวกันก็ต้องร่วมมือกันแสดงปฏิกิริยาในการไม่ยอมรับหรือขัดขวางมิให้คนไม่ดีเข้ามามีอำนาจในการบริหารบ้านเมืองอีก

ในการนี้ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ถูกกำหนดให้รับโอนบรรดาเรื่องกล่าวหา ข้อร้องเรียนและบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้สินของราชการ สิทธิต่างๆ ลูกจ้างของสำนักงาน ตลอดจนเงินงบประมาณของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (สำนักงาน ป.ป.ป.) มาเป็นของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อสำนักงาน ป.ป.ป. กลายเป็นองค์กรที่ดูแลงานด้านธุรการให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของรัฐ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ตั้งแต่วันที่ 17 พฤศจิกายน 2542¹⁵ เป็นต้นมา

¹⁵ วุฒิชัย เต็งพงศธร, “ความเป็นมาในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในประเทศไทย,” วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, ปีที่ 4, ฉบับที่ 1, (มิถุนายน-พฤศจิกายน 2556), น. 57-58.

ต่อมา มีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (คปค.) การรัฐประหารนำมาซึ่งการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่คณะรัฐประหารได้มีการออกประกาศ คปค. ฉบับที่ 19/2549 เพื่อให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไป นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญที่มีการประกาศใช้ต่อมาคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงรับรองการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของภาครัฐต่อไปด้วย¹⁶

ถึงแม้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขึ้นบังคับใช้แล้วก็ตาม แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ต่อไป ต่อมาในปี พ.ศ. 2557 ได้เกิดการรัฐประหารในประเทศไทยขึ้นอีกครั้ง โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งได้มีการออกประกาศของ คสช. ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ยังมีผลบังคับใช้ต่อไป อย่างไรก็ตาม คงมีการแก้ไขสาระสำคัญในหลายประเด็น เช่น

เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติใช้อำนาจพิเศษออกประกาศฉบับที่ 72/2557 แก้ไขจำนวนคณะกรรมการสรรหา ป.ป.ช. ประจำจังหวัด จากเดิมมี 9 คน เหลือ 5 คน โดยกำหนดให้กรรมการสรรหาเป็นโดยตำแหน่ง กล่าวคือ กรรมการสรรหามาจาก อัยการจังหวัด ผู้อำนวยการเลือกตั้งจังหวัด รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด (ฝ่ายทหาร) เป็นต้น ขณะที่ฉบับเดิมกรรมการสรรหามาจากกระบวนการที่องค์กรภาคประชาสังคม เช่น สมาคมครู สภานายความ สภาก่อการค้าจังหวัด ได้เลือกกันเองเพื่อส่งตัวแทนเข้ามา¹⁷

ต่อมา มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 อีกครั้ง โดยประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้เสนอกฎหมายจนผ่านขั้นตอนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 และประกาศออกมาเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 เนื้อหาส่วนใหญ่ในการแก้ไขครั้งนี้เป็นการกำหนดนิยามและเพิ่มเติมเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์การ

¹⁶ อุดม รัฐอมฤต, การพัฒนาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อปกป้องหลักนิติธรรม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2558), น. 2.

¹⁷ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 72/2557 เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต.

ระหว่างประเทศถูกกล่าวหาว่าทำความผิดฐานทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ และยังให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยความผิดที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรไทยอีกด้วย¹⁸

นอกจากนี้ ยังได้เพิ่มบทกำหนดโทษ 4 มาตรา ได้แก่ มาตรา 173, 174, 175 และ 176 เช่น “มาตรา 176 ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการหรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลใด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 1 แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”¹⁹

ปี พ.ศ. 2559 มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 อีกครั้ง โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอกฎหมายจนผ่านขั้นตอนของ สนช. เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 และประกาศออกมาเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 ที่กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานไต่สวนและหัวหน้าพนักงานไต่สวน เพื่อช่วยเหลือ การปฏิบัติงานของ ป.ป.ช. ให้รวดเร็วและเหมาะสมยิ่งขึ้น²⁰

หลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 อันเป็นรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันแล้ว พบว่า มีการเพิ่มอำนาจบางประการให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ โดยระบุเหตุผลไว้ชัดเจนว่า เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพและเป็น ประโยชน์ต่อสาธารณะ จึงให้จำกัดสิทธิของประชาชนได้เท่าที่ไม่ขัดหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระ หรือจำกัดสิทธิเกินสมควรแก่เหตุ ดังเช่นในมาตรา 38 กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความ จำเป็นต้องได้ข้อมูลเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงินของบุคคลที่กำลังถูกตรวจสอบหรือไต่สวน คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจขอข้อมูลจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปป.ง.) ได้ตามที่จำเป็น และให้ถือว่า การส่งมอบข้อมูลดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย หรือในมาตรา 39 ที่เพิ่ม บทบัญญัติว่า กรณีที่เป็นความผิดซึ่งหน้า ให้กรรมการ พนักงานไต่สวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.

¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 132 ตอนที่ 60 ก. 9 กรกฎาคม 2558.

¹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 132 ตอนที่ 60 ก. 9 กรกฎาคม 2558.

²⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 133 ตอนที่ 114 ก. 30 ธันวาคม 2559.

มอบหมาย และพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ มีอำนาจจับกุมตัวผู้กระทำความผิดได้ โดยไม่ต้องมีหมายศาล เป็นต้น

2.2 การชี้มูลความผิดฐานทุจริตและประพฤติมิชอบ

ภาพรวมของการดำเนินการตรวจสอบคดีทุจริตประพฤติมิชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คำกล่าวหาว่ามีการทุจริตประพฤติมิชอบปีงบประมาณ 2565 (นับตั้งแต่ เดือนตุลาคม 2564 ถึงมกราคม 2565) พบว่าสำนักงาน ป.ป.ช. มีเรื่องกล่าวมาที่ค้างสะสมมาจากปีงบประมาณ 2564 จำนวน 2,767 เรื่อง และปีงบประมาณ 2565 เป็นเรื่องรับใหม่ จำนวน 236 เรื่อง รวมเป็น 3,003 เรื่อง ดำเนินการสอบสวนแล้วเสร็จ 246 เรื่อง เป็นเรื่องที่มีมติชี้มูลความผิดจำนวน 189 เรื่อง โดยเป็นเรื่อง ชี้มูลความผิดทางอาญา 82 เรื่อง ชี้มูลความผิดทางวินัย 2 เรื่อง ชี้มูลทั้งความผิดทางวินัยและอาญา 102 เรื่อง และชี้มูลความผิดร้ายแรงผิดปกติ 3 เรื่อง คิดเป็นมูลค่าความเสียหายของคดีโดยประมาณ 152,811,052 บาท และหากจำแนกข้อมูลตามหน่วยงานของผู้ถูกชี้มูลความผิดแล้วพบว่า ลำดับแรก คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับที่สองคือ กระทรวงมหาดไทย และลำดับที่สามคือ กระทรวงศึกษาธิการและรัฐสภา²¹

โดยในปี พ.ศ. 2565 นี้มีการตั้งเป้าหมายว่าจะตรวจสอบเรื่องร้องเรียนในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบให้แล้วเสร็จ 1,667 เรื่อง ทั้งนี้ คดีที่มาจากกรณีชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มักเป็นคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 มาตรา 148 มาตรา 149 มาตรา 151 มาตรา 152 มาตรา 157 และมาตรา 162 ความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 12 และมาตรา 33 คดีความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดของพนักงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 6 และมาตรา 8 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123/1 (ซึ่งในปัจจุบัน เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 172) ดังที่ผู้ศึกษาจะกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบต่อไป

²¹ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, “ป.ป.ช.แถลงผลงานคดีด้านปราบปรามการทุจริตในรอบไตรมาสแรก ในปี 2565,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2565, จาก <https://www.nacc.go.th/categorydetail/2019112312061117/20220310154128?>

2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบนั้นพบว่า มีบัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้น รวมถึงการกำหนดหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 และประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดเกี่ยวกับองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบคดีทุจริตประพฤติมิชอบและการดำเนินคดีร้ายผิดปกติ โดยได้กล่าวถึงหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ไว้ได้แก่²²

(1) มีอำนาจในการไต่สวนและกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ว่ามีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(2) ทำการไต่สวนรวมถึงการวินิจฉัยการกระทำดังกล่าวว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งในการยุติธรรมหรือไม่

(3) มีอำนาจตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐของกลุ่มสมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งมีหน้าที่ในการเปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อสาธารณะ

(4) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายอื่นได้ให้อำนาจไว้ เช่น อำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เป็นต้น ทั้งนี้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมาตรการหรือแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นได้มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรงหรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับหรือ

²² มาตรา 234 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือไต่สวนเบื้องต้น ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

จากบทบัญญัติข้างต้นเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ไต่สวน ตลอดจนการให้ความเห็น และกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระอื่นที่มีใช้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หากมีพฤติการณ์ที่ชี้ให้เห็นว่ามีฐานะร้ายรายผิดปกติ รวมถึง คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ทำการไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐร้ายรายผิดปกติ เพื่อดำเนินการต่อไปตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ดังจะได้อธิบายต่อไป

2.3.2 ประมวลกฎหมายอาญา

การกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบนั้น เป็นการกระทำความผิดตามที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา หลายประการ ได้แก่ การกระทำความผิดในหมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยความผิดเกี่ยวกับการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบที่พบมาก ได้แก่

ความผิดตามมาตรา 147 กรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าพนักงาน ที่มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สินใดๆของรัฐ แต่ได้เบียดบังเอาทรัพย์สินนั้นมาเป็นของตน หรือไปเป็นของผู้อื่น โดยทุจริต หรือยินยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นไป ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิตและปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท

ความผิดตามมาตรา 148 กรณีเป็นเจ้าพนักงานที่ได้ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ โดยการข่มขืนใจหรือจูงใจให้ผู้อื่นมอบทรัพย์สินหรือหาทรัพย์สินมามอบให้ตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปี ถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท หรือประหารชีวิต

ความผิดตามมาตรา 149 กรณีเป็นเจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติ สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งได้เรียกรับหรือยอมที่จะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตัวเองหรือผู้อื่น โดยมิชอบ เพื่อแลกกับการกระทำการหรือไม่กระทำการใดๆ อันเป็นหน้าที่ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต

ความผิดตามมาตรา 151 เกี่ยวกับการเป็นเจ้าของพนักงานมีหน้าที่ซื้อหรือจัดการหรือรักษาทรัพย์สินใดๆ แล้วใช้อำนาจหน้าที่โดยทุจริตเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ เทศบาล สุขาภิบาล หรือเจ้าของทรัพย์สิน ผู้กระทำความผิดระวางโทษตั้งแต่ห้าปี ถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต

ความผิดตามมาตรา 152 กรณีเป็นเจ้าของพนักงานที่มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใดๆ ที่เข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่นในกิจการนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปี ถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท

ความผิดตามมาตรา 157 กรณีเป็นเจ้าของพนักงาน ปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือโดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ความผิดตามมาตรา 162 กรณีเป็นเจ้าของพนักงานที่มีหน้าที่ทำเอกสาร รับเอกสาร หรือกรอกข้อความในเอกสาร อันเป็นเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี และปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท

2.3.3 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

สำหรับเหตุผลที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว สืบเนื่องมาจากประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งภายใต้รัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เอาไว้ รวมถึงมีการกำหนดมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว เทียบธรรม และโดยสุจริต รวมถึงมีการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เอาไว้ ตลอดจนมีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง ทั้งยังกำหนดให้รัฐมีหน้าที่สนับสนุน ส่งเสริม และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงภัยอันเกิดจากการทุจริต ประพฤติมิชอบต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ การประพฤติมิชอบอาจเกิดขึ้นได้ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงการกำหนดให้รัฐมีมาตรการและกลไกในการป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด มีประสิทธิภาพ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 63 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงเป็นการสมควรบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้มีสาระสำคัญที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

ก. นิยามคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4 ได้อธิบายความหมายของคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ว่าหมายถึง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในพฤติการณ์ที่อาจ

ทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

ข. หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการไต่สวน กล่าวหา และวินิจฉัยเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 23 กำหนดในกรณีที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐรายใดที่มีการกระทำที่ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติต่อหน้าที่หรือใช้อำนาจในทางที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง หรือการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือแสดงรายการทรัพย์สินอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์ที่ควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาของทรัพย์สินหนี้สินหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวรายผิดปกติหรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อหน้าที่ในการยุติธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องลงมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

สำหรับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการไต่สวน กล่าวหา และวินิจฉัยว่าบุคคลใดมีพฤติการณ์ทุจริตและประพฤติมิชอบ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 30 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวน และมีความเห็นเกี่ยวกับการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ว่าบุคคลใดมีพฤติการณ์ร้ายวรายผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือ ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ขณะเดียวกัน ก็มีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐบุคคลใดที่มีพฤติการณ์ร้ายวรายผิดปกติ จากการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

นอกจากนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจในการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

และเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงของคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

สำหรับการไต่สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการเองหรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ และยังมีหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่นด้วย

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังที่กล่าวไปข้างต้น รวมถึงการดำเนินการกับบุคคลอื่นซึ่งเป็นตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน ผู้ให้ทรัพย์สิน ผู้ขอให้ทรัพย์สิน หรือการรับว่าจะให้ หรือนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายด้วย

ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย ให้ถือเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม

ค. การดำเนินการเกี่ยวกับกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการดำเนินการที่นำไปสู่การทุจริตพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 35 กล่าวถึงกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่า มีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในหน่วยงานของรัฐที่อาจนำไปสู่การทุจริตหรือสื่อว่าจะมีการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบในเรื่องดังกล่าว หากมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของคณะกรรมการทั้งหมด ว่ามีเหตุอันควรระมัดระวังก็ให้มีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและคณะรัฐมนตรีทราบพร้อมเสนอแนะแนวทางการแก้ไขดังกล่าว

กรณีการไต่สวนเบื้องต้นว่ามีการทุจริตและประพฤติมิชอบหรือไม่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 46 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวน ต้องดำเนินการไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงตรงตามความเป็นจริงไม่ว่าจะเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ามีการทุจริตและประพฤติมิชอบก็ตาม ทั้งนี้ มาตรา 47 และมาตรา 48 กำหนดให้การไต่สวนของพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องคำนึงถึงความรวดเร็ว ยากง่ายของการไต่สวนและอายุความของการดำเนินการด้วย หากไม่สามารถไต่สวนให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดได้ อาจขยายระยะเวลา

ออกไปได้ตามความจำเป็นแต่รวมแล้วต้องไม่เกินสามปี เว้นแต่เรื่องที่ต้องไปดำเนินการไต่สวนในต่างประเทศ หรืออาจขอให้หน่วยงานของต่างประเทศไต่สวนให้ หรือขอรับเอกสารจากต่างประเทศ มาดำเนินการไต่สวน โดยการขยายระยะเวลาดังกล่าวให้เท่าที่จำเป็น

กรณีนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับแจ้งจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือมีหลักฐานที่เชื่อได้ว่า มีการกระทำที่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่จะดำเนินการใดๆ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการไต่สวนในเรื่องนั้น โดยให้ถือว่า เอกสารและหลักฐานต่างๆ ในการตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หลังจากทำการไต่สวนเสร็จแล้วก็นำเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมาตรา 76 กล่าวถึงกรณีกฎคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่พบบุคลากรทุจริตต่อหน้าที่ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำเนาการไต่สวน เอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังอัยการสูงสุด เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วเห็นว่ามีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีฟ้องผู้ถูกกล่าวหาต่อศาล แต่หากอัยการสูงสุดเห็นว่า สำนวนการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ มาตรา 77 กำหนดให้แจ้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วดำเนินการร่วมกันในการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาต่อศาลต่อไป อย่างไรก็ตาม หากคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น ไม่อาจหาข้อยุติร่วมกันได้ กฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการยื่นฟ้องคดีต่อศาลเองได้ แต่ต้องฟ้องภายในกำหนดอายุความและต้องไม่ช้ากว่า 90 วันนับแต่วันที่หาข้อยุติไม่ได้

เมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประทับฟ้องแล้ว มาตรา 81 กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกล่ามโซ่ ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับตั้งแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นด้วย และจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นด้วยหรือไม่ก็ได้ โดยมีกำหนดระยะเวลาไม่เกินสิบปี และหากการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาทำให้เกิดความเสียหายในทางทรัพย์สินหรือละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือของบุคคลอื่น มาตรา 82 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามหน้าที่เพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อไป

การฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถ้าผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลที่มีส่วนร่วมได้ทรัพย์สินมาโดยมิชอบ เนื่องจากการกระทำการทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ มาตรา 83 กำหนดให้อัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี

อาจร้องขอให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ธิปไตยของผู้กระทำ ความผิด แต่หากกรณีที่มีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถึง ที่สุดให้ยกฟ้อง มาตรา 86 กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาที่หยุดปฏิบัติหน้าที่อยู่และยังมีได้พ้นจาก ตำแหน่งไปก่อน ให้กลับเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาและหากระหว่างการหยุด ปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใด ก็ให้ผู้นั้น ได้รับเสมือนได้ปฏิบัติหน้าที่มาโดยตลอด แต่หากเป็นกรณีที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่จะมีคำ พิพากษา การจ่ายเงินเดือน เงินเดือนประจำตำแหน่ง หรือค่าตอบแทนอื่นใด ก็ให้จ่ายจนถึงวัน ก่อนที่จะพ้นจากตำแหน่ง

ง. การคุ้มครองบุคคลที่แจ้งเบาะแสการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและ ประพฤติมิชอบ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานเจ้าหน้าที่ และบุคคลซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างใด จะเปิดเผยข้อมูลซึ่งมีลักษณะเป็นข้อมูลเฉพาะของ บุคคลบรรดาที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่มิได้ การเปิดเผยข้อมูลการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในแต่ละขั้นตอน ห้ามเปิดเผยข้อมูลที่เป็นรายละเอียดของผู้กล่าวหา ผู้แจ้งเบาะแส และผู้ซึ่ง เป็นพยานหรือกระทำการใด อันจะทำให้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับบุคคลดังกล่าว การเปิดเผยข้อมูล อื่นใดเพื่อให้สาธารณชนได้ทราบ ให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 36 ดังต่อไปนี้

(1) ในชั้นก่อนการไต่สวน ห้ามเปิดเผยชื่อผู้ถูกร้อง เว้นแต่มีเหตุอันจำเป็นเพื่อประโยชน์ ในการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น และได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว

(2) เมื่อได้ดำเนินการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นแล้วมีพยานหลักฐานพอสมควรก่อนที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณาวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลให้เป็นไปตามวิธีการและเงื่อนไขที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(3) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นหรือวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่พฤติการณ์การ กระทำความผิด ให้เปิดเผยความเห็นหรือคำวินิจฉัยได้ เว้นแต่จะเปิดเผยชื่อผู้กล่าวหา ผู้แจ้งเบาะแส และผู้ซึ่งเป็นพยานมิได้ และต้องไม่กระทบต่อรูปคดีหรือความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของ บุคคลที่เกี่ยวข้อง

(4) ห้ามมิให้มีการเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลรายงานและสำนวนการตรวจสอบ การ สอบสวน การไต่สวน หรือการไต่สวนเบื้องต้น รวมทั้งบรรดาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ สอบสวน ไต่สวน หรือไต่สวนเบื้องต้นที่อยู่ระหว่างการดำเนินการจนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะ

ได้พิจารณาและมีมติในเรื่องดังกล่าวแล้ว เว้นแต่จะเป็นการเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการไต่สวน หรือไต่สวนเบื้องต้น ทั้งนี้ ให้ถือว่าเป็นความลับของทางราชการ

นอกจากการห้ามเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้แจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบแล้ว เนื่องจากนิยามความหมายของคำว่า พยาน ครอบคลุมถึงผู้แจ้งเบาะแสดังนั้นจึงสามารถนำพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาให้ความคุ้มครองแก่ผู้แจ้งเบาะแสได้อีกส่วนหนึ่ง ทั้งนี้ ผู้ที่แจ้งเบาะแสการทุจริตและประพฤติมิชอบ ต่อสำนักงาน ป.ป.ช. มีสิทธิยื่นคำร้องต่อสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อขอให้นำมามาตรการคุ้มครองพยานมาใช้ โดยมีกระบวนการที่แตกต่างกัน 3 ประการได้แก่ (1) กระบวนการคุ้มครองทั่วไปในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตและประพฤติมิชอบ (2) กระบวนการพิเศษในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตและประพฤติมิชอบ และ (3) กระบวนการคุ้มครองชั่วคราวผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยการประสานหน่วยงานอื่นในการทำหน้าที่ดังกล่าวได้แก่ สำนักงานคุ้มครองพยาน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงกลาโหม กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม เป็นต้น²³

ในปัจจุบัน สำนักงาน ป.ป.ช. ได้กำหนดวิธีการและช่องทางการแจ้งเบาะแสการร้องเรียนการทุจริต หากผู้ใดพบเห็นเจ้าพนักงานของรัฐการทุจริตและประพฤติมิชอบ สามารถแจ้งเบาะแสหรือร้องเรียนมายังสำนักงาน ป.ป.ช. ได้หลายวิธี โดยต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) หากเป็นการกระทำความผิดต่อหน้าที่ราชการ ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ผู้แจ้งเบาะแสต้องให้รายละเอียดว่าการกระทำความผิดเกิดขึ้นเมื่อใด มีขั้นตอนหรือรายละเอียดการกระทำความผิดอย่างไร และมีพยานบุคคลที่รู้เห็นเหตุการณ์หรือไม่

2) หากเป็นการกล่าวหาว่าร้ายผิดปกติ ต้องมีการระบุรายละเอียดเกี่ยวกับฐานะเดิมของผู้ถูกกล่าวหา และภรรยาหรือสามี รวมทั้งบิดา มารดาของทั้งสองฝ่ายเป็นอย่างไร ผู้ถูกร้องและภรรยาหรือสามี มีอาชีพอื่นหรือไม่ และหากมีอาชีพอื่นแล้วมีรายได้มากน้อยเพียงใด มีทรัพย์สินที่จะแสดงให้เห็นว่าร้ายผิดปกติ อย่างไรบ้าง

ทั้งนี้ สามารถแจ้งข้อมูลดังกล่าวทางไปรษณีย์ ไปยังเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ณ สำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัดนนทบุรี หรือ สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 1-9 หรือส่งไปที่ สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด หรือกล่าวหาด้วยวาจาต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ สำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนกลางหรือสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 1-9 หรือสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด โดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการบันทึกคำกล่าวหาไว้เป็นพยานหลักฐาน หรือการแจ้งเบาะแส/ร้องเรียน ผ่านเว็บไซต์ ของสำนักงาน

²³ พิศอัมไพ สมความคิดและคณะ, มาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสคอร์รัปชัน, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2557), น. 117.

ป.ป.ช. หรือร้องเรียนผ่านทางโทรศัพท์ สำนักงาน ป.ป.ช. หรือร้องเรียนผ่านเครือข่ายเฟสบุ๊ค หรือ การร้องเรียนผ่านกล่องรับเรื่องร้องเรียน ที่สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ทั้งนี้ สำนักงาน ป.ป.ช. จะไม่เปิดเผยข้อมูลรายละเอียดของผู้กล่าวหา²⁴

สำหรับการแจ้งเบาะแสเป็นเท็จ ซึ่งส่งผลทำให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งถูกไต่สวน ทำให้ ได้รับโทษหรือได้รับโทษหนักขึ้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 184 กำหนดให้ลงโทษบุคคลที่แจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน ฟ้องเท็จหรือเบิกความอันเป็นเท็จต่อศาล เพื่อจะแก่งัดให้บุคคลอื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2.3.4 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559

การประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เนื่องจากการทุจริตและประพฤติมิชอบในระบบราชการมีผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางสังคมและเป็นอันตรายต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ การทุจริตและประพฤติมิชอบ และนับวันจะมีความรุนแรงมากขึ้นและเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จำนวนมหาศาลหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนในที่สุดจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐและประโยชน์ของประชาชน เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและคดีความที่เกี่ยวข้องทั้งหลายได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างเสมอภาค รวดเร็ว และเป็นธรรม สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้น เพื่อใช้ในการดำเนินคดีของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ก. ความเบื้องต้น

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ได้แบ่งสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ออกเป็น 6 หมวด และบทเฉพาะกาลได้แก่

หมวดแรก บททั่วไป บัญญัติไว้ตั้งแต่มาตรา 6 ถึงมาตรา 14 สาระสำคัญคือ การพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบให้ใช้ระบบไต่สวน โดยให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ในกรณีผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีไประหว่างถูกดำเนินคดีหรือระหว่างการพิจารณาคดีของศาลมิให้นับเป็นอายุความ

²⁴ สำนักงาน ป.ป.ช., “วิธีการและช่องทางการแจ้งเบาะแสการร้องเรียนการทุจริต,” สืบค้นเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2564, จาก

หมวดที่ 2 วิพิจารณาในศาลชั้นต้น ประกอบไปด้วยส่วนที่ 1 การฟ้องคดี การไต่สวนมูลฟ้องและการตรวจพยานหลักฐาน ส่วนที่สองเป็นการพิจารณาและพิพากษาคดี ส่วนที่ 3 การรับทรัพย์สิน

หมวดที่ 3 การดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะเหตุร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับข้อกล่าวหา ที่แสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหา ร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

หมวดที่ 4 การอุทธรณ์ ทั้งนี้ให้จัดตั้งแผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นศาลอุทธรณ์ โดยให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น

หมวดที่ 5 การฎีกา ทั้งนี้ การจะรับฎีกาได้ ต้องเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลควรวินิจฉัย โดยหลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นคำร้อง การพิจารณาวินิจฉัยและระยะเวลาในการพิจารณาคำร้อง การตรวจรับฎีกา การแก้ฎีกา การพิจารณาและการพิพากษาคดีให้เป็นไปตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกา

หมวดที่ 6 การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งในส่วนอาญาให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและในส่วนแพ่งให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

สำหรับในการศึกษาคำพิพากษาครั้งนี้ จะทำการศึกษาคำพิพากษาเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานและผู้เชี่ยวชาญ และการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในขั้นตอนการพิจารณาและพิพากษาคดี โดยมีรายละเอียดต่อไปนี้

ข. การคุ้มครองพยานบุคคลและผู้เชี่ยวชาญ

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 30 กำหนดให้พยานบุคคลในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบอาจได้รับการคุ้มครองตามมาตรการพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาในชั้นศาล มาตรา 30 กำหนดเฉพาะ “พยานบุคคลในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ” เท่านั้น ที่อาจได้รับการคุ้มครองตามมาตรการพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มิได้มีการกล่าวถึงการคุ้มครองผู้เชี่ยวชาญ ที่มาให้การที่เป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดีในชั้นศาล หรือผู้แจ้งเบาะแสในคดีได้รับการคุ้มครองด้วยแต่ประการใด

ค. การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในขั้นตอนการพิจารณาและพิพากษาคดี

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 22 กำหนดเกี่ยวกับคดีที่อัยการสูงสุด พนักงานอัยการ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลสามารถนำรายงานและสำนวนการสอบสวนหรือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของโจทก์มาเป็นหลักในการแสวงหาความจริงและอาจสืบพยานเพื่อหาข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวเพิ่มเติมได้ ทั้งนี้ การดำเนินคดีในศาล ในสำนวนคดีอาจปรากฏชื่อ หรือการอธิบายความเกี่ยวกับผู้แจ้งข้อมูลใดๆ ที่อาจนำไปสู่การค้นพบว่า บุคคลใดเป็นผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ทราบ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 แล้วพบว่า ยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ศาลมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองแก่บุคคลที่แจ้งเบาะแสดังกล่าวอย่างเพียงพอ ทั้งที่ในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบนั้น บุคคลที่ตกเป็นจำเลย ส่วนใหญ่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง ซึ่งมีอำนาจและคดีที่กำลังถูกพิจารณาได้ส่งผลทำให้สูญเสียอำนาจที่มีอยู่ ถูกดำเนินคดีอาญา และสูญเสียผลประโยชน์มหาศาล ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้ที่จะมีการข่มขู่บุคคลที่เป็นผู้แจ้งเบาะแส หรือบุคคลที่เป็นผู้เชี่ยวชาญที่ศาลเรียกมาให้การ ทำให้คำให้การหรือการให้ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญนั้นอาจผิดไปจากความเป็นจริงจนอาจส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมในคดีได้

2.3.5 พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาตรา 3 ได้กล่าวถึง พยานตามพระราชบัญญัตินี้ หมายความว่า ผู้ซึ่งเป็นพยานบุคคล ที่จะมาให้ข้อเท็จจริง หรือได้ให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานสืบสวนผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานอัยการผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา หรือศาลในการดำเนินคดีอาญาหรือพิจารณาพิพากษาคดี รวมทั้งผู้ชำนาญการพิเศษซึ่งมาให้การเป็นพยานในคดีด้วย แต่มิให้หมายรวมถึงจำเลยที่อ้างตนเองเป็นพยาน และให้ความหมายของความปลอดภัย หมายถึง ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของพยาน ทั้งก่อน ขณะและหลังมาเป็นพยาน

อนึ่ง พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติมาตรการในการคุ้มครองพยาน โดยแบ่งออกเป็น 2 มาตรการ ได้แก่ มาตรการทั่วไป และมาตรการพิเศษ ซึ่งการคุ้มครองพยานตามมาตรการพิเศษ ได้กำหนดให้นำมาใช้กับคดีต่อไปนี้

1) คดีความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. 2564 กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หรือกฎหมายว่าด้วยศุลกากรตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560

2) คดีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายอาญา

3) คดีความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือพาไปเพื่อการอนาจาร เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น และความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีตามพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 หรือความผิดเกี่ยวกับ การเป็นเจ้าของกิจการค้าประเวณีผู้ดูแลหรือผู้จัดการกิจการค้าประเวณีหรือสถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี

4) คดีความผิดเกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรม ได้แก่ ความผิดฐานอั้งยี่และซ่องโจร ตามประมวลกฎหมายอาญา โดยรวมถึงความผิดฐานอื่นที่มีลักษณะเป็นการกระทำร่วมกันของกลุ่มอาชญากร โดยมีการวางแผนการดำเนินงานอย่างเป็นระบบและวางเครือข่ายเป็นขบวนการหรือองค์กรลับที่มีการดำเนินงานหรือโครงสร้างขององค์กรอย่างซับซ้อนและเป็นสัดส่วน

5) คดีความผิดอื่นใดที่มีการกำหนดอัตราโทษอย่างต่ำให้จำคุกตั้งแต่สิบปีขึ้นไป หรืออัตราโทษสถานหนักกว่าโทษจำคุกตั้งแต่ 10 ปี

6) คดีซึ่งสำนักงานคุ้มครองพยานเห็นสมควรให้ความคุ้มครองพยาน

เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มีบทบัญญัติที่กำหนดให้พยานในคดีทุจริตประพฤติมิชอบได้รับการคุ้มครองตามมาตราการพิเศษได้ ซึ่งพยานที่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ หมายถึง พยานบุคคลที่จะมาให้ข้อมูลข้อเท็จจริง และรวมถึงผู้ชำนาญการพิเศษด้วย

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 นั้น มิได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้ชำนาญการพิเศษ” เอาไว้ แต่อาจพิจารณาความหมายจากแหล่งข้อมูลอื่น ดังนี้

พจนานุกรมไทยได้ให้ความหมายของผู้ชำนาญการพิเศษว่าหมายถึง ผู้มีความชำนาญพิเศษในการใดๆ เช่น ในทางวิทยาศาสตร์ ศิลปะ ฝีมือ พาณิชยการ การแพทย์ หรือกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งความเห็นของผู้นั้นอาจมีประโยชน์ในการวินิจฉัยคดีในการสอบสวน ใต้สวนมูลฟ้อง หรือพิจารณาคดีอาญา ไม่ว่าผู้นั้นจะมีอาชีพในการนั้นหรือไม่ก็ตาม²⁵ ดังนั้น ผู้เชี่ยวชาญตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 จึงมีความหมายเดียวกับ

²⁵ พจนานุกรม, “ผู้ชำนาญการพิเศษ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2564, จาก

ผู้ชำนาญการพิเศษตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 อย่างไรก็ตาม การที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาและประพจน์คดี พ.ศ. 2559 กำหนดให้นำมาตรการพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานไปใช้ แต่ไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่าให้นำมาตรการพิเศษของพระราชบัญญัติคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2546 ไปบังคับใช้คุ้มครองแก่ผู้เชี่ยวชาญได้ด้วย ทำให้มีข้อพิจารณาว่าจะสามารถนำมาตรการพิเศษตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญาไปบังคับใช้กับการคุ้มครองผู้เชี่ยวชาญได้หรือไม่

2.3.6 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการกันบุคคลไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ. 2561

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการกันบุคคลไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ข้อ 5 ได้กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกันบุคคลใดบุคคลหนึ่งไว้เป็นพยานในคดีได้ หากเห็นว่าบุคคลนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของเจ้าพนักงานของรัฐ แต่มีข้อมูลสำคัญหรือสามารถให้เบาะแสหรือข้อมูลที่เป็นสาระสำคัญที่สามารถใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำความผิดของเจ้าพนักงานของรัฐรายอื่นหรือผู้ถูกกล่าวหารายอื่นได้ ทั้งนี้ ข้อ 6 แห่งประกาศฉบับนี้ กำหนดให้บุคคลที่อาจถูกกันไว้เป็นพยานจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) เป็นผู้ที่มีเหตุเห็นเหตุการณณ์และมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดกับเจ้าพนักงานของรัฐที่อยู่ระหว่างการดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นหรือการไต่สวน
- 2) เป็นผู้ที่ได้ให้ถ้อยคำอันเป็นประโยชน์ต่อการไต่สวนเบื้องต้น หรือการไต่สวน หรือให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแส หรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญจนสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูล การกระทำความผิดของเจ้าพนักงานของรัฐรายอื่นที่เป็นตัวการสำคัญนั้น
- 3) เป็นผู้ที่มีเจตนาที่จะให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลตาม (2) และรับรองว่าจะไปเบิกความเป็นพยานในชั้นศาลตามที่ให้การหรือให้ถ้อยคำไว้

ทั้งนี้ ข้อ 8 กำหนดให้การพิจารณากันบุคคลใดบุคคลหนึ่งไว้เป็นพยานและการสอบปากคำผู้ที่ถูกกันไว้เป็นพยาน จะต้องมิได้เกิดจากการขู่ข่มขู่ หลอกลวง หรือการกระทำโดยมิชอบด้วยประการอื่นใด เพื่อชักจูงหรือจูงใจให้บุคคลดังกล่าวให้ถ้อยคำหรือข้อมูลในเรื่องที่กล่าวหา

สำหรับขั้นตอนของการกันบุคคลไว้เป็นพยาน ข้อ 10 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกันบุคคลไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ. 2561 กำหนดไว้ว่า ในระหว่างการไต่สวนเบื้องต้นหรือการไต่สวน หากคณะไต่สวนเบื้องต้นหรือคณะกรรมการไต่สวนพบว่า คำให้การของบุคคลใดจะเป็นประโยชน์แก่การพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหา รายใด และสามารถที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการ

วินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ให้คณะไต่สวนเบื้องต้นหรือคณะกรรมการไต่สวนแล้วแต่กรณี สอบปากคำบุคคลผู้นั้นไว้แล้วทำความเข้าใจว่าสมควรกันบุคคลนั้นเป็นพยานหรือไม่ เพื่อเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ขณะเดียวกัน เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับการเสนอจากคณะไต่สวนเบื้องต้นหรือกรรมการไต่สวนว่าสมควรให้บุคคลใดเป็นพยานในคดีแล้ว การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องคำนึงถึงเหตุดังต่อไปนี้ประกอบด้วย ได้แก่ การพิจารณาว่าหากไม่กันบุคคลนั้นเป็นพยานแล้วพยานหลักฐานที่มีอยู่เพียงพอหรือไม่ สามารถรวบรวมพยานหลักฐานอื่นเพื่อใช้แทนเพื่อให้เพียงพอแก่การที่จะดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา รายอื่นที่เป็นตัวการสำคัญหรือไม่ บุคคลที่กันไว้เป็นพยานสมควรใจที่จะไปเบิกความตามที่ได้ให้การไว้หรือไม่

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้กันบุคคลรายใดไว้เป็นพยานในคดีแล้ว ย่อมถือว่าบุคคลนั้นอยู่ในฐานะพยานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีนั้น ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกันบุคคลไว้เป็นพยาน โดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ข้อ 14 กำหนดให้การคุ้มครองแก่ผู้นั้น โดยห้ามมิให้ดำเนินคดีอาญาหรือดำเนินการทางวินัยกับบุคคลซึ่งถูกกันไว้เป็นพยานในเรื่องนั้นอีก โดยบุคคลดังกล่าวอาจได้รับการคุ้มครองหรือจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือด้วยตามสมควรด้วย

จากประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ข้างต้น ทำให้เห็นว่า มิได้มีการบัญญัติในเรื่องของการลดหย่อนผ่อนโทษแก่บุคคลใดๆ ที่ให้การเป็นประโยชน์หรือให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ แต่ต้องถูกดำเนินคดีในบางส่วน มีเพียงกรณีที่บุคคลนั้นมีข้อมูลที่เป็นประโยชน์และคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้กันบุคคลนั้นเป็นพยาน ผู้นั้นจะได้รับการยกเว้นจากการดำเนินคดีอาญา หรือทางวินัยจากการที่เป็นพยานนั้น

2.4 สภาพปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

จากบทบัญญัติของกฎหมายตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เห็นได้ว่า มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจแก่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หลายประการ โดยเฉพาะการชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบ โดยมีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับดังเช่นที่ได้กล่าวมา อย่างไรก็ตาม พบปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบดังนี้

2.4.1 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การลดหย่อนผ่อนโทษให้แก่ผู้ที่ให้การเป็นประโยชน์

คดีเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบนั้น เป็นคดีที่มีความซับซ้อน และหลักฐานการกระทำผิดมักอยู่ในความครอบครองของผู้กระทำความผิด ทำให้ยากที่จะทราบว่ามีการทุจริตและประพฤติมิชอบเกิดขึ้น ในการไต่สวนเพื่อหาว่ามีการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบ

เกิดขึ้นหรือไม่ ในบางกรณีต้องอาศัยมีบุคคลแจ้งเบาะแสในการกระทำทุจริตแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะทำการตรวจสอบว่ามี การกระทำทุจริตหรือหรือไม่ต่อไป อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบุคคลที่แจ้งเบาะแสดังกล่าวมักเป็นบุคคลอื่นที่มีได้เกี่ยวข้องกับ การกระทำผิด ดังนั้น ถึงแม้จะแจ้งเบาะแสดังกล่าวแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ก็ตาม แต่ก็อาจมิได้มี หลักฐานใดๆ เพียงพอที่จะชี้ได้ว่าการกระทำทุจริตประพฤติมิชอบเกิดขึ้นจริง พยานหลักฐานที่ สำคัญที่จะสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้นั้น ต้องอาศัยเบาะแสดังกล่าวจากผู้ร่วมกระทำ ความผิด แต่บุคคลเหล่านี้ก็มักไม่กล้าที่จะมาให้เบาะแสดังกล่าวเนื่องจากกลัวจะถูกดำเนินคดีไปด้วย ดังนั้น จึงมีข้อพิจารณาว่า จะมีมาตรการใดที่สามารถจูงใจให้ผู้ร่วมกระทำความผิดเข้ามาเป็นผู้ชี้เบาะแสดัง ซึ่งจะทำได้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้หลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิดจากบุคคลนั้น เพื่อ สามารถเอาผิดกับตัวการสำคัญของการกระทำความผิดประพฤติมิชอบต่อไป

2.4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้เสียหายและผู้แจ้งเบาะแสด้านชั้นศาล

ก. ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้เสียหาย

เพื่อความเป็นธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดี ไม่เพียงแต่ศาลจะพิจารณาพิพากษาคดี จากพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้อง อันหมายถึง พนักงานอัยการหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวอ้างเท่านั้น ในบางคดีศาลอาจขอให้บุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องนั้นมาให้ความเห็นประกอบการ พิจารณาพิพากษาคดีได้ ในคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตประพฤติมิชอบนั้น ศาลอาจเห็นว่า หากอาศัย เพียงความรู้ความเข้าใจของศาลเองในการพิจารณาพิพากษาคดีไป โดยไม่ตรวจสอบความเห็นของผู้เสียหายในเรื่องดังกล่าวแล้ว อาจส่งผลทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีคลาดเคลื่อนและเกิดความไม่ เป็นธรรมขึ้น

ด้วยเหตุนี้ จึงมีการกำหนดไว้ในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริต และประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 โดยให้อำนาจศาลในการขอให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เสียหายมาให้ ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาคดีได้ แต่ต้องให้คู่ความทุกฝ่ายทราบและให้ออกาส คู่ความตามสมควรในอันที่จะขอให้เรียกผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เสียหายฝ่ายตนมาให้ความเห็นได้แย้ง หรือเพิ่มเติมความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เสียหายดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม คดีเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นคดีที่มีโทษทางอาญาสูงกว่า การกระทำความผิดทั่วไป นอกจากนี้ในท้ายที่สุดอาจนำมาซึ่งผู้ถูกกล่าวหาต้องสูญเสียประโยชน์ และถูกยึดทรัพย์ ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้ว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดี ไม่ว่าจะเป็นพยานในคดี หรือ ผู้ทรงคุณวุฒิ หรือผู้เสียหายที่จะมาให้ความเห็นในคดี อาจถูกคุกคาม ข่มขู่ หรือประทุษร้าย ถูกทำ ให้หวาดกลัวอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินทั้งของตนเองและบุคคลใกล้ชิด ดังนั้น บุคคล

เหล่านี้จึงสมควรเป็นผู้ได้รับการคุ้มครองความปลอดภัยจากการมาให้การหรือมาให้ความเห็นในคดีทั้งสิ้น

ขณะที่มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริต และประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 บัญญัติไว้ว่า “พยานบุคคลในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบอาจได้รับการคุ้มครองตามมาตราการพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา”

เห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวมุ่งเน้นการให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นพยานบุคคลในคดีเท่านั้น แต่มิได้บัญญัติให้การคุ้มครองความปลอดภัยครอบคลุมไปถึงผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญที่มาให้ความเห็นในคดีแต่อย่างใด ทั้งนี้ ผู้เชี่ยวชาญนอกจากจะเป็นผู้มาเป็นพยานผู้เชี่ยวชาญในคดีแล้ว ในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการจ้างที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบหาข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินและการดำเนินคดีในการติดตามทรัพย์สินในต่างประเทศได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด แสดงให้เห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของผู้เชี่ยวชาญไม่ว่าจะจากการว่าจ้างของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ดี หรือการให้การในชั้นศาลก็ดี ก็ล้วนทำให้ผู้เชี่ยวชาญอาจไม่ได้รับความปลอดภัยได้ทั้งสิ้น

ข. ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

ผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตคอร์รัปชัน หมายถึง บุคคลซึ่งเป็นผู้ร้องเรียน หรือผู้ชี้ช่งการคอร์รัปชันให้หน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องดำเนินการ โดยอาจจะแสดงหรือไม่แสดงตัวตนต่อหน่วยงานหรือสาธารณะให้รับรู้ก็ได้ และผู้แจ้งเบาะแสคอร์รัปชันอาจแสดงบทบาทเป็นพยานในคดีหรือไม่ก็ได้เช่นกัน สำหรับพยานหมายถึง ผู้มาให้ข้อเท็จจริงต่อหน่วยงานผู้มีอำนาจ หน้าที่ในคดีซึ่งอาจไม่ใช่บุคคลคนเดียวกับผู้แจ้งเบาะแส แต่เป็นผู้ที่ถูกกล่าวถึงหรือผู้รู้ข้อเท็จจริงในคดีนั้นๆ²⁶

ในการให้การคุ้มครองแก่ผู้แจ้งเบาะแสนั้น จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 36 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานเจ้าหน้าที่ และบุคคลซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้ง หรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ จะเปิดเผยข้อมูลซึ่งมีลักษณะเป็นข้อมูลเฉพาะของบุคคลบรรดาที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่มิได้ มาตรา 131 กำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร. 0206/ว31 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2542 และประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2552 มาตรา 15 (6) อำนาจหน้าที่ของ

²⁶ พิศอำไพ สมความคิด, *อ้าวแล้ว เจริญรอดที่ 16*, น. 52.

คณะกรรมการและมาตรา 16 (2) อำนาจหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการและผู้บริหารส่วนราชการ ในการคุ้มครองข้าราชการผู้ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอย่างตรงไปตรงมา เป็นต้น

ขณะเดียวกัน เมื่อคดีเข้าสู่การพิจารณาในชั้นศาล พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริต และประพฤตินมิชอบ พ.ศ. 2559 กลับมิได้บัญญัติถึงกรณีที่มีปรากฏชื่อหรือข้อมูลใดๆ อันอาจนำไปสู่การระบุตัวของผู้แจ้งเบาะแสในสำนวนคดีว่าจะได้รับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวในชั้นพิจารณาของศาลอย่างไร และมีเงื่อนไขในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งเบาะแสอย่างไร ที่จะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายมากที่สุด

ขณะเดียวกัน สถาบันพระปกเกล้า มีการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าว²⁷ เมื่อปี พ.ศ. 2557 พบว่า ประชาชนที่ได้รับการคุ้มครองจากระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการซึ่งขัดขวางการคุ้มครองพยานตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ²⁸ ดังนี้

1) ปัญหาในขั้นตอนการยื่นคำร้อง และการพิจารณา และการยกเลิกคำร้อง ผู้แจ้งเบาะแส เช่น ประชาชนไม่ทราบสิทธิในการได้รับความคุ้มครองจากการแจ้งเบาะแส มาตรฐานในการพิจารณารับคำร้องที่เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่มีการกำหนดบทลงโทษหากผู้แจ้งเบาะแสได้รับอันตรายจากการถูกปฏิเสธการคุ้มครองจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

2) ปัญหาในขั้นตอนการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าว เช่น เจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่ในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส มีความสนิทรู้จักคุ้นเคยกับผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ขาดหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองโดยเฉพาะ ขาดงบประมาณ อุปกรณ์ เครื่องมือในการคุ้มครอง กฎหมาย ระเบียบ แนวทางการคุ้มครองฯ ไม่ชัดเจน ในการคุ้มครองพยานในระยะยาวควรมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ไม่ควรใช้จากหน่วยงานหลัก เพราะเป็นการเสียกำลังของหน่วย ทำให้งานในหน้าที่รับผิดชอบได้รับความเสียหาย

3) การประสานหน่วยงานอื่น เช่น ความล่าช้าในการพิจารณา ความไม่ชัดเจน ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองพยาน ความซ้ำซ้อนและความรับผิดชอบ ในการดำเนินการคุ้มครองพยาน เป็นต้น

2.4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษแก่ผู้แจ้งข้อความอันเป็นเท็จ

²⁷ เพิ่งอ้าง.

²⁸ ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงาน ก.พ. ผลการศึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Whistleblower Protection), ปรับปรุงจากการเสนอที่ประชุม ก.ม.จ. ครั้งที่ 9/2564 วันที่ 24 พฤศจิกายน 2564 น. 25.

ดังที่กล่าวไปแล้วว่า การตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ส่วนหนึ่งมีจุดเริ่มต้นมาจากการได้รับเบาะแสการทุจริต ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เปิดช่องทางให้ผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตได้หลายวิธี เช่น การยื่นเรื่องร้องเรียนด้วยตนเอง แร่ส่งเรื่องร้องเรียนทางไปรษณีย์ การแจ้งเบาะแสด้านเว็บไซต์ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และการแจ้งเบาะแสด้านสายด่วน 1205 อย่างไรก็ตาม การแจ้งเบาะแสดังกล่าวมีจำนวนไม่น้อยที่มีวัตถุประสงค์ล้นเกล้าผู้อื่นให้ถูกสอบสวนการทุจริต และทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียง

อนึ่ง มาตรา 184 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติให้ผู้ที่เกี่ยวข้องความอันเป็นเท็จ แก่เจ้าพนักงาน ฟ้องเท็จ หรือเบิกความอันเป็นเท็จต่อศาล ทั้งนี้ เพื่อจะแก้ล้างบุคคลใดที่ถูกไต่สวน ให้ได้รับหรือรับโทษหนักขึ้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

บทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า มีการกำหนดอัตราโทษบุคคลที่แจ้งความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงานในอัตราโทษสูง โดยต้องระวางโทษจำคุกถึงเจ็ดปี และปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท

ขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญาพบว่า มีการบัญญัติเกี่ยวกับการแจ้งความเท็จไว้หลายมาตรา เช่น มาตรา 172 และมาตรา 173 แจ้งความเท็จต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี และปรับไม่เกินหกหมื่นบาท นอกจากนี้ มาตรา 174 ยังกล่าวถึงการกระทำความผิดตามมาตรา 172 หรือมาตรา 173 ข้างต้น หากเป็นการกระทำเพื่อจะแก้ล้างให้บุคคลใดต้องถูกบังคับตามวิธีการเพื่อความปลอดภัย ผู้กระทำได้ระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีและปรับไม่เกินหกหมื่นบาท ถ้าการแจ้งตามความข้างต้น เป็นการเพื่อจะแก้ล้างให้บุคคลใดต้องรับโทษหรือรับโทษหนักขึ้น ผู้กระทำได้ระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี และปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

จึงมีข้อพิจารณาว่า มาตรา 184 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดอัตราโทษไว้ไม่เหมาะสม โดยไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด ควรมีการกำหนดอัตราโทษอย่างไร

บทที่ 3

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับมาตรการทางพยานหลักฐาน

ในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

ในบทนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับมาตรการทางพยานหลักฐาน ในการดำเนินคดีการทุจริตและประพฤติมิชอบ อันได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน แนวคิดเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการทำธุรกรรมระหว่างประเทศ ค.ศ. 1977 และเอกสารที่เกี่ยวข้อง และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 ข้อความคิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ

การปัญหาคอร์รัปชันพบว่ามีเกิดขึ้นมาตั้งแต่ในอดีตราว 873 ก่อนคริสต์ศักราช โดยค้นพบหลักฐานเป็นจารึกที่มณฑลชานซี ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งเขียนขึ้นไว้ว่า “มีการดิดสินบนเพื่อหนีข้อหาครอบครองที่ดินและมีการกระทำต่อทาสอย่างไม่ถูกต้อง” และในประวัติศาสตร์หรือพงศาวดารจีนทุกยุคทุกสมัย มีการระบุจำแนกขุนนางสองประเภทอย่างชัดเจนคือขุนนางที่ซื้อตรงเรียกว่า ตงฉินและขุนนางที่คดโกงเรียกว่า กังฉิน ซึ่งมีบทบาทในการปกครอง กดขี่ กบฏและสงครามของจีนมาโดยตลอด หรือในสมัยกรีกและโรมันก็มีบันทึกว่ามีการคอร์รัปชัน ระบาดไปทั่ว ได้แก่ การคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่เก็บภาษี ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งอันนำไปสู่การล่มสลายของอาณาจักรโรมัน ใน ปี ค.ศ.476²⁹

3.1.1 ความหมายของการทุจริตและประพฤติมิชอบ

องค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International) ให้ความหมายของการทุจริต (Corruption) หมายถึง การใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายโดยมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว การทุจริตส่งผลทำให้ความไว้วางใจลดลง ทำให้ประชาธิปไตยอ่อนแอ ขัดขวางการพัฒนาเศรษฐกิจ และทำให้ความไม่เท่าเทียมกัน ความยากจน การแบ่งแยกทางสังคมและวิกฤติด้านสิ่งแวดล้อม

²⁹ จารุวรรณ สุขุมลพงษ์, แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2556), น. 15.

รุนแรงขึ้น ทั้งนี้ การทำจริตมิได้หลายรูปแบบ และอาจรวมถึงพฤติกรรมต่างๆ เช่น ข้าราชการเรียกหรือรับเงิน หรือการให้ความช่วยเหลือใดๆ เพื่อแลกกับผลประโยชน์ หรือนักการเมืองได้ใช้เงินงบประมาณในทางที่ผิด หรือการให้งานสัมปทานหรือสัญญาแก่นายทุน เพื่อน หรือครอบครัว หรือการที่เอกชนคิดสินบนเจ้าหน้าที่เพื่อให้รับข้อเสนอด้านผลประโยชน์ การทุจริตสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกที่ ทั้งธุรกิจต่างๆ รัฐบาล ศาล สื่อมวลชน และภาคประชาสังคม ตลอดจนในทุกภาคส่วน นับตั้งแต่ด้านสุขภาพ และการศึกษาไปจนถึง โครงสร้างพื้นฐานและการกีฬา การทุจริตเกิดขึ้นได้กับทุกคน ทั้งนักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจ หรือประชาชนทั่วไป³⁰

องค์การสหประชาชาติว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรม (United Nations on Drugs and Crime) กล่าวว่า การทุจริตและประพฤตินิยมหรือการคอร์รัปชันเป็นอาชญากรรมร้ายแรงที่บ่อนทำลายการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจและทำให้โครงสร้างทางสังคมสมัยใหม่อ่อนแอลง การคอร์รัปชันได้ขัดขวางการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมและเพิ่มความยากจนโดยการโอนการลงทุนในประเทศและต่างประเทศออกไปจากจุดที่มีความจำเป็นที่สุด ทำให้ระบบการศึกษาและสาธารณสุขอ่อนแอลง กีดกันผู้คนจากโครงสร้างพื้นฐานของชีวิตที่ดี บ่อนทำลายประชาธิปไตยโดยการบิดเบือนกระบวนการเลือกตั้งและทำลายสถาบันของรัฐ ซึ่งอาจนำไปสู่ความไม่มั่นคงทางการเมือง และเพิ่มความไม่เท่าเทียมกัน โดยการบิดเบือนหลักนิติธรรมและลงโทษผู้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมด้วยคำตัดสินที่ทุจริต³¹

Dr. Petrus van Duyne ศาสตราจารย์และผู้เชี่ยวชาญด้านอาชญาวิทยา มหาวิทยาลัย Tilburg³² ให้ความหมายของการทุจริต (Corruption) ว่าหมายถึง ความเสื่อมถอยในกระบวนการตัดสินใจซึ่งผู้ตัดสินใจยินยอมที่จะเบี่ยงเบนหรือเรียกร้องให้เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์ที่ควรมีการควบคุมการตัดสินใจของตน เพื่อแลกกับรางวัลหรือคำสัญญา หรือความคาดหวังที่จะได้รางวัล โดยแรงจูงใจเหล่านี้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ³³

³⁰ Transparency International, "What is Corruption?," Retrived on 12 January 2022, from <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>.

³¹ UNODC South Eastern Europe on Corruption, Retrived on 12 January 2022, from <https://www.unodc.org/southeasterneurope/en/Corruption.html>

³² Goodreads, "Petrus C. Van Duyne," Retrived on 12 January 2022, from https://www.goodreads.com/author/show/870279.Petrus_C_van_Duyne

³³ Petrus van Duyne, "What is Corruption?," Retrived on 12 January 2022, from <http://www.corruptie.org/en/corruption/what-is-corruption/>

Thomas J. Catalano ผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษาด้านการเงินและการลงทุน จากมลรัฐนิวยอร์ก³⁴ ให้ความหมายของคำว่า “คอร์รัปชัน” (Corruption) ว่าเป็นพฤติกรรมที่ไม่ซื่อสัตย์ของผู้ที่ดำรงอยู่ในตำแหน่งต่างๆ เช่น ผู้จัดการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกระทำการทุจริต ซึ่งรวมถึงการให้หรือรับสินบนหรือของกำนัลที่ไม่เหมาะสม การมีผลประโยชน์ซ้ำซ้อน การทำธุรกรรมที่ไม่เปิดเผย การจัดการทุจริตการเลือกตั้ง การโอนเงิน การฟอกเงิน การฉ้อโกงนักลงทุนเช่น การทุจริตทางการเงินของผู้จัดการการลงทุนในธุรกิจลูกโซ่ เป็นต้น³⁵

ส่วนความเห็นของนักวิชาการประเทศไทยที่ได้ให้ความหมายของคำว่า “ทุจริตและคอร์รัปชัน” เอาไว้ดังต่อไปนี้

ธานินทร์ กรัยวิเชียร ให้ความหมายของคำว่า “คอร์รัปชัน” หมายความว่ารวมถึงการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งมีความหมายกว้างกว่าคำว่า “การทุจริต” โดยคำว่า “คอร์รัปชัน” หมายถึง การเบียดบังหรือยกยอกทรัพย์สินของรัฐและของสาธารณะ โดยรวมถึงการกินสินบนคาคสินบนและแสวงหาอำนาจโดยวิธีการอันผิดทำนองคลองธรรม ซึ่งอาจไม่ผิดต่อกฎหมายอาญา แต่ก็ถือว่าเป็นการคอร์รัปชันด้วย³⁶

บันทึกแรกของคำว่า คอร์รัปชัน พบว่าเกิดขึ้นประมาณ ปี ค.ศ. 1300 มาจากคำกริยาในภาษาละตินว่า Corumpere หมายถึง ทำลาย โดยจากรูวรรณ สุขุมาลพงษ์ อธิบายว่า คำว่าคอร์รัปชัน (Corruption) มีความหมายที่หลากหลายมาก ขึ้นอยู่กับการนำไปใช้ในวัตถุประสงค์ต่างๆ และพิจารณาจากมุมมองใด เช่น ทางศีลธรรม ทางเศรษฐศาสตร์ ทางการเมือง พฤติกรรม หรือการกระทำนั้นๆ การคอร์รัปชันจึงจัดเป็นอาชญากรรม (Crime) ประเภทหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีการคอร์รัปชันอาจจะถูกมองในความหมายที่แคบลงกว่าที่กล่าวมา และมีพฤติกรรมที่ต่างจากการโกง การยกยอก การริบไถหรือการขู่ โดยการคอร์รัปชันเป็นการกระทำของสองฝ่าย ที่พยายามหาวิธีการให้ได้มาซึ่งประโยชน์ร่วมกันจากฝ่ายที่สาม เช่น การคิดสินบน เป็นต้น³⁷

กล่าวโดยสรุป คอร์รัปชัน คือการกระทำเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มีขอบ โดยการเบียดบังทรัพย์สินของทางราชการมาเป็นของตน หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยมีขอบ

³⁴ The Balance, “Thomas J. Catalano,” Retrived on 15 January 2022, from <https://www.thebalance.com/thomas-catalano-4800829>

³⁵ Thomas J. “Catalano, Corruption,” Retrived on 15 January 2022, from <https://www.investopedia.com/terms /c/corruption.asp>

³⁶ ธานินทร์ กรัยวิเชียร, อ่างใน วิชา อมระดิษฐ์, สาเหตุของปัญหาคอร์รัปชันและแนวทางการแก้ไข (รายงานวิจัย), (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยการทัพบก, 2560), น. 3.

³⁷ จารูวรรณ สุขุมาลพงษ์, อั้งแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 2-1.

การคอร์รัปชันในหน้าที่มีหลายรูปแบบ เช่น การซื้อการจัดจ้าง ตั้งแต่การเรียกค่านายหน้า หรือการเรียกรับประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบต่างๆ เพื่อแลกกับการอนุมัติคำร้อง หรือเพื่อดำเนินกิจการต่างๆ การยกยอทรัพย์สินของทางราชการ หรือการเบิกค่าเบียดเบียนสำหรับวันหยุดหรือการทำงานนอกสถานที่หรือการไปอบรมนอกสถานที่โดยเบิกเงินวันปฏิบัติงานจริง การไปอบรมสัมมนาในวันหยุด ค่ารักษาพยาบาลที่เกินจริง ค่าใช้เกี่ยวกับค่าเดินทางพาหนะ และค่าเช่าบ้านทั้งที่ไม่ได้มีการเช่าบ้านจริง หรือการเรียกรับเงินหรือผลประโยชน์จากผู้ได้บังคับบัญชา เพื่อแลกกับการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น หรือการโยกย้ายให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ๆอยากไป เป็นต้น

3.1.2 รูปแบบของการทุจริตและประพฤติชอบ

องค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International – TI) ได้ระบุถึงประเภทและขนาดของการทุจริตและประพฤติมิชอบได้ดังต่อไปนี้³⁸

1) การทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีขนาดใหญ่ (The Grand corruption) การทุจริตและประพฤติมิชอบระดับนี้มักเป็นการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย โดยเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ในการออกนโยบายหรือใช้อำนาจรัฐตามอำนาจหน้าที่ในทางที่มิชอบ เพื่อให้พวกพ้องของตนได้รับผลประโยชน์จากการใช้นโยบายที่กำหนดขึ้นดังกล่าว

2) การทุจริตและประพฤติมิชอบขนาดเล็ก (Petty corruption) เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ระดับกลาง และระดับล่างต่อประชาชนทั่วไป โดยการใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายในทางมิชอบ

3) การติดสินบน (Bribery) เป็นการกระทำของบุคคลสองฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งทำการเสนอการให้ หรือสัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์แก่อีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยผลประโยชน์ที่กล่าวถึงอาจอยู่ในรูปของทรัพย์สินเงินทองอย่างใดอย่างหนึ่ง สิ่งของหรือของขวัญ หรือสิ่งตอบแทนต่างๆ เพื่อจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง หรือกระทำการใดๆอันเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือผิดต่อศีลธรรมอันดี

4) การยักยอก (Embezzlement) คือ การที่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ในองค์กร นำเงินหรือสิ่งของที่ได้รับมอบหมายให้ใช้ในราชการมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อกิจกรรมอื่นที่ไม่เกี่ยวข้อง

5) การอุปถัมภ์ (Patronage) เป็นรูปแบบของการทุจริตและประพฤติมิชอบประเภทหนึ่งที่มีมาช้านานในสังคมไทย โดยเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้องของตนเช่น บุคคลจากสายสัมพันธ์ทางการเมือง (Connection) ต่อกัน ผ่านการคัดเลือกไม่ว่าจะเป็นการประมูลงานเพื่อให้มา

³⁸ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย), “วงจรคอร์รัปชัน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2565, จาก <http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail/135/5/วงจรคอร์รัปชัน>.

เป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือเพื่อเข้ามาทำงานหรือเพื่อได้รับผลประโยชน์ของรัฐ โดยมีได้คำนึงถึงความเหมาะสม หรือคุณสมบัติที่บุคคลนั้นมีอยู่

6) การเลือกที่รักมักที่ชัง (Nepotism) มีลักษณะคล้ายกับการอุปถัมภ์ เนื่องจากเป็นรูปแบบหนึ่งของการเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้องของตน เช่น การใช้อำนาจหน้าที่ ทำการคัดเลือกบุคคลที่ตนเองมีความรักใคร่ชอบพอ มีความสนิทสนมกันในด้านใดด้านหนึ่ง เช่น เป็นเพื่อน เป็นครอบครัว หรือเครือญาติ ให้เข้ามามีผลประโยชน์ของรัฐตามที่ตนเองจะสามารถเอื้อประโยชน์ให้ได้ ถึงแม้ว่าจะมีบุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติและความสามารถมากกว่ามาเป็นตัวเลือกด้วยก็ตาม

7) ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) คือการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม

3.1.3 มูลเหตุของการทุจริตและประพฤติมิชอบ

สุธี อากาศฤกษ์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ (ป.ป.ป.) ได้กล่าวถึงมูลเหตุของการทำผิดที่สำคัญไว้ 8 ประการ คือ³⁹

1) ความเห็นในหลักการเกี่ยวกับสรีระอันเป็นองค์ประกอบความผิด (Anatomy of Corruption) ซึ่งเห็นว่ามีองค์ประกอบที่เป็นมูลเหตุของการทำผิดอยู่ 4 ประการ คือ โอกาส (Opportunity) ที่เอื้ออำนวยต่อการทำผิด สิ่งจูงใจ (Incentive) ที่เพียงพอจะทำให้ผิด ความเสี่ยงภัย (Risk) ถ้าเสี่ยงภัยน้อยก็กระทำผิดได้ง่าย และความซื่อสัตย์ (Honesty) ถ้ามีไม่พอที่จะทำผิดได้

2) เศรษฐกิจและการครองชีพ รายได้ไม่พอกับรายจ่ายหรือต่ำกว่าระดับการครองชีพ

3) ความผันผวนและเปลี่ยนแปลงทางการเอง หากการเข้าออกของคณะรัฐมนตรีมีบ่อยในช่วงระยะเวลาอันสั้นก็จะเกิดช่องว่างในทางการบริหารของรัฐบาลไม่ต่อเนื่อง ขาดการติดตามผล เกิดความหุละหลวมในทางปกครองบังคับบัญชาข้าราชการประจำ ก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น

4) สภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม รวมถึงภาพลักษณ์ในสังคมของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ โดยใช้จ่ายเงินอย่างสุรุ่ยสุร่ายในการรับประทานอาหารตามสถานที่ที่มีราคาแพง การท่องเที่ยว โดยการก้านัดจากพ่อค้า นักธุรกิจ เพื่อให้ข้าราชการที่รับของกำนัลเหล่านี้ เกิดความรู้สึกสนิทสนม สำนึกในบุญคุณ เป็นผลทำให้ข้าราชการเหล่านี้ไม่สามารถดำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรม และถูกต้องตามที่ข้าราชการพึงประพฤติปฏิบัติได้

5) การบริหารงานบุคคลที่ไม่มีประสิทธิภาพ ผู้บังคับบัญชาปล่อยปะละเลย ไม่ควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติตามระเบียบวินัยปล่อยให้มาทำงานสาย

³⁹ สุธี อากาศฤกษ์, “มูลเหตุคอร์รัปชัน,” วารสารสภาพนาถความ, ปีที่ 3, ฉบับที่ 13, น. 19-28 (มิถุนายน-ตุลาคม 2534).

ใช้เวลาราชการไปประกอบกิจการรายได้ส่วนตัว การหละหลวมในทางปกครองเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการทุจริต เช่น การ ยักยอกเงินหรือของใช้ของทางราชการ เบียดบังรายได้ สร้างหลักฐานเท็จ ปลอมแปลงเอกสารและใช้เอกสารปลอม

6) กฎหมายหรือระเบียบมีช่องว่างมีข้อบกพร่องเปิด โอกาสให้ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้

7) การมีตำแหน่งหน้าที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำความผิด โดยเฉพาะตำแหน่งที่มีอำนาจในทางให้คำอนุมัติ อนุญาต ให้สัมปทานหรือใบอนุญาตการต่าง ๆ ซึ่งผู้ประกอบการเอกชนมักจะยอมเสียเงินติดสินบนเจ้าหน้าที่เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็ว และสามารถเลี่ยงระเบียบกฎหมายได้ทั้งในระดับต่ำและระดับสูง

8) การตกอยู่ในสภาวะแวดล้อม และตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้มีอิทธิพล และมีเหตุจูงใจอื่น ๆ ที่ทำให้ตกกะไดพลอยโจน ไม่สามารถขัดแย้งกับบุคคลอื่นซึ่งเป็นเพื่อนร่วมงานหรือผู้บังคับบัญชาได้ หรือที่เรียกกันว่ากินกันเป็นทีม หากไม่ยินยอมปฏิบัติตาม หรือไม่ยินยอมที่จะรับประโยชน์ที่กลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวมอบให้ หรือนำความไปบอกแก่ผู้มีอำนาจตรวจสอบ ผู้นั้นก็อาจได้รับอันตรายจนถึงแก่ชีวิตหรือร่างกาย และอาจไม่สามารถเจริญก้าวหน้าในอาชีพราชการได้

3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการนำมาตรการลดหย่อนผ่อนโทษมาใช้ในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

ในคดีเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบนั้น ข้อเท็จจริงอันมีอาจปฏิเสธได้ประการหนึ่งคือ ผู้ที่ทราบเกี่ยวกับพฤติกรรมการกระทำความผิดมากที่สุด คือผู้กระทำความผิดด้วยกันหรือผู้ที่ใกล้ชิดกับการกระทำความผิด ดังนั้น จึงมีแนวคิดในการนำมาตรการลดหย่อนผ่อนโทษ (Leniency Program) มาใช้

มาตรการลดหย่อนผ่อนโทษ (Leniency Program) ที่นำมาใช้ในกฎหมายด้านการพาณิชย์ของประเทศต่างๆ เช่น สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐสิงคโปร์ในกฎหมายป้องกันการผูกขาดทางการค้าและการแข่งขันทางการค้า เป็นต้น⁴⁰ โดยมุ่งคุ้มครองบุคคลที่ให้ข้อมูลและให้เบาะแสเกี่ยวกับพฤติกรรมการกระทำความผิดบางประการ โดยผู้ให้เบาะแสรายแรกจะไม่ได้รับโทษหรือได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษ เพื่อจูงใจให้ผู้ที่รู้ตัวว่าตนเองกำลังกระทำความผิดหรือกำลังอยู่ในกระบวนการกระทำความผิด ยอมเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดีต่อองค์กรกำกับดูแลการแข่งขันเป็นราย

⁴⁰ กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์, “ทำไมต้องมีมาตรการลดหย่อนผ่อนโทษ (Leniency Program),” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2565, จาก <https://otcc.or.th/wp-content/uploads/2020/03/B0028.pdf>.

แรกในฐานะพยาน แลกกับการได้รับการยกเว้นไม่เอาโทษหรือลดหย่อนผ่อนโทษในฐานะผู้ร่วมกระทำความคิดที่ให้ข้อมูลในลำดับถัดไป

อย่างไรก็ตาม มีการกำหนดหลักเกณฑ์ของบุคคลที่มีสิทธิจะใช้มาตรการลดหย่อนผ่อนโทษในกฎหมายของประเทศต่างๆ แตกต่างกันไป เช่น กฎหมายด้านการแข่งขันทางการค้าของสาธารณรัฐเกาหลี (The Monopoly Regulation and Fair Trade Act) ได้กำหนดไว้ว่า ก่อนวันที่เริ่มต้นกระบวนการตรวจสอบ ผู้สารภาพและผู้ให้ความร่วมมือรายแรกจะได้รับการยกเว้นโทษและเงินค่าปรับทางปกครอง ส่วนผู้สารภาพหรือผู้ให้ความร่วมมือรายที่สองจะได้รับการลดค่าปรับทางปกครองร้อยละ 50 และลดโทษอย่างอื่น หากมีการเริ่มต้นกระบวนการตรวจสอบแล้ว ผู้ที่สารภาพหรือผู้ให้ความร่วมมือรายแรกจะได้รับการลดหย่อนเงินค่าปรับทางปกครองน้อยกว่าร้อยละ 50 ยกเว้น ผู้เข้าร่วมโครงการเป็นผู้ชักจูงให้มีการกระทำความคิดจะไม่ได้รับการยกเว้นลดหย่อนโทษและค่าปรับทางปกครองเลย ขณะที่ตามกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศญี่ปุ่น (The Unfair Competition Prevention Act) ผู้ที่เข้าร่วมโครงการก่อนวันที่เริ่มต้นกระบวนการตรวจสอบรายแรกจะได้รับการยกเว้นค่าปรับทางปกครองร้อยละ 100 รายที่สองได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษสำหรับเงินค่าปรับทางปกครองเป็นเงินร้อยละ 50 และรายที่สามได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษเงินค่าปรับทางปกครองเป็นเงินร้อยละ 30 หากผู้ที่สารภาพหลังวันที่เริ่มต้นกระบวนการตรวจสอบแล้ว จะได้ลดหย่อนผ่อนโทษเงินค่าปรับทางปกครอง ร้อยละ 30 ทุกราย โดยต้องมีจำนวนไม่มากกว่า 3 ราย ทั้งนี้ ให้นับรวมกับผู้ยื่นก่อนวันที่เริ่มต้นกระบวนการตรวจสอบ แต่ต้องมีจำนวนไม่มากกว่า 3 ราย ส่วนกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของสาธารณรัฐสิงคโปร์ (the Competition Act 2004) มีหลักเกณฑ์คือ (1) เป็นความคุ้มกันเด็กขาด หมายถึง ต้องเป็นบุคคลแรกที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำและมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด โดยที่คณะกรรมการการแข่งขันของสิงคโปร์ยังไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอในการพิสูจน์ความคิด (2) การลดโทษปรับทั้งหมด หมายถึง ต้องเป็นบุคคลแรกที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำ และมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดในเวลาภายหลังจากการสอบสวนดำเนินการไปแล้ว ทั้งนี้ เป็นดุลยพินิจของคณะกรรมการการแข่งขันของสิงคโปร์ (Competition Commission of Singapore-CCS) ในการกำหนดอัตราโทษปรับ และ (3) การลดโทษปรับกึ่งหนึ่ง กรณีที่มีใช้บุคคลแรกที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำและมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เป็นดุลยพินิจของคณะกรรมการการแข่งขันของสิงคโปร์ในการลดโทษปรับ⁴¹

จากหลักเกณฑ์ของประเทศต่างๆ สามารถสรุปได้ว่า การนำมามาตรการลดหย่อนผ่อนโทษมาใช้ นั้น บุคคลที่ได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษต้องไม่เป็นผู้ก่อการหรือเป็นผู้นำ ผู้ริเริ่มในการกระทำความคิดความนั้น ต้องเป็นผู้ให้เบาะแสในรายแรก ก่อนที่การสืบสวนในกรณีนั้นๆ จะเริ่ม

⁴¹ เติ้งอ๋าง, น. 4.

ขึ้น หรือหลังกระบวนการสืบสวนเริ่มแต่ต้องเป็นรายแรกๆ และการนำมามาตรการดังกล่าวมาใช้มีวัตถุประสงค์เพื่อจูงใจให้มีผู้ให้ข้อมูลมากขึ้น จึงเปิดโอกาสให้ผู้ให้ข้อมูลรายหลังๆ สามารถได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษได้ด้วย โดยอาจได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษบางส่วน ไม่ครบถ้วนเหมือนผู้ให้เบาะแสเป็นรายแรก⁴²

อนึ่ง กรมการตำรวจใน กระทรวงพาณิชย์ ได้กล่าวถึงองค์ประกอบสำคัญของความสำเร็จในการนำมามาตรการลดหย่อนผ่อนโทษ (Leniency Program) มาใช้ดังนี้⁴³

1) การสร้างแรงจูงใจเพื่อให้ผู้กระทำความผิดให้ความร่วมมือ โดยชักจูงให้ผู้กระทำความผิดเห็นประโยชน์ของการสารภาพว่ามีมากกว่าที่จะกระทำความผิดต่อไป ทั้งนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบและระบบการลงโทษผู้กระทำความผิดต้องมีความเข้มแข็ง มีศักยภาพในการสืบค้นและหาพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิด และสามารถตรวจสอบการกระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผู้กระทำผิดเกิดความเกรงกลัวที่จะถูกจับ และสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้กระทำความผิดในการให้ความร่วมมือตามมาตรการลดหย่อนผ่อนโทษ

2) ความชัดเจนของมาตรการ กฎหมายและกฎระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ผู้กระทำความผิดจะได้จากมาตรการฯ ต้องระบุไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งต้องมีความโปร่งใสในกระบวนการดำเนินการ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความมั่นใจในสิทธิประโยชน์ที่ตนจะได้รับ

3) การปกปิดความลับ ข้อมูลเกี่ยวกับผู้กระทำผิดที่ประสงค์จะสารภาพควรได้รับการปกปิดเป็นความลับให้มากที่สุด เพราะหากข้อมูลดังกล่าวรั่วไหลออกสู่สาธารณะ ผู้สารภาพอาจตกเป็นเป้าของการแก้แค้นได้

4) ระบบการจัดลำดับการลดหย่อนผ่อนโทษ ต้องสามารถระบุตำแหน่งได้แน่ชัด (Marker) ว่า บุคคลผู้นั้นเป็นลำดับที่เท่าไรที่เข้ามาสารภาพ เพราะจะช่วยให้ผู้กระทำความผิดที่ประสงค์จะสารภาพรู้ตำแหน่งหรือสถานะของตนเองว่าอยู่ในลำดับของการได้รับประโยชน์จากมาตรการฯ อย่างไร และยอมนำมาซึ่งต้องการที่จะเป็นผู้สารภาพลำดับต้นๆ เพื่อจะได้รับประโยชน์มากที่สุด

5) การสร้างกลไกกระบวนการต่อเนื่อง ที่ทำให้ผู้สารภาพให้ความร่วมมือในการสืบสวนอย่างต่อเนื่องจนจบกระบวนการ ซึ่งหากผู้สารภาพไม่ได้เปิดเผยข้อมูลอย่างครบถ้วนหรือไม่ได้ให้ความร่วมมือจนจบกระบวนการ การยืนยันสิทธิประโยชน์ดังกล่าวอาจถูกยกเลิกได้

⁴² กฤติกร เสดิมเกื้อกุลพงศ์, “อยากจะฮั้ว อย่าให้อัวร์แล้วกัน : มาตรการผ่อนผันโทษ กลไกเสริมในการป้องกันการค้าผูกขาด,” สืบค้นเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2565, จาก <https://thaipublica.org/2012/06/leniency-program/>

⁴³ กรมการตำรวจใน กระทรวงพาณิชย์, *อ้าวแล้ว เจริญรติที่ 12*.

ขณะเดียวกัน ในคดีทุจริตประพตติมิชอบ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 กำหนดให้รัฐภาคีแต่ละรัฐจัดให้มีความเป็นไปได้ในกรณีที่เหมาะสมในการลดหย่อนผ่อนโทษแก่ผู้กล่าวหา อย่างไรก็ตาม กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการอิสระในการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 1988 (Independent Commission Against Corruption Act 1988 No 35) ของเครือรัฐออสเตรเลีย และกฎหมายว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันของสิงคโปร์ (Prevention of Corruption Act of 1993) มิได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการลดหย่อนผ่อนโทษไว้อย่างชัดเจนโดยตรง แต่ก็ได้มีการนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการการต่อรองคำรับสารภาพมาใช้ระหว่างพนักงานอัยการกับจำเลยในคดีทุจริตประพตติมิชอบ โดยจำเลยอาจยินยอมให้การรับสารภาพกับข้อกล่าวหาในบางฐานความผิด เพื่อแลกกับผลประโยชน์บางส่วนที่พนักงานอัยการเสนอให้ หรือจำเลยอาจรับสารภาพในข้อหาเดิมแทนที่จะให้มีการดำเนินการพิจารณาต่อไป เพื่อแลกกับการลดหย่อนผ่อนโทษ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้มีกฎหมายที่สนับสนุนให้มีการต่อรองคำรับสารภาพดังกล่าว แต่ก็มีปัจจัยหลายประการที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจที่พนักงานอัยการจะนำมาตรการต่อรองคำรับสารภาพมาใช้ เช่น ผู้ถูกกล่าวหาเต็มใจรับผิดด้วยการรับสารภาพหรือไม่ มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเอาผิดต่อตัวผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ อัยการมีความเสี่ยงที่จะแพ้คดีหากนำคดีดังกล่าวขึ้นสู่ศาล เป็นต้น

3.3 แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดโทษ

การศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดในการกำหนดโทษ จะทำการศึกษาแนวคิดที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับหลักความได้สัดส่วน หลักความแน่นอนของการกำหนดโทษ ทฤษฎีศีลธรรมทางกฎหมาย แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานหรือผู้ให้เบาะแสในการกระทำความผิด และแนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรม ดังมีรายละเอียดดังนี้

3.3.1 หลักความได้สัดส่วน

ศาสตราจารย์ ดร. สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล กล่าวถึงกฎหมายอาญาไว้ว่า เป็นกฎหมายที่กำหนดความผิดและกำหนดโทษไว้ กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่กำหนดให้การกระทำหรือไม่กระทำการใดเป็นความผิดอาญา หรือ Criminalization โดยมีกำหนดบทระวางโทษ หรือ Criminal Sanction ไว้ด้วย แต่ทั้งสองเรื่องมักไม่มีการอภิปรายในรายละเอียดว่าการกระทำหรือไม่กระทำการใด ควรกำหนดให้เป็นความผิดอาญา หรือการกำหนดบทระวางโทษควรต้องพิจารณาจากสิ่งใด ทั้งนี้ โดยหลักทั่วไป กฎหมายอาญากำหนดบทระวางโทษ ควรเป็นไปตามหลักความยุติธรรมที่ได้สัดส่วน (Proportional Justice) ซึ่งหมายความว่า โทษทางอาญาจะต้องได้สัดส่วน (Proportion) กับความร้ายแรงของความผิด (Severity of the crime) ดังนั้น การกำหนดบทระวางโทษจะต้องคำนึงถึงฐานความผิดซึ่งเป็นการพิจารณาในด้านภาวะวิสัย (Objective) เป็นหลัก ดังนั้น การกำหนด

ระวางโทษจึงต้องมีการพิจารณาถึง “คุณธรรมทางกฎหมาย” โดยต้องมีการเปรียบเทียบว่าเป็นคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นมหาชน หรือเป็นคุณธรรมทางกฎหมายที่คุ้มครองเอกชนเป็นหลัก การเปรียบเทียบความร้ายแรงของความผิดจึงเป็นพื้นฐานของการพิจารณาการกำหนดบทระวางโทษ เช่น ความผิดฐานฆ่าผู้อื่น ย่อมมีความร้ายแรงกว่าความผิดฐานทำร้ายร่างกาย หรือความผิดฐานชิงทรัพย์ ย่อมมีความร้ายแรงกว่าความผิดฐานลักทรัพย์ เป็นต้น ดังนั้น ในการกำหนดบทระวางโทษของฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องคำนึงถึงหลักสัดส่วน (Proportionality) ของโทษกับความร้ายแรง (Criminality) ของความผิด โดยเป็นการคำนึงถึงความเป็นภาวะวิสัย (Objectivity) ของฐานความผิดเป็นหลัก⁴⁴

Kow Keng Siong ซึ่งเป็นผู้เขียนหลักการพิจารณาคดีของสาธารณรัฐสิงคโปร์ และเป็นผู้พิพากษาในคดีการทุจริตคอร์รัปชัน⁴⁵ ได้กล่าวถึงหลักความได้สัดส่วนในการลงโทษ (Proportionality) ไว้ในหนังสือของเขาว่า หลักความได้สัดส่วนในการลงโทษ ประสงค์ให้ศาลกำหนดโทษโดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างสัดส่วนของพฤติกรรมในการกระทำความผิด ศาลต้องมั่นใจว่าบทลงโทษนั้นรุนแรงได้ขนาดกับความร้ายแรงของการกระทำความผิดนั้นในแง่ของวัตถุประสงค์ของพฤติกรรมแวดล้อม โดยวัตถุประสงค์ของพฤติกรรมแวดล้อมนี้ หมายความว่ารวมถึงบทลงโทษสูงสุดตามที่กฎหมายกำหนด ระดับความร้ายแรงของความเสียหาย วิธีการที่ผู้กระทำความผิดใช้ในการกระทำความผิด และความรุนแรงของการกระทำของผู้กระทำความผิด⁴⁶

หลักความได้สัดส่วนในการลงโทษนี้ เป็นหลักทั่วไปที่ใช้ในทุกประเทศ ซึ่งมีลักษณะในการใช้สองกรณีคือ Ordinal Proportionality และ Cardinal Proportionality

Ordinal Proportionality เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการเปรียบเทียบระหว่างโทษที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำความผิดในแต่ละกระทง โดยการลงโทษวิธีการนี้ ต้องการให้กำหนดโทษสำหรับคดีหรือข้อหาที่มีความรุนแรงเท่ากัน ต้องได้รับโทษเท่ากัน ส่วนคดีหรือข้อหาที่มีความรุนแรงแตกต่างกันต้องได้รับโทษต่างกัน ความรุนแรงของการลงโทษจะเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนของความรุนแรงของการกระทำความผิด กล่าวโดยสรุป แนวคิดนี้ต้องการให้การกระทำความผิดอย่างเดียวกัน ต้องได้รับโทษเท่ากัน Andrew von Hirsch กล่าวในบทความเรื่อง Proportionality in

⁴⁴ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, หลักสัดส่วนในการกำหนดโทษ, ในเอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดโทษอาญาในการตรากฎหมาย วันที่ 13 กันยายน 2560 ณ โรงแรม เดอะ เบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ, น. 161.

⁴⁵ Alvinology media, “Who is Kow Keng Siong?,” Retrived on 15 February 2022, from <https://alvinology.com/2007/07/19/who-is-kow-keng-siong/>

⁴⁶ Kow Keng Siong, “Sentencing Principle in Singapore,” Singapore Academy of Law, 2009, p. 272.

Philosophy of Punishment ว่า การพิจารณาแบบ Ordinal นี้ ค่อนข้างจำกัด โดยพิจารณาเฉพาะ กำหนดโทษตามกฎหมาย จึงไม่อาจบอกได้ว่า การกำหนดโทษที่เหมาะสมสำหรับจำเลยในการกระทำความผิดนี้ควรเป็นเท่าไร ได้เพียงแค่นำว่า ชั้นสูงชั้นต่ำไม่ควรเกินเท่าไร ด้วยข้อจำกัดดังกล่าวทำให้ศาลต้องนำพฤติการณ์แวดล้อมอื่นมาเป็นปัจจัยในการพิจารณา⁴⁷

ส่วน Cardinal Proportionality เป็นแนวคิดที่เห็นว่า การลงโทษต้องให้ได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการกระทำความผิดแต่ละเรื่องไป โดยการประเมินความร้ายแรงของการกระทำ ความผิดของผู้กระทำก่อน จากนั้นจึงนำไปเปรียบเทียบกับประเภทของโทษและอัตราโทษที่กฎหมายกำหนดให้เหมาะสม⁴⁸

3.3.2 หลักความแน่นอนของการกำหนดโทษ

หลักการนี้มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับหลักความได้สัดส่วนในการกำหนดโทษ ภายใต้พื้นฐานความคิดที่ว่า จำเลยที่กระทำความผิดในประเภทคดีลักษณะเดียวกันย่อมถูกตัดสินและลงโทษเหมือนกัน และจำเลยที่กระทำความผิดต่างกันย่อมต้องตัดสินและลงโทษต่างกัน

Daniel Chia Jin Chong กล่าวถึงแนวทางการกำหนดโทษทางอาญามีที่มาหลักสองประการคือ จากบทบัญญัติกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร (Legislation) และแนวบรรทัดฐานคำพิพากษา (State Decisis) ดังเช่น นาย ชาน เซ็ก กอง (Honorable Chan Sek Keong) ประธานศาลฎีกาของสิงคโปร์ได้กล่าวในคดี Public Prosecutor v UI (2008) SGCA ว่า การให้ความสำคัญกับความแน่นอนของการกำหนดโทษเป็นสิ่งพึงปรารถนา เพราะความแน่นอนสะท้อนให้เห็นความเป็นธรรมของระบบกฎหมาย ตรงกันข้าม การปรากฏตัวของความไม่มั่นคงแน่นอนของการกำหนดโทษเป็นการบ่อนทำลายแนวคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมที่ต้องได้รับอย่างเสมอภาค และยังนำไปสู่ความสงสัยของสาธารณะในระบบกฎหมายและในท้ายที่สุด จะทำให้สาธารณชนขาดความเชื่อมั่นในการอำนวยความยุติธรรม⁴⁹

⁴⁷ Andrew von Hirsch, "Proportionality in the Philosophy of Punishment, Chicago Journals, Crime and Justice. vol 16, p. 75-76 (1992).

⁴⁸ Richard G Fox, "The Meaning of Proportionality in Sentencing," MelbULawRw 1, (1994) 19(3) Melbourne University Law Review 489. p. 507.

⁴⁹ คีตงาม คงตระกูล ที, แนวคิดและประสบการณ์ของศาลสิงคโปร์เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษ, โครงการแลกเปลี่ยนข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในกลุ่มอาเซียน ณ State Courts สาธารณรัฐสิงคโปร์ วันที่ 6 กรกฎาคม 2558 ถึง 25 กรกฎาคม 2558

3.3.3 ทฤษฎีศีลธรรมทางกฎหมาย

Lord Devlin เสนอทฤษฎีที่ว่า สังคมมีสิทธิในการลงโทษการกระทำความผิดใดๆ ซึ่งในสายตาของบุคคลผู้มีใจอันเที่ยงธรรมเห็นว่าขัดต่อหลักศีลธรรมอย่างแท้จริง และในการนี้ก็ไม่จำเป็นใดๆ ที่จะต้องพิสูจน์ว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นอันตรายต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคล โดยเฉพาะหรือไม่ Lord Devlin ยืนยันว่า ในสังคมมนุษย์ใดๆ ก็ตามจะมีส่วนที่เรียกว่า ศีลธรรมของส่วนรวม (Public Morality) เป็นตัวเชื่อมต่อความผูกพันระหว่างปัจเจกบุคคลด้วยกันเสมือนห่วงที่มองไม่เห็นและกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายอาญาต้องถือว่ามีพันธะพื้นฐานในการรักษาศีลธรรมส่วนตัวดังกล่าว⁵⁰

อย่างไรก็ตาม แนวคิดทางศีลธรรมของสังคมที่จะนำมาใช้กำหนดความผิดอาญา มีหลักพิจารณาตามแนวคิดของนักวิชาการหลายท่านดังต่อไปนี้ ดังต่อไปนี้⁵¹

(1) ไม่เป็นมาตรฐานทางศีลธรรมส่วนบุคคล ดังตัวอย่างเกี่ยวกับการทำแท้ง ในสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งไม่มีฉันทามติว่าควรเป็นความผิดอาญาหรือไม่ Sandford H. Kadish จึงให้ความเห็นว่ากฎหมายอาญาไม่มีหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางสังคม ประกอบกับเมื่อพิจารณาผลกระทบในทางลบที่มีต่อสังคม การทำแท้งจึงไม่ควรเป็นความผิดทางอาญา

(2) เป็นการกระทำที่สมควรจะถูกลงโทษ (Requirement of Fault) ความผิดทางศีลธรรมดังกล่าวคือ ความผิดที่สังคมมีความมุ่งหมายในการประณามการกระทำเพื่อการดำเนินคดีโดยไม่มุ่งที่ผลลัพธ์ของการกระทำดังกล่าวนั้นว่าจะเป็นไปได้ในรูปแบบใด หลักพิจารณาในข้อนี้ Andrew Ashworth จึงได้ทำการวิพากษ์วิจารณ์ หลักความผิดเด็ดขาดทางอาญา (Strict Liability) ว่าการกระทำบางอย่างอาจไม่สมควรบัญญัติให้เป็นความผิดทางอาญา หากกฎหมายไม่สามารถทำให้เกิดความชัดเจนได้ว่า ผู้กระทำมีความผิดเพียงพอต่อการสมควรได้รับการดำเนินคดี

(3) หลักการประณามเพื่อเป็นเยี่ยงอย่างและความยุติธรรม (Fair and Representative Labeling) หลักการนี้ไม่เพียงแต่จะต้องมีการกำหนดอัตราโทษเท่านั้น Ashworth ยังให้ความเห็นว่าควรมีการจำแนกประเภทของความผิด โดยต้องกำหนดให้สอดคล้องกับความร้ายแรงของการกระทำที่เป็นความผิด ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับความรู้ความเข้าใจของสังคมเกี่ยวกับความผิดนั้นด้วย

(4) หลักความชั่ว (Culpability) แนวคิดตามหลักการนี้ เห็นว่า หากกฎหมายอาญาจะลงโทษผู้กระทำในการกระทำที่สังคมเห็นว่าเป็นความผิด จะต้องลงโทษจากลักษณะของการกระทำ

⁵⁰ Patrick Devlin, *The Enforcement of Morals*, (Oxford: University press, 1965), p.13.

⁵¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “แนวความคิดของต่างประเทศเกี่ยวกับกฎหมายอาญาเพื่อ (Overcriminalization),” สืบค้นเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2565, จาก <https://www.krisdika.go.th/data/article77/filenew/03-1-5.pdf>

ของบุคคลนั้น ไม่ใช่ผลลัพธ์ของการกระทำ ดังจะเห็นได้ ประมวลกฎหมายอาญาของประเทศต่างๆ ได้มีการบัญญัติให้ลักษณะของการกระทำเตรียมหรือการพยายามกระทำความผิดก็เป็นความผิดตามกฎหมายได้ แม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะไม่สัมฤทธิ์ผลที่มุ่งหมายเอาไว้ก็ตาม แต่หากกฎหมายอาญามุ่งลงโทษบุคคลจากผลลัพธ์ของการกระทำของผู้นั้น เช่น บุคคลนั้นอาจมีการกระทำเพียงเล็กน้อย แต่ส่งผลลัพธ์ให้เกิดความเสียหายรุนแรง เช่น นาย ก. ทำร้ายร่างกายโดยการผลัก นาย. ข. เพียงเล็กน้อย แต่นาย ข. ล้มลงแล้วศีรษะไปกระแทกพื้น หรือผนังหรือเครื่องมืออื่นเป็นเหตุให้นาย ข. เสียชีวิต อาจทำให้เกิดปัญหาได้ การกำหนดความผิดอาญาจากผลลัพธ์ของการกระทำจึงควรกำหนดระดับทางศีลธรรมขั้นต่ำไว้โดยต้องเป็นการกระทำที่มีความร้ายแรงทางศีลธรรมเพียงพอที่ผู้กระทำผิดจะได้รับการลงโทษจากผลลัพธ์ของการกระทำ ถึงแม้ว่าจะไม่ใช่ผลที่มุ่งหวังจากการกระทำนั้น

3.3.4 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานหรือผู้ให้เบาะแสในการกระทำความผิด

คำว่า “Whistleblower” โดยความหมายตามศัพท์ แปลว่า “ผู้เป่านกหวีด” คือการทำเสียงดังขึ้นเพื่อเป็นสัญญาณหรือรหัสในการเตือนให้ผู้อื่นได้ยินหรือทราบเรื่องราวที่ไม่ชอบมาพากล พจนานุกรมและผู้ให้คำนิยามความหมายที่หลากหลาย เช่น ผู้แจ้งเบาะแส ผู้แจ้งเหตุ ผู้แจ้งหรือให้ข้อมูลแก่ทางการหรือสาธารณะว่าบริษัทตนกระทำความผิดหรือขัดต่อกฎหมาย หรือผู้ที่เปิดเผยความลับในการกระทำผิด หรือประพฤติกรรมชอบของคนในหน่วยงาน

Whistleblowing หมายถึง การให้ข้อมูลซึ่งสามารถนำไปเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดี ในกรณีที่มีการกระทำความผิดกฎหมาย กฎระเบียบ การใช้เงินที่ไม่ถูกต้อง การใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการกระทำซึ่งเป็นภัยต่อสุขภาพและความปลอดภัยของสังคม นอกจากนี้ ยังหมายความรวมถึงการให้ข้อเท็จจริงเพื่อประโยชน์ในทางสาธารณะ (Disclosing information in the public interest) ด้วย ทั้งนี้ ผู้เป่านกหวีด (Whistleblower) เป็นกลไกสำคัญในการลดปัญหาการประพฤติกรรมชอบและการรับสินบน โดยจะเป็นเครื่องมือในแง่ของการปรามยับยั้ง (Deterrence) ไม่ให้กระทำ ผิด อย่างไรก็ตาม ผู้แจ้งเบาะแสอาจได้รับความเสี่ยงจากการตอบโต้แก่แค้นจากผู้ที่ถูกกล่าวหา ดังนั้น หลายประเทศจึงกำหนดให้มีกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสเอาไว้ด้วย การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Whistleblower Protection) จึงเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้ผู้แจ้งเบาะแสมีความมั่นใจในกระบวนการเปิดเผยข้อมูลของตนเองว่าจะได้รับการคุ้มครอง ถือเป็น การคุ้มครองบุคคลที่ทำประโยชน์แก่สังคม สร้างหลักประกันสิทธิเสรีภาพและความเป็นธรรมให้กับบุคคลนั้น

ซึ่งผู้แจ้งเบาะแสถือว่ายังไม่ได้อยู่ในกระบวนการพิจารณาคดี จึงมีความแตกต่างจากผู้ที่เป็พยานในคดีอาญาที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมแล้ว⁵²

จากการศึกษาพบว่า การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสได้พัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่ริเริ่มการบัญญัติหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดังขึ้น โดยเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่มีชื่อว่า The Civil Service Reform Act of 1978 และต่อมาได้แก้ไขเป็น The Whistleblower Protection Act 1989 (Public Law 101-12) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1989 กฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญเป็นการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ (Federal Employees) หรือผู้ที่เคยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้ให้ข้อมูลแก่รัฐบาล ในปี ค.ศ. 1994 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ เพื่อขยายการคุ้มครองไปถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งทำงานในรัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่ที่ทำงานด้านสาธารณสุขและปรับปรุงแก้ไข The Whistleblower Protection Act 2012 ให้ขยายประเภทความผิดที่สามารถรายงานและให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดังได้เพิ่มขึ้น⁵³

จุดเริ่มต้นดังกล่าวส่งผลทำให้หลายๆ ประเทศได้เห็นถึงความสำคัญในการให้ความคุ้มครองบุคคลที่เป็นผู้แจ้งเบาะแสดหรือเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำความผิด จึงได้นำแนวความคิดและหลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้แจ้งเบาะแสดของประเทศสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้และบัญญัติเป็นกฎหมายภายในประเทศของตนเอง เช่น เครือรัฐออสเตรเลีย อังกฤษ นิวซีแลนด์ แคนาดา ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี เป็นต้น โดยในแต่ละประเทศมีมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดการคุ้มครองแก่ผู้แจ้งเบาะแสดแตกต่างกันไปทั้งในลักษณะของข้อมูลที่ได้รับ การคุ้มครอง ความหมายของการแจ้งข้อมูลเบาะแสด ช่องทางการแจ้งหรือการรายงานข้อมูลเบาะแสด หลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครอง และการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้แจ้งเบาะแสดให้แตกต่างกันไปจากผู้กระทำความผิดเพื่อชักจูงใจให้ผู้ร่วมกระทำความผิดเปลี่ยนมาเป็นผู้แจ้งเบาะแสดในการกระทำความผิด รวมถึงการกำหนดหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย⁵⁴

สำหรับประเทศไทย พยานและผู้แจ้งเบาะแสดในการทุจริตประพตติมิชอบนั้นมิบทบาทสำคัญในการดำเนินคดีทุจริต เพราะพยานบุคคลนับว่าเป็นพยานที่สำคัญในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงดังจะเห็นได้จาก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ก็ได้กำหนดให้ผู้แจ้งเบาะแสด

⁵² ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงาน ก.พ. “ผลการศึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสด (Whistleblower Protection), ปรับปรุงจากการเสนอที่ประชุม ก.ม.จ. ครั้งที่ 9/2564 วันที่ 24 พฤศจิกายน 2564, น. 5.

⁵³ เพิ่งอ้าง, น. 12.

⁵⁴ เพิ่งอ้าง, น. 11.

การทุจริตเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ทำให้ความปรากฏต่อสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตหน่วยงานหนึ่งของประเทศไทย และคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถเริ่มไต่สวนพยานหลักฐานต่าง ๆ ส่วนพยานบุคคลก็มีส่วนใกล้ชิดกับการพบเห็นการทุจริต สามารถให้ข้อมูล ตลอดจนพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การพิพากษา ลงโทษจำเลยได้ แม้การดำเนินคดีทุจริตในปัจจุบัน ศาลจะมีบทบาทในการค้นหาความจริง และสามารถแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมจากที่คู่ความเสนอต่อศาลได้ แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าพยานบุคคลและข้อมูลในสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีส่วนสำคัญที่ใช้เป็นแนวทางในการสืบพยานของศาล จนนำไปสู่การตัดสินคดีเพื่อรักษาประโยชน์ของรัฐได้จึงเรียกได้ว่า ทั้งผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต และพยานบุคคลต่างก็มีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินคดีทุจริตเป็นอย่างมาก

ที่ผ่านมา มีคดีเกี่ยวกับการทุจริตประพจน์มิชอบหลายคดี ที่ภาครัฐสามารถเริ่มต้นดำเนินคดีได้เนื่องจากมีผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตให้ทราบ ดังเช่นศาสตราจารย์พิเศษ วิษณุ มหาคุณ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวถึง เหตุที่ใช้คำว่า “การกล่าวหา” ไว้ในกฎหมายนั้น ก็เนื่องจากการดำเนินการยึดทรัพย์สินของผู้ที่ร่ำรวยผิดปกติจะต้องเริ่มต้นจากการกล่าวหาผู้ นั้นเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยต่อไปได้⁵⁵ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองแก่พยานและผู้แจ้งเบาะแสแก่รัฐ (Whistleblower Protection) ที่นำไปสู่การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการถูกแก้แค้น

การที่พยานบุคคลมาเบิกความต่อศาลสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าประชาชนอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐ มีสิทธิและหน้าที่ต่อกัน เมื่อรัฐรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ประชาชนก็มีหน้าที่ที่ต้องช่วยกันสอดส่องเป็นหูเป็นตาให้รัฐ⁵⁶ ดังนั้น เมื่อพบการทุจริตจึงต้องทำหน้าที่พลเมืองดีแจ้งให้รัฐทราบ แต่ทั้งนี้ บุคคลผู้แจ้งเบาะแสหรือเข้ามาเป็นพยานในคดีดังกล่าวอาจถูกคุกคาม หรือข่มขู่จนอาจเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพของตนเอง หรือบุคคลในครอบครัวจึงจำเป็นต้องมีการคุ้มครอง ซึ่งหากการคุ้มครองไม่ได้มาตรฐานแล้วจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในการทำหน้าที่ช่วยเหลือรัฐดังกล่าว ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการคุ้มครองพยานและผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตมีความสำคัญ

⁵⁵ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, บันทึกการประชุม คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 397 วันที่ 21 กันยายน 2560

⁵⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “แนวความคิดว่าด้วยรัฐ (ตอนที่ 1),” สืบค้นเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2565, จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=295>

ทั้งนี้ รัฐจะปราบปรามผู้กระทำการทุจริตได้นั้น รัฐต้องแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อมาพิสูจน์ความผิดว่าจำเลยมีความผิดหรือไม่ ซึ่งข้อมูลบางส่วนก็มาจากผู้แจ้งเบาะแสหรือพยานบุคคลที่เข้ามาในคดี ผลจากการให้ข้อมูลดังกล่าวอาจทำให้ผู้นั้นอาจได้รับอันตรายหรือเกิดความไม่ปลอดภัยได้ จึงต้องมีการคุ้มครองผู้ที่ทำหน้าที่เป็นพลเมืองดีให้ได้รับความปลอดภัย และมีความเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้เป็นเครื่องมือที่ได้มาซึ่งพยานหลักฐานที่ดีที่สุด ตามหลักกฎหมายลักษณะพยาน การดำเนินคดีอาญาย่อมต้องการพยานหลักฐานที่ดีที่สุด (Best Evidence Rule)⁵⁷ เพื่อให้เข้าสู่การพิจารณาของศาล และสำนวนคดีที่เป็นหลักในการพิจารณาลงโทษจำเลย กล่าวคือ มีคุณภาพต้นกำเนิด (Authentication) รับรู้รับทราบ ข้อเท็จจริงมาด้วยตนเอง อันส่งผลให้พยานดังกล่าวมีความน่าเชื่อถือและสามารถใช้เป็นเหตุผลประกอบในการพิพากษาลงโทษจำเลยได้ ดังนี้ หากประชาชนผู้พบเห็นการทุจริตและแจ้งเบาะแสดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐทราบ รวมถึงผู้ให้ข้อมูลในคดีซึ่งต่อมาอาจจะเป็นพยานบุคคล ก็อาจเป็นบุคคลที่ได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตมาด้วยตนเอง ดังนั้น หากมีมาตรการคุ้มครองพยานย่อมส่งผลต่อความเชื่อมั่นและการเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลเพื่อรักษาประโยชน์ของรัฐ และช่วยในการปราบปรามการทุจริตได้⁵⁸

3.3.5 แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรม

ในปี ค.ศ. 1945 องค์การสหประชาชาติได้ก่อตั้งสามเสาหลักอันได้แก่ สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ สิทธิมนุษยชน และการพัฒนา เกือบ 75 ปี ต่อมา การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจที่ซับซ้อนของสังคมสมัยใหม่ ซึ่งได้นำความท้าทายและโอกาสมาให้ส่งผลทำให้มีความต้องการการตอบสนองโดยรวมซึ่งเป็นไปตามหลักนิติธรรม(The Rule of Law) ในระบบของสหประชาชาติ หลักนิติธรรมหมายถึงหลักธรรมาภิบาล ซึ่งบุคคล หรือสถาบัน หรือหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงตัวของรัฐเอง ต้องรับผิดชอบต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐได้ประกาศใช้และนำมาบังคับกับประชาชน โดยการบังคับใช้กฎหมาย ต้องมีการบังคับอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันทุกกลุ่ม ศาลต้องมีการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง สอดคล้องกับบรรทัดฐาน และมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ต้องมีมาตรการเพื่อให้เป็นไปตามหลักอำนาจสูงสุดของกฎหมาย ความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ความรับผิดชอบต่อกฎหมาย ความ

⁵⁷ พิชศาล พันธุ์วัฒนา, “ความน่าเชื่อถือในการนำเอกสารอิเล็กทรอนิกส์มาใช้เป็นพยานหลักฐาน,” วารสารวิชาการอาชญาวิทยาและนิติวิทยาศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ, ปีที่ 5, ฉบับที่ 1, น. 146 (มกราคม-มิถุนายน 2562).

⁵⁸ พรชก ทอคำดี, “การคุ้มครองพยานและผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ,” (การค้นคว้าอิสระมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), น. 25.

เป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย การแบ่งแยกอำนาจ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความแน่นอนทางกฎหมาย และความโปร่งใสในกระบวนการและกฎหมาย⁵⁹

ขณะเดียวกัน ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ได้อธิบายหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของบรรดาประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) ซึ่งแพร่หลายโดย A.V. Dicey นักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีชื่อเสียงของอังกฤษ ตามทัศนะของไดเซย์ หลักนิติธรรมแสดงออกโดยนัยสำคัญ 3 ประการคือ (1) การที่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจลงโทษ บุคคลใดตามอำเภอใจ เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายโดยชัดแจ้ง และบทลงโทษที่กระทำต่อบุคคลผู้กระทำความผิดได้นั้นจะต้องนำบุคคลนั้นเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตามปกติต่อหน้าศาลปกติ (Ordinary Courts) ของแผ่นดิน (2) ไม่มีบุคคลใดสามารถลอยตัวอยู่นอกกฎหมายได้ ไม่ว่าบุคคลผู้นั้นจะอยู่ในสถานะใดหรือเงื่อนไขใดๆ ทุกคนไม่ว่าเป็นเจ้าของบ้านหรือเป็นประชาชนทั่วไปล้วนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันและการพิจารณาของศาลภายใต้มาตรฐานเดียวกัน และ (3) หลักการทั่วไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญต้องเป็นผลมาจากคำวินิจฉัยของศาลหรือกฎหมายธรรมดา มิใช่เกิดขึ้นจากการรับรองคำประกันเป็นพิเศษโดยรัฐธรรมนูญ⁶⁰

เมื่อนำหลักนิติธรรม (The Rule of Law) มาพิจารณาในแง่ของสิทธิผู้ต้องหา พบว่าประกอบด้วยหลักเกณฑ์สำคัญอันมีส่วนเกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนี้⁶¹

ประการที่หนึ่ง “บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันและศาลเดียวกันเป็นผู้พิจารณาพิพากษา”

ประการที่สอง “ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจตามอำเภอใจที่จะละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ และยังคงต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย”

ประการที่สาม “ระบบการปกครองเป็นการเจริญงอกงามตามธรรมชาติซึ่งใกล้ชิดกับชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนมิใช่มาจากอำนาจ”⁶²

⁵⁹ United Nations, “What is the Rule of Law,” Retrived on 15 January 15 2022, from <https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law/>

⁶⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักนิติธรรม ในฐานะ เกณฑ์ ตรวจสอบการกระทำขององค์กรของรัฐ, (รายงานการอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2559), น. 2.

⁶¹ พิทยา ลิมสุววัฒน์, “การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญา: ศึกษากรณีรัฐให้ความช่วยเหลือโดยตั้งทนายความให้ผู้ต้องหาและจำเลยในการต่อสู้คดีอาญา,” งานวิจัยของการอบรมหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรม ระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 9 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2549. น. 4.

⁶² วิชามหาคุณ, การใช้เหตุในทางกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์รุ่งเรือง, 2523), น. 4.

หลักนิติธรรมคือ “หลักการพื้นฐานที่บัญญัติอยู่ในกฎหมายอันมีความสำคัญต่อระบอบประชาธิปไตย โดยให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และยอมรับสิทธิเสรีภาพแห่งมนุษยชนทุกรูปแบบ โดยรัฐต้องให้ความคุ้มครองต่อสิทธิมนุษยชน และหากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะ เป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน หรือข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน ศาลย่อมมีอำนาจโดยอิสระปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรหรืออำนาจอิทธิพลใดๆ ในการตัดสินข้อพิพาทนั้น โดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรมตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม”⁶³

หลักนิติธรรมถือเป็นพื้นฐานของรัฐธรรมาภิบาลของประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย ซึ่งได้วางหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพต่างๆ ของประชาชน โดยถือหลักการที่ให้ประชาชนทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมายอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษยชน⁶⁴

ดังนั้น การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นหลักการสำคัญของหลักนิติธรรม หากสังคมขาดหลักนิติธรรม ย่อมไม่มีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน สังคม นั้นก็ไม่อาจดำรงอยู่ได้โดยสงบสุข⁶⁵

สิทธิในการมีทนายความเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐคือ หลักนิติธรรม อันเป็นรากฐานของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยทั่วไป อันส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเอกชนหรือรัฐต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามบทบัญญัติของกฎหมายจะฝ่าฝืนละเมิดกฎหมายตามอำเภอใจไม่ได้⁶⁶

3.4 แนวคิดเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

ปัญหาการคอร์รัปชันถือเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ไม่ว่าจะประเทศนั้นได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือยังเป็นประเทศที่ด้อยพัฒนา การคอร์รัปชันได้กลายมาเป็นปัญหาที่มีความสำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งที่หลายๆประเทศต้องตระหนักและหาทางแก้ไขปัญหา

⁶³ ชานินทร์ กรัยวิเชียร, หลักนิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: บริษัทชวนพิมพ์ 50 จำกัด, 2553), น. 23.

⁶⁴ พิทยา ลิมสุวพันธ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 33, น. 5.

⁶⁵ ชานินทร์ กรัยวิเชียร, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 35, น. 24.

⁶⁶ วินัย หนูโท, สิทธิของประชาชนในทางอาญาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่สอดคล้องกับหลักสากล, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ซีเอ็ด, 2555), น. 13.

เนื่องจากไม่มีที่ท่าว่าจะหมดไปแล้ว อีกทั้งยังทวีความรุนแรงและมีรูปแบบของการคอร์รัปชันที่ซับซ้อนมากขึ้นจนยากแก่การป้องกันและปราบปราม แม้ในหลายประเทศได้ก้าวเข้าสู่ความทันสมัย มีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบ และในระดับสากล มีการรณรงค์จากองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชัน เช่น องค์กรสหประชาชาติ ธนาคาร โลก รวมถึงภาคประชาชนที่ต่างเห็นพ้องร่วมกันว่า การคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่อาจนำไปสู่ความยากจนของประเทศ และเป็นอุปสรรคที่ขัดขวางการพัฒนาในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ องค์กรสหประชาชาติจึงได้เล็งเห็นว่าปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความบริสุทธิ์โปร่งใสในการบริหารงานภาครัฐ กระทั่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเศรษฐกิจของโลก จึงได้มีการจัดทำอนุสัญญาต่างๆ เกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน โดยในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะเน้นศึกษาอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption 2003) เนื่องจากประเทศไทยเป็นภาคีของอนุสัญญานี้ โดยมีรายละเอียดต่อไปนี้⁶⁷

หลายทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างตระหนักถึงผลร้ายที่เกิดขึ้นจากปัญหาการทุจริตมากยิ่งขึ้น เพราะผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทุจริตนั้น ได้ส่งผลกระทบต่ออย่างใหญ่หลวงหลายประการ เช่น การก่อให้เกิดภาวะการฉ้อฉลของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ปัญหาสังคมที่เพิ่มมากยิ่งขึ้นเพราะขาดปัจจัยในการแก้ปัญหา การเกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติและให้อภิสิทธิ์แก่บุคคลที่เอื้อผลประโยชน์ในภาครัฐ นอกจากนี้ การทุจริตยังถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมอันเป็นปฏิปักษ์ต่อหลักธรรมาภิบาล หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หลักนิติรัฐ และหลักนิติธรรมอันเป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น สังคมโลกจึงได้สร้างเครื่องมือเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตร่วมกันขึ้น เพราะต่างตระหนักดีว่าการแก้ไขปัญหาการทุจริตนั้น ไม่สามารถกระทำได้โดยลำพัง จึงได้เกิดความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริตระหว่างประเทศขึ้น ทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับนานาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อที่ประชุมสมัชชาแห่งสหประชาชาติได้ตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาและภัยคุกคามอันเกิดจากการทุจริตที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของสังคม จึงได้ตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจขึ้น เพื่อการเจรจาจัดทำ “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต” และในคราวประชุมสมัชชาแห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2546 ที่ประชุมได้มีมติที่ 58 ต่อ 4 เปิดการลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต และอนุสัญญาดังกล่าวก็ได้มีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ 14 ธันวาคม 2548 เป็นต้นมา พันธกรณีอนุสัญญานี้ต่อรัฐภาคีแบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่

⁶⁷ ปณิธาน ปทุมวัฒน์, “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003,” วารสารจตุรนิติ, ปีที่ 8 ฉบับที่ 2, น. 185 (มีนาคม – เมษายน 2554).

(1) พันธกรณีที่รัฐภาคีต้องปฏิบัติตาม (2) พันธกรณีที่รัฐภาคีมีสิทธิเลือกที่จะกระทำหรือไม่ก็ได้ และ (3) พันธกรณีที่รัฐภาคีต้องพิจารณา โดยแบ่งเนื้อหาหลักในอนุสัญญา UNCAC ได้ 5 หมวดหมู่ คือ หมวดการป้องกันการทุจริต หมวดการกำหนดความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย หมวดความร่วมมือระหว่างประเทศ หมวดการติดตามทรัพย์สินคืน และหมวดความช่วยเหลือด้านเทคนิคและการแลกเปลี่ยนข้อมูล ในปัจจุบันมีรัฐภาคีอนุสัญญาฯ รวมทั้งสิ้น 186 ประเทศ สำหรับประเทศไทยได้ลงนามและได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 และวันที่ 1 มีนาคม 2554 ตามลำดับ⁶⁸

พันธกรณีที่มีต่ออนุสัญญาฉบับนี้ส่งผลทำให้ทุกประเทศสมาชิกต่างออกกฎหมายควบคุมต่อต้านการทุจริตและการคอร์รัปชัน ซึ่งรวมถึงประเทศไทย นอกจากนี้การบัญญัติให้จัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว ยังมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานขององค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นเกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่างๆอีกด้วย

3.4.1 มาตรการป้องกันการทุจริต

หมวดที่ 2 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐภาคีที่จะต้องจัดทำนโยบายป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของภาครัฐและเอกชนตั้งแต่การจัดตั้งองค์กรพิเศษเพื่อการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ นโยบายและแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการส่งเสริมธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม ความโปร่งใสตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ภายใต้หมวดนี้ อนุสัญญาได้มีการกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติเชิงป้องกันเพื่อต่อต้านการทุจริตไว้ดังต่อไปนี้

3.4.1.1 เป้าหมายของอนุสัญญาสหประชาชาติ

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ได้วางเป้าหมายหลักสำหรับการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบและวิธีการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวโดยให้

⁶⁸ ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.) กระทรวงการต่างประเทศ, “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต,” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2565, จาก

[https://acc.mfa.go.th/th/content/92645-อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต-\(united-nations-convention-against-corruption--uncac\)?page=5d6baca15e39c3f5c005c46&menu=5d6baca15e39c3f5c005c47](https://acc.mfa.go.th/th/content/92645-อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต-(united-nations-convention-against-corruption--uncac)?page=5d6baca15e39c3f5c005c46&menu=5d6baca15e39c3f5c005c47).

สอดคล้องกับกฎหมายภายในของรัฐภาคี ทั้งนี้ ให้รัฐภาคีกำหนดนโยบายและมาตรการ ในการต่อต้านการทุจริต ดังนี้⁶⁹

1) รัฐภาคีต้องพัฒนาและปฏิบัติตาม ตลอดจนคงไว้ซึ่งนโยบายการประสานงาน ในการต่อต้านการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสังคมและสะท้อนหลักการของ หลักนิติธรรม การบริหารจัดการ กิจการบ้านเมืองและทรัพย์สินของรัฐอย่างเหมาะสม ความซื่อสัตย์ สุจริต ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ทั้งนี้ โดยให้เป็นไปตามหลักการพื้นฐาน ของระบบกฎหมาย ของรัฐภาคีนั้น

2) รัฐภาคีต้องพยายามจัดให้มีและส่งเสริมแนวปฏิบัติในการป้องกันการทุจริต

3) รัฐภาคีต้องพยายามประเมิน “เครื่องมือทางกฎหมาย” และมาตรการทางบริหารที่ เกี่ยวข้องเป็นระยะ เพื่อพิจารณาว่าเพียงพอต่อการป้องกันและต่อต้านการทุจริตหรือไม่ นอกจากนี้ การดำเนินงานภายในของแต่ละประเทศแล้ว รัฐภาคียังต้องประสานความร่วมมือทั้งระหว่างรัฐภาคี ด้วยกันเอง และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับสากลในการ ส่งเสริมและพัฒนา มาตรการต่าง ๆ ข้างต้นตามความเหมาะสมและเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของ ระบบกฎหมายของตน ความร่วมมือดังกล่าวนี้อาจรวมถึงการมีส่วนร่วมในแผนการดำเนินงาน และ โครงการระหว่างประเทศซึ่งมุ่งป้องกันการทุจริต

3.4.1.2 การกำหนดให้มีองค์กรเพื่อการต่อต้านการทุจริตเชิงป้องกัน

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ได้กำหนดให้รัฐภาคี จัดตั้งหรือคงไว้ซึ่งองค์กรที่มีหน้าที่ในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ตาม หลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายในที่มีความเป็นอิสระและได้รับการสนับสนุนทรัพยากร สำหรับการดำเนินงานอย่างเพียงพอ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามนโยบายและแนว ปฏิบัติเชิงป้องกันเพื่อต่อต้านการทุจริตตามที่ได้เสนอข้างต้น นอกจากภารกิจตามแนวนโยบายและ แนวปฏิบัตินั้น องค์กรเพื่อการต่อต้านการทุจริตเชิงป้องกันนี้ยังมีการปฏิบัติงานดูแลและประสาน การดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าว ตลอดจนจัดทำและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันการ ทุจริต โดยให้รัฐภาคีแจ้งชื่อและที่อยู่ขององค์กรดังกล่าวให้เลขาธิการสหประชาชาติทราบด้วย การ ดำเนินการในภาครัฐ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในภาครัฐนั้น อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้รัฐภาคี พยายามดำเนินการในภาครัฐไว้หลายประการด้วยกัน ทั้งนี้ โดยให้เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของ ระบบกฎหมายภายในของรัฐภาคี ดังต่อไปนี้⁷⁰

⁶⁹ United Nations Convention against Corruption 2003, Article 5 Preventive anti-corruption policies and practices.

1) ส่งเสริมระบบการสรรหาแต่งตั้ง การจ้างงาน การดำรงสถานภาพ การเลื่อนระดับ และการเกษียณอายุของเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนของรัฐอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ อาจรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ ซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งด้วย

2) จัดให้มีมาตรการทางนิติบัญญัติและทางบริหารซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการที่เหมาะสมเกี่ยวกับการสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลเพื่อดำรง ตำแหน่งในภาครัฐ

3) ดำเนินมาตรการทางนิติบัญญัติ และทางบริหารที่เหมาะสมเพื่อความโปร่งใสในการสนับสนุนทางการเงิน ให้แก่บุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้ง และพรรคการเมือง

4) ส่งเสริมสนับสนุนระบบเพื่อความ โปร่งใสตรวจสอบได้ และการป้องกัน การขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) การดำเนินการในภาครัฐตามที่อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้รัฐภาคีพยายาม ดำเนินการนี้ เป็นส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดหลักการกว้าง ๆ ในการปฏิบัติงานของภาครัฐ เพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ แต่หลักการสำคัญที่ได้มีการกำหนดไว้ในข้อนี้ คือ “หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์” หรือ “Conflict of Interest” ซึ่งถือเป็นมูลเหตุสำคัญของปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพราะอาจมีการใช้ตำแหน่งหน้าที่เข้าไปจัดการเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับผู้ใช้อำนาจและขัดแย้ง กับผลประโยชน์ของรัฐได้

3.4.1.3 ประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

อนุสัญญาฯ กำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการอย่างจริงจังโดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายในของตน ในการส่งเสริมค่านิยม ความมีคุณธรรม ความซื่อสัตย์ สุจริต และความรับผิดชอบในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามความในอนุสัญญาเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมนี้ รัฐภาคีต้องพิจารณาถึงแนวคิดริเริ่มที่เกี่ยวข้องขององค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาค ระดับระหว่างภูมิภาค และในระดับพหุภาคีร่วมด้วย เช่น ประมวลจริยธรรมระหว่างประเทศของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (International Code of Conduct for Public officials) ซึ่งแนบท้าย เป็นภาคผนวกในข้อมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ที่ 51/59 เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1996 นอกจากนี้ รัฐภาคีต้องพยายามดำเนินการภายใต้หลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในแห่งรัฐ ในการจัดให้มีเรื่องดังต่อไปนี้⁷¹

1) ประมวลจริยธรรมหรือมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความถูกต้องเหมาะสมอย่างเต็มภาคภูมิ

2) มาตรการและระบบที่อำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการ รายงานการกระทำการทุจริตที่พบในการปฏิบัติหน้าที่

⁷⁰ United Nations Convention against Corruption 2003, Article 6 Preventive anti-corruption body or bodies

⁷¹ United Nations Convention against Corruption 2003, Article 8 Codes of conduct for public officials

3) มาตรการและระบบที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจัดทำค่าแถมต่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง นอกจากประการอื่นแล้วให้รวมถึงกิจกรรมนอกเหนือจากการ ทำงาน การลงทุนสินทรัพย์ และของขวัญหรือผลประโยชน์ ซึ่งอาจ ก่อให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

4) การพิจารณามาตรการทางวินัยหรือมาตรการอื่นใดมาใช้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมหรือมาตรฐานทางคุณธรรม และจริยธรรมซึ่งได้จัดทำขึ้นตามข้อบของอนุสัญญาฯ

3.4.1.4 การจัดซื้อจัดจ้างและการจัดการการคลังภาครัฐ

อนุสัญญาฯ ได้กำหนดหลักการในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างและการจัดการการคลัง ภาครัฐไว้ในข้อ 9 ซึ่งได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบการเงินของหน่วยงานภาครัฐ โดยกำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการอย่างจริงจังอย่างสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายใน ดังต่อไปนี้⁷²

1) ดำเนินขั้นตอนที่จำเป็นในการจัดทำระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งระบบการป้องกันการทุจริตบนพื้นฐานของความ โปร่งใส การแข่งขัน และหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจ

2) ดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในการจัดการ การคลังภาครัฐ

3) ดำเนินมาตรการทางแพ่งและทางปกครองเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาสมุดบัญชี บันทึก รายงานการเงิน หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายและรายรับของรัฐให้ครบถ้วนและสมบูรณ์ และเพื่อป้องกันการปลอมแปลงเอกสารดังกล่าว

3.4.1.5 การรายงานต่อสาธารณะ

หลักการรายงานต่อสาธารณะนี้ ถือเป็นหลักการที่รับรอง “สิทธิได้รู้” ของสาธารณชน ซึ่งได้กำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการที่จำเป็นทั้งปวงตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายใน เพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในการบริหารงานภาครัฐ กระบวนการปฏิบัติงานและตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรของรัฐ⁷³

3.4.1.6 มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเข้ารับหน้าที่ฝ่ายตุลาการและอัยการ

⁷² United Nations Convention against Corruption 2003, Article 9 Public procurement and management of public finances.

⁷³ United Nations Convention against Corruption 2003, Article 10 Public reporting.

กำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการอย่างจริงจัง ในการดำเนินมาตรการเพื่อเสริมสร้างความมีคุณธรรมและป้องกันการทุจริตในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายตุลาการ โดยมาตรการเช่นว่านี้อาจรวมถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความประพฤติของตุลาการ ทั้งนี้ โดยให้เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของรัฐนั้นภายใต้หลักความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการและบทบาทที่สำคัญของตุลาการในการต่อต้านการทุจริตและรัฐภาคีที่ฝ่ายอัยการมิได้เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายตุลาการแต่มีความเป็นอิสระเช่นเดียวกันกับฝ่ายตุลาการย่อมอาจนำมาตรการดังกล่าวข้างต้นนี้มาใช้แก่ฝ่ายอัยการ ได้เช่นกัน⁷⁴

3.4.1.7 มาตรการที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน

ในส่วนของการต่อต้านการทุจริตในภาคเอกชนนั้น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ได้กำหนดหลักการกว้าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจให้ถูกต้องตามกฎหมายและสามารถตรวจสอบได้ โดยเน้นย้ำการป้องกัน “การขัดกันแห่งผลประโยชน์” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งแม้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งพ้นจากหน้าที่แล้วก็ต้องอยู่ภายใต้หลักดังกล่าวนี้ด้วย ทั้งนี้ อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการอย่างจริงจังในการดำเนินมาตรการป้องกันการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน เพิ่มมาตรฐานทางบัญชีและการตรวจสอบบัญชีในภาคเอกชน และกำหนดบทลงโทษทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครองที่มีประสิทธิภาพ ได้สัดส่วน และมีผลเป็นการห้ามปรามยับยั้งสำหรับการไม่ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว⁷⁵

3.4.1.8 การมีส่วนร่วมของภาคส่วนทางสังคมในการป้องกันการทุจริต

กำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการอย่างจริงจังในการดำเนินมาตรการที่เหมาะสม ตามหลักการพื้นฐานทางกฎหมายภายใน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของบุคคล และภาคส่วนต่าง ๆ นอกจากภาครัฐ เช่น ประชาสังคม องค์กรเอกชน และองค์กร ระดับชุมชนท้องถิ่นในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตตลอดจนเพื่อให้สาธารณชน เพิ่มความตระหนักเกี่ยวกับสาเหตุและความร้ายแรงของการทุจริต นอกจากนี้ อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้รัฐภาคีดำเนินการอย่างเหมาะสมเพื่อให้หน่วยงานต่อต้านการทุจริตเป็นที่รู้จักของสาธารณชนและให้ประชาชนสามารถเข้าถึงหน่วยงานนั้นได้ เพื่อประโยชน์ในการรายงานการกระทำความผิดที่อนุสัญญานี้กำหนดขึ้น⁷⁶

⁷⁴ United Nations Convention against Corruption 2003, Article 11 Measures relating to the judiciary and prosecution services

⁷⁵ United Nations Convention against Corruption 2003, Article 12 Private sector.

⁷⁶ United Nations Convention against Corruption 2003, Article 13 Participation of society.

3.4.2 การลดหย่อนผ่อนโทษให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 กำหนดเกี่ยวกับการนำมาตรการลดหย่อนผ่อนโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดในคดีทุจริต โดยให้รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมในการสนับสนุนให้บุคคลที่มีส่วนร่วมหรือได้ร่วมในการกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ เพื่อความมุ่งประสงค์ในการสืบสวนสอบสวนและใช้เป็นพยานหลักฐาน และในการจัดหาให้ซึ่งความช่วยเหลือ ด้านข้อเท็จจริงและความช่วยเหลือเป็นรายกรณีแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจซึ่งอาจมีส่วนช่วยในการสืบไปซึ่งสิทธิในทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดและในการได้กลับคืนซึ่งทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดนั้น

รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณาจัดให้มีความเป็นไปได้ในกรณีที่เหมาะสมในการลดหย่อนโทษให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดซึ่งให้ความร่วมมืออย่างสำคัญในการสืบสวนสอบสวนหรือการฟ้องคดี เกี่ยวกับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้

รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณาจัดให้มีความเป็นไปได้ตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตนในการให้ความคุ้มกันแก่บุคคลซึ่งให้ความร่วมมืออย่างสำคัญในการสืบสวนสอบสวน หรือการฟ้องคดี เกี่ยวกับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ให้พ้นจากการถูกฟ้องคดี

ทั้งนี้ให้นำหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการคุ้มครองพยาน ผู้เชี่ยวชาญและผู้เสียหาย มาใช้กับการคุ้มครองผู้ที่ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการสืบสวนสอบสวนในคดีทุจริตคอร์รัปชันเพื่อแลกกับมาตรการลดหย่อนผ่อนโทษโดยอนุโลม⁷⁷

จากบทบัญญัติข้างต้นเห็นได้ว่า อนุสัญญาได้กำหนดให้รัฐภาคีจัดมาตรการกระตุ้นให้บุคคลที่มีส่วนร่วมหรือร่วมกระทำความผิดให้กลับมาเป็น “ผู้ให้ข้อมูลและพยานหลักฐาน” แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากคดีเกี่ยวกับการกระทำทุจริตเป็นกรณีที่พยานหลักฐานนั้นยากที่จะปรากฏได้โดยง่ายและเป็นอาชญากรรมที่ยากต่อการเปิดเผย (Hidden Crime) อนุสัญญาจึงได้กำหนดให้รัฐภาคีต้องพิจารณาสนับสนุนมาตรการที่เหมาะสมในการ “ลดหย่อนผ่อนโทษ” ให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด ซึ่งให้ความร่วมมือที่เป็นประโยชน์ต่อการสืบสวนสอบสวนหรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับความผิดที่กำหนดไว้ตามอนุสัญญานี้ ทั้งต้องพิจารณาสนับสนุนมาตรการตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในเกี่ยวกับการ “ให้ความคุ้มกันให้พ้นจากการถูกฟ้องคดี” แก่บุคคลซึ่งให้ความร่วมมืออย่างสำคัญในการสืบสวนสอบสวน หรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับความผิดที่

⁷⁷ United Nations Convention against Corruption 2003: Article 37. Cooperation with law enforcement authorities.

กำหนดตามอนุสัญญาฯ นี้ ตลอดจน “ให้ความคุ้มครอง” เช่นเดียวกันกับมาตรการคุ้มครองบุคคลที่เป็นพยาน ผู้เชี่ยวชาญ ผู้เสียหายในคดีด้วย

ทั้งนี้ มาตรการลดหย่อนผ่อนโทษเป็นเครื่องมือที่หลายประเทศนำมาใช้ เช่น สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นต้น⁷⁸

3.4.3 การคุ้มครองพยานบุคคล ผู้เชี่ยวชาญ และผู้เสียหาย

ข้อ 32 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 กำหนดให้รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสม โดยเป็นไปตามระบบกฎหมายภายในของตนและภายใต้วิธีการของตนในการจัดให้มีการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพแก่พยานและผู้เชี่ยวชาญซึ่งให้คำเบิกความเกี่ยวกับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญาฯ นี้และเท่าที่เหมาะสม แก่ญาติและบุคคลอื่นที่เป็นผู้ใกล้ชิด ของบุคคลนั้น ๆ ให้พ้นจากการแก้แค้นหรือข่มขู่ที่อาจเกิดขึ้นได้ และโดยไม่กระทบต่อสิทธิของจำเลยและสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยชอบธรรม มาตรการที่ควรพิจารณาดำเนินการในการให้ความคุ้มครองพยาน ผู้เชี่ยวชาญและผู้เสียหาย นอกจากประการอื่นแล้วอาจรวมถึง

(ก) การกำหนดกระบวนการสำหรับการคุ้มครองทางกายภาพแก่บุคคลเช่นว่าภายในขอบเขตที่จำเป็นและเป็นไปได้ เช่น การย้ายที่อยู่และการอนุญาต ในกรณีที่เหมาะสมในการปกปิดหรือจำกัดการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรูปพรรณและถิ่นที่อยู่ของบุคคลเช่นว่านั้น

(ข) การจัดให้มีระเบียบวิธีพิจารณาพยานหลักฐานที่อนุญาตให้พยานและผู้เชี่ยวชาญเบิกความ ในลักษณะที่ประกันความปลอดภัยของบุคคลเช่นว่า เช่น การอนุญาตให้เบิกความผ่านการใช้เทคโนโลยี การสื่อสารเช่น วิดีทัศน์หรือวิธีการอื่นที่เหมาะสม

อนึ่ง รัฐภาคีต้องพิจารณาร่วมทำความตกลงหรือข้อตกลงกับรัฐอื่นๆ ในการย้ายที่อยู่ของบุคคลที่เป็นพยาน ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้เสียหาย และบทบัญญัติของข้อนี้ต้องใช้บังคับกับผู้เสียหายในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นพยาน นอกจากนี้ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายภายในของตน รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องเปิดโอกาสให้มีการนำเสนอและพิจารณาความเห็นและข้อห่วงกังวลของผู้เสียหายในขั้นตอนที่เหมาะสมของกระบวนการพิจารณาความอาญาต่อผู้กระทำผิดในลักษณะที่ไม่กระทบต่อสิทธิในการต่อสู้คดี⁷⁹

นอกจากมีบทบัญญัติให้การคุ้มครองแก่บุคคลซึ่งเป็นพยาน ผู้เชี่ยวชาญและผู้เสียหายแล้ว อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ยังกำหนดให้รัฐภาคีแต่ละรัฐ

⁷⁸ กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 12.*

⁷⁹ United Nations Convention against Corruption 2003, Article 32 Protection of witnesses, experts and victims.

พิจารณาบรรจุมตรการที่เหมาะสมในการให้ความคุ้มครองแก่บุคคลที่รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ โดยสุจริตและโดยมีเหตุผลอันสมควรต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจให้พ้นจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมอีกด้วย⁸⁰



⁸⁰ United Nations Convention against Corruption 2003, Article 33 Protection of reporting persons.

บทที่ 4

มาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีการทุจริตและประพฤติมิชอบ ตามกฎหมายต่างประเทศ

การศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีการทุจริตประพฤติมิชอบตามกฎหมายต่างประเทศ ได้ทำการศึกษาบทกฎหมายของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย กฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ และสาธารณรัฐเกาหลี ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1 มลรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption 2003) ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2003 และได้ให้สัตยาบันในปี ค.ศ. 2005⁸¹ เครือรัฐออสเตรเลียจึงได้มีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต แต่ด้วยอนุสัญญาอนุญาตให้ประเทศต่างๆ ใช้ระบบใดก็ได้ที่เหมาะสมกับสถานการณ์เฉพาะของตนมากที่สุด ดังนั้นในกรณีของประเทศออสเตรเลีย จึงมีการบูรณาการแบบหลายหน่วยงาน ทั้งหน่วยงานของมลรัฐและเครือรัฐหลายแห่งเพื่อร่วมมือกันตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ ผ่านหน่วยงานอิสระที่เหมาะสม โดยหน่วยงานเหล่านี้รวมเป็นหน่วยงานเฝ้าระวังระดับชาติในการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐของเครือรัฐ โดยผู้เชี่ยวชาญและผู้สนับสนุนให้ความเห็นว่าระบบนี้เพียงพอสำหรับประเทศออสเตรเลียในการปฏิบัติตามพันธกรณีในสนธิสัญญา ซึ่งเป็นผลมาจากการตีความข้อกำหนดของอนุสัญญาที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ หน่วยงานต่อต้านการทุจริตของประเทศออสเตรเลียมีดังต่อไปนี้

ในปี ค.ศ. 1988 ได้จัดตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อการต่อต้านการทุจริตของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ (NSW ICAC) ในปี ค.ศ. 1991 ได้จัดตั้งคณะกรรมการอาชญากรรมและการทุจริตแห่งมลรัฐควีนส์แลนด์

⁸¹ Cat Barker, "Australia's performance against Anti-corruption treaty reviewed,"

Retrieved on 15 March 15 2022, from

[https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/FlagPost/2012/July/Australias_performance_against_Anti-corruption_treaty_reviewed.](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/FlagPost/2012/July/Australias_performance_against_Anti-corruption_treaty_reviewed)

ปี ค.ศ. 1992 จัดตั้ง คณะกรรมการปราบปรามการทุจริตและอาชญากรรมของรัฐ ออสเตรเลียตะวันตก ต่อมาในปี ค.ศ. 2010 มีการจัดตั้งคณะกรรมการความซื่อสัตย์ของแทสมเนียน ในปี ค.ศ. 2012 จัดตั้งคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตในวงกว้างที่เป็นอิสระของวิกตอเรีย (IBAC) และในปี ค.ศ. 2012 มีการจัดตั้งกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริตในมลรัฐออสเตรเลียตะวันออก⁸²

เห็นได้ว่าในแต่ละมลรัฐและดินแดนต่างๆ ของออสเตรเลียต่างก็มีการจัดตั้งองค์กรอิสระ เพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของตนเอง รวมถึงมีการตรากฎหมายว่าด้วยการ ให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชน และเครือรัฐยังมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการให้สินบน แก่เจ้าหน้าที่กลางของเครือรัฐไว้ในมาตรา 141 และมาตรา 142 ของประมวลกฎหมายอาญา (Criminal Code) อีกด้วย ทั้งนี้ กฎหมายแต่ละฉบับถึงแม้มีความแตกต่างกันอย่างไรก็ตาม แต่สาระสำคัญยังมีความคล้ายคลึงกัน⁸³ ด้วยเหตุนี้ ในการศึกษาคั้งนี้จะได้ทำการกล่าวถึงกฎหมายเกี่ยวกับ คณะกรรมการอิสระในการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 1988 (Independent Commission Against Corruption Act 1988) และกฎหมายว่าด้วยความรัยรายที่ไม่สามารถอธิบายได้ ค.ศ. 2018 (The Unexplained Wealth (Commonwealth Powers) Act 2018 ของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ดังต่อไปนี้

4.1.1 กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการอิสระในการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 1988 (Independent Commission Against Corruption Act 1988)

กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการอิสระในการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 1988 (Independent Commission Against Corruption Act 1988) บัญญัติขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อส่งเสริม ความซื่อสัตย์สุจริตและความรับผิดชอบของการบริหารราชการ โดยจัดตั้งคณะกรรมการอิสระในการต่อต้านการทุจริตขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานอิสระและรับผิดชอบเกี่ยวกับการตรวจสอบ เปิดโปง และป้องกันการทุจริตที่เกี่ยวข้องหรือส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และให้ความรู้แก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนที่เกี่ยวกับการทุจริตและผลเสียต่อการบริหารราชการและชุมชน และการให้อำนาจพิเศษแก่คณะกรรมการอิสระในการต่อต้านการทุจริตดังกล่าวในการสอบสวนข้อกล่าวหาการทุจริต⁸⁴ ทั้งนี้ กฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความหมายของ

⁸² Ben Rushton, "Fact check: Is Australia in breach of its UN anti-corruption obligations?,"

Retrieved on 15 March 2022, from

<https://www.abc.net.au/news/2017-09-28/fact-check-is-australia-in-breach-of-anti-corruption-obligations/8974742>.

⁸³ Ashrst, "Anti-Bribery Laws in Australia," Retrieved on 15 March 2022, from

<https://www.ashurst.com/en/news-and-insights/legal-updates/anti-bribery-laws-in-australia/>

⁸⁴ Independent Commission Against Corruption Act 1988 No 35, Section 2A

การทุจริต หมายถึง ความประพฤติของบุคคลใดๆ ไม่ว่าจะป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ก็ตาม ที่ส่งผลกระทบต่อทางลบหรือที่อาจจะส่งผลกระทบต่อทางลบ ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ต่อการปฏิบัติราชการอย่างเที่ยงตรง เป็นกลาง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กลุ่มใดๆ หรือหน่วยงานสาธารณะ เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐใดๆ หรือ การดำเนินการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ประกอบขึ้นหรือเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ราชการอย่างไม่ซื่อสัตย์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนหรือการกระทำใดๆของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดหรือเกี่ยวข้องกับการละเมิดต่อความไว้วางใจของสาธารณะหรือ การกระทำใดๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้ข้อมูลหรือวัสดุที่ได้รับมาในทางที่ไม่ชอบ ไม่ว่าจะเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือบุคคลอื่น⁸⁵ นอกจากนี้ การกระทำการทุจริต อาจรวมถึงการชักชวนหรือสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันผิดต่ออำนาจหน้าที่ของตน การใช้ข้อมูลที่ได้มาจากการกระทำตามอำนาจหน้าที่อย่างไม่เหมาะสม เพื่อผลประโยชน์ของบุคคลอื่น หรือเจ้าหน้าที่ที่กระทำการในลักษณะที่ความเห็นของสาธารณชนทั่วไปเห็นว่าเป็นการบริหารราชการที่มีการฉ้อ โกงหรือการเอื้อประโยชน์ให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งในลักษณะสมรู้ร่วมคิดกัน ถึงแม้ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐเหล่านี้ เป็นการกระทำ

The principal objects of this Act are—

(a) to promote the integrity and accountability of public administration by constituting an Independent Commission Against Corruption as an independent and accountable body—

(i) to investigate, expose and prevent corruption involving or affecting public authorities and public officials, and

(ii) to educate public authorities, public officials and members of the public about corruption and its detrimental effects on public administration and on the community, and

(b) to confer on the Commission special powers to inquire into allegations of corruption.

⁸⁵ Independent Commission Against Corruption Act 1988 No 35 , Section 8(1) Corrupt conduct is—

(a) any conduct of any person (whether or not a public official) that adversely affects, or that could adversely affect, either directly or indirectly, the honest or impartial exercise of official functions by any public official, any group or body of public officials or any public authority, or

(b) any conduct of a public official that constitutes or involves the dishonest or partial exercise of any of his or her official functions, or

(c) any conduct of a public official or former public official that constitutes or involves a breach of public trust, or

(d) any conduct of a public official or former public official that involves the misuse of information or material that he or she has acquired in the course of his or her official functions, whether or not for his or her benefit or for the benefit of any other person.

ที่ทุจริตแต่เมื่อพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการอิสระในการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 1988 จะทำการควบคุมการกระทำของเจ้าหน้าที่ในลักษณะที่เป็นความผิดทางอาญาหรือความผิดทางวินัย โดยเจ้าหน้าที่อาจถูกปลดออกจากตำแหน่ง และหากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถือเป็นการละเมิดหลักจรรยาบรรณ⁸⁶

กฎหมายฉบับนี้ยังใช้บังคับกับการทุจริตของบุคคลใดๆ ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ ที่ส่งผลกระทบต่อในทางลบหรืออาจส่งผลกระทบต่อในทางลบไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กลุ่มหรือหน่วยงานใดๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐใดๆ และอาจมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องใด ดังต่อไปนี้ การประพฤติผิดต่อราชการ การให้สินบน การแบล็กเมลล์ การรับหรือเสนอค่าคอมมิชชั่นที่เป็นความลับ การฉ้อโกง การลักทรัพย์ การบิดเบือนกระบวนการยุติธรรม การยกยอก การให้สินบนสำหรับการเลือกตั้ง ความผิดเกี่ยวกับกองทุนการเลือกตั้ง การฉ้อโกงการเลือกตั้ง การดำเนินการตามกระบวนการ การหลีกเลี่ยงภาษี การหลีกเลี่ยงรายได้ การละเมิดสกุลเงิน การค้ายาเสพติดที่ผิดกฎหมาย การพนันที่ผิดกฎหมาย การได้รับผลประโยชน์ทางการเงินจากผู้อื่นที่มีส่วนร่วม การล้มละลายและการละเมิด การให้ที่พักพิงแก่อาชญากร การปลอมแปลง การกระทำความผิดต่ออธิปไตยของชาติ การฆาตกรรมหรือความรุนแรง เรื่องที่คล้ายกับที่กล่าวมาข้างต้นหรือการสมรู้ร่วมคิดหรือความพยายามใดๆ ที่กระทำความผิดดังที่กล่าวมาข้างต้น⁸⁷

⁸⁶ Gibson, "Independent Commission Against Corruption (ICAC) NSW," Retrieved on 15 March 2022, from <https://ngm.com.au/independent-commission-against-corruption-icac-nsw/>

⁸⁷ Independent Commission Against Corruption Act 1988 No 35, Section 8(2) Corrupt conduct is also any conduct of any person (whether or not a public official) that adversely affects, or that could adversely affect, either directly or indirectly, the exercise of official functions by any public official, any group or body of public officials or any public authority and which could involve any of the following matters

(a) official misconduct (including breach of trust, fraud in office, nonfeasance, misfeasance, malfeasance, oppression, extortion or imposition), (b) bribery, (c) blackmail, (d) obtaining or offering secret commissions, (e) fraud, (f) theft, (g) perverting the course of justice, (h) embezzlement, (i) election bribery, (j) election funding offences, (k) election fraud, (l) treating, (m) tax evasion, (n) revenue evasion, (o) currency violations, (p) illegal drug dealings, (q) illegal gambling, (r) obtaining financial benefit by vice engaged in by others, (s) bankruptcy and company violations, (t) harbouring criminals, (u) forgery, (v) treason or other offences against the Sovereign, (w) homicide or violence, (x) matters of the same or a similar nature to any listed above, (y) any conspiracy or attempt in relation to any of the above.

การทุจริตเป็นการกระทำของบุคคลใดๆ ไม่ว่าจะป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือไม่ก็ตาม ที่บั่นทอนหรืออาจทำให้ประชาชนไม่เชื่อมั่นการบริหารราชการ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งดังต่อไปนี้ การฮั้วประมูล การล่อโก่งที่เกี่ยวข้องกับการขอใบอนุญาต ใบอนุญาต หรือหน่วยงานอื่นภายใต้กฎหมายที่ออกแบบมาเพื่อปกป้องสุขภาพและความปลอดภัยหรือสิ่งแวดล้อม หรือออกแบบมาเพื่ออำนวยความสะดวกในการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในเชิงพาณิชย์ การรับหรือช่วยเหลือโดยทุจริตเพื่อให้ได้มาหรือรับประโยชน์โดยทุจริตจากการจ่ายหรือการใช้เงินสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนตัว หรือการจำหน่ายทรัพย์สินสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนตัว การล่อโก่งรายได้สาธารณะ การได้มาหรือคงไว้ซึ่งการจ้างงานหรือการแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยล่อจล⁸⁸

ก. การลดหย่อนผ่อนโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดซึ่งให้ความร่วมมือที่เป็นประโยชน์ต่อการสืบสวนสอบสวน

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการอิสระในการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 1988 (Independent Commission Against Corruption Act 1988) พบว่า มิได้บัญญัติเกี่ยวกับการลดหย่อนผ่อนโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดซึ่งให้ความร่วมมือที่เป็นประโยชน์ต่อการสืบสวนสอบสวนแต่ประการใด อย่างไรก็ตาม ในระบบกฎหมายของออสเตรเลีย พบมีการนำมาตรการต่อรองคำรับสารภาพ (Plea Bargaining) มาใช้ โดยเป็นการเจรจาต่อรองระหว่างพนักงานอัยการกับจำเลยในคดี โดยจำเลยยินยอมให้การรับสารภาพกับข้อกล่าวหาบางฐานความผิด เพื่อแลกเปลี่ยนประโยชน์บางส่วนจากพนักงานอัยการ โดยทั่วไปการต่อรองคำรับสารภาพ มักเป็นเรื่องที่จำเลยให้การรับสารภาพในข้อกล่าวหาที่ร้ายแรงน้อยกว่าหรือข้อกล่าวหาจำนวนหนึ่ง เพื่อแลกกับการลดโทษในข้อกล่าวหาอื่นที่ร้ายแรงกว่า หรือจำเลยอาจรับสารภาพในข้อหาเดิมแทนที่จะให้มีการ

⁸⁸ Independent Commission Against Corruption Act 1988 No 35 , Section 8(2A) Corrupt conduct is also any conduct of any person (whether or not a public official) that impairs, or that could impair, public confidence in public administration and which could involve any of the following matters—

- (a) collusive tendering,
- (b) fraud in relation to applications for licences, permits or other authorities under legislation designed to protect health and safety or the environment or designed to facilitate the management and commercial exploitation of resources,
- (c) dishonestly obtaining or assisting in obtaining, or dishonestly benefiting from, the payment or application of public funds for private advantage or the disposition of public assets for private advantage,
- (d) defrauding the public revenue,
- (e) fraudulently obtaining or retaining employment or appointment as a public official.

ดำเนินการพิจารณาต่อไป เพื่อแลกกับการลดหย่อนผ่อนโทษ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้มีกฎหมายที่สนับสนุนให้มีการต่อรองคำรับสารภาพดังกล่าว แต่ก็มีปัจจัยหลายประการที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจที่จะต่อรองคำรับสารภาพของพนักงานอัยการ เช่น ผู้ถูกกล่าวหาเต็มใจรับผิดชอบด้วยการรับสารภาพหรือไม่ มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเอาผิดต่อตัวผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ อัยการมีความเสี่ยงที่จะแพ้คดีหากนำคดีดังกล่าวขึ้นสู่ศาล เป็นต้น⁸⁹

ข. การบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองพยาน ผู้เชี่ยวชาญ และผู้ให้เบาะแส

กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการอิสระในการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 1988 (Independent Commission Against Corruption Act 1988) ได้บัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานและผู้ให้ความช่วยเหลือแก่คณะกรรมการ หากปรากฏต่อคณะกรรมการว่าบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งให้ความช่วยเหลือคณะกรรมการในการดำเนินการต่อต้านการทุจริตจนส่งผลต่อความปลอดภัยของบุคคลนั้นหรือบุคคลอื่นใด คณะกรรมการอาจดำเนินการเท่าที่จำเป็นได้แก่ การปกป้องความปลอดภัยของบุคคลดังกล่าว หรือการปกป้องบุคคลดังกล่าวจากการข่มขู่หรือการล่วงละเมิด บุคคลที่ให้การช่วยเหลือแก่คณะกรรมการ หมายถึง บุคคลที่ได้ไปปรากฏ ปรากฏตัวหรือกำลังจะปรากฏตัวต่อคณะกรรมการเพื่อให้หลักฐานหรือเอกสารหรือสิ่งอื่นใด หรือได้จัดทำหรือเสนอให้หรือเสนอเอกสารหรือสิ่งอื่นใดต่อคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยคณะกรรมการสั่งการให้ผู้บัญชาการตำรวจหรือหน่วยงานของรัฐกำหนดเจ้าหน้าที่เพื่อมาให้ความคุ้มครองแก่บุคคลข้างต้นหรือจัดหาบุคลากรหรือสิ่งอำนวยความสะดวกหรือทั้งสองอย่างเพื่อช่วยในการให้ความคุ้มครองนั้นหรือเพื่อให้การช่วยเหลือในการให้ความคุ้มครองนั้น ทั้งนี้ ผู้บัญชาการตำรวจหรือหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามแนวทางใดๆ ในการให้การคุ้มครองบุคคลดังกล่าวเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ บทบัญญัติข้างต้นนี้ไม่ส่งผลกระทบต่อบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยาน ค.ศ. 1995 (Witness Protection Act 1995)⁹⁰ นอกจากนี้ ผู้ให้เบาะแส

⁸⁹ Criminal Lawyers Sydney, “Plea Bargaining,” Retrived on March 15 2022, from <https://criminallawyer.sinsydney.com.au/plea-bargaining/>

⁹⁰ Independent Commission Against Corruption Act 1988 No 35 , Section 50 Protection of witnesses and persons assisting Commission

1) If it appears to the Commission that, because a person is assisting the Commission, the safety of the person or any other person may be prejudiced or the person or any other person may be subject to intimidation or harassment, the Commission may make such arrangements as are necessary—

- (a) to protect the safety of any such person, or
- (b) to protect any such person from intimidation or harassment.

ยังได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นผลประโยชน์ของสาธารณะ ค.ศ. 1994 (Public Interest Disclosures Act 1994) โดยการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวเป็นการเปิดเผยของเจ้าหน้าที่รัฐต่อเจ้าหน้าที่สอบสวน หรือต่อเจ้าหน้าที่หลักที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีทุจริต ถึงเรื่องการทุจริต หรือการบริหารราชการที่ไม่เหมาะสม ส่งผลทำให้รัฐเสียประโยชน์อย่างร้ายแรง หรือเป็นจำนวนมาก โดยกฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นผลประโยชน์สาธารณะ ค.ศ. 1994 จะบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การให้การคุ้มครองต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเคยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการเปิดเผยข้อมูล โดยการคุ้มครองภายใต้กฎหมายฉบับนี้จะทำให้ผู้ถูกแจ้งเบาะแสไม่สามารถตอบโต้โดยมาตรการที่ไม่พึงประสงค์ใดๆ เช่น การเลิกจ้างหรือการลดตำแหน่ง⁹¹ นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดโทษสำหรับบุคคลที่กระทำการในลักษณะเป็นการแก้แค้นต่อบุคคลที่

2) In this section, a reference to a person who is assisting the Commission is a reference to a person who—

(a) has appeared, is appearing or is to appear before the Commission to give evidence or to produce a document or other thing, or

(b) has produced or proposes to produce a document or other thing to the Commission under this Act, or

(c) has assisted, is assisting or is to assist the Commission in some other manner.

(3) Any such arrangements may (but need not) involve the Commission directing the Commissioner of Police or a prescribed public authority or prescribed public official—

(a) to provide any protection referred to in subsection (1), or

(b) to provide personnel or facilities or both to assist in providing that protection, or

(c) to otherwise assist in the provision of that protection.

(4) The Commissioner of Police, or such a public authority or public official, is under a duty to comply with any such direction as far as reasonably possible.

(5) Any such arrangements may (but need not) involve the Commission making orders applying to a specified person for the purpose of protecting the safety of a person referred to in subsection (1) or of protecting such a person from intimidation or harassment. Such an order is not limited to directions of a kind referred to in subsection (3).

(6) A person who contravenes an order applying to the person under subsection (5) without reasonable excuse is guilty of an indictable offence.

Maximum penalty—200 penalty units or imprisonment for 5 years, or both.

(7) Nothing in this section affects the Witness Protection Act 1995.

⁹¹ *Ibid.*

กระทำการเปิดเผยข้อมูลโดยผู้กระทำได้ระวางโทษปรับสูงสุด 100 หน่วยโทษ หรือจำคุก 2 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ⁹²

ค. การร้องเรียนอันเป็นเท็จ

กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการอิสระในการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 1988 (Independent Commission Against Corruption Act 1988) ได้กำหนดโทษบุคคลที่ร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตไว้ว่า ในการร้องทุกข์ตามกฎหมายฉบับนี้ บุคคลต้องไม่จงใจให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จหรือทำให้เข้าใจผิดหรือพยายามทำให้คณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการเข้าใจผิด ทั้งนี้ได้กำหนดอัตราโทษสำหรับการกระทำความผิดดังกล่าวต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 20 หน่วย หรือทั้งจำทั้งปรับ⁹³ บทบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลเพื่อผลประโยชน์ของสาธารณะ ค.ศ. 1994 (Public Interest Disclosures Act 1994) ที่บัญญัติไว้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่เปิดเผยข้อมูลต่อหน่วยงานสอบสวน เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยจงใจให้ถ้อยคำที่เป็นเท็จ หรือก่อให้เกิดความเข้าใจผิด หรือพยายามทำให้เจ้าหน้าที่สืบสวน หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าใจผิด ผู้กระทำได้ระวางโทษ สูงสุด 50 หน่วยโทษ หรือจำคุก 12 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ⁹⁴

อย่างไรก็ตาม กฎหมายของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ข้างต้นมีความแตกต่างจากบทบัญญัติของกฎหมายของรัฐบาลกลาง ที่มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิด ค.ศ. 2002 (The Proceeds of Crime Act 2002) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้กำหนดอัตราโทษฐานแจ้งความเท็จไว้ว่า บุคคล

⁹² Public Interest Disclosures Act 1994, Section 20 Protection against reprisals

(1) A person who takes detrimental action against another person that is substantially in reprisal for the other person making a public interest disclosure is guilty of an offence.

Maximum penalty—100 penalty units or imprisonment for 2 years, or both.

⁹³ Independent Commission Against Corruption Act 1988 No 35, Section 81 Complaints about possible corrupt conduct

A person shall not, in making a complaint under this Act, wilfully make any false statement to or mislead, or attempt to mislead, the Commission or an officer of the Commission.

Maximum penalty—20 penalty units or imprisonment for 6 months, or both.

⁹⁴ Public Interest Disclosures Act 1994, Section 28 False or misleading disclosures

A public official must not, in making a disclosure to an investigating authority, public authority or public official, wilfully make any false statement to, or mislead or attempt to mislead, the investigating authority, public authority or public official.

Maximum penalty—50 penalty units or imprisonment for 12 months, or both.

เป็นผู้กระทำความผิด หากผู้นั้นให้ปากคำไม่ว่าโดยวาจาหรือโดยเอกสารหรือวิธีการอื่นใด อันเป็นเท็จหรือก่อให้เกิดความเข้าใจผิด หรือละเว้นเรื่องหรือสิ่งใดๆ โดยทำให้ข้อความนั้นเกิดความเข้าใจผิด ทั้งนี้ มีความเกี่ยวข้องกับการอาชญากรรมที่ร้ายแรง ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุก 2 ปี หรือปรับ 120 หน่วย หรือทั้งจำทั้งปรับ⁹⁵

4.2 สาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์ได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption 2003) เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน ค.ศ. 2005 และให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 2009⁹⁶ ขณะเดียวกัน สาธารณรัฐสิงคโปร์ถือเป็นประเทศที่มีการคอร์รัปชันต่ำที่สุดในโลกประเทศหนึ่ง โดยในปี ค.ศ. 2021 ได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศที่มีการทุจริตน้อยที่สุดเป็นอันดับสี่ของโลก⁹⁷ และเป็นประเทศที่มีความโปร่งใสมากที่สุดของเอเชีย และเป็นประเทศเดียวของเอเชียที่ติดอันดับหนึ่งในสิบประเทศที่มีความโปร่งใสมากที่สุดในโลก⁹⁸ อย่างไรก็ตาม มีหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคือ สำนักงานสอบสวนคดีทุจริต (Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB)) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่สอบสวนและดำเนินคดีคอร์รัปชัน ในภาครัฐและเอกชน และกฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตฉบับแรกได้ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1937 กฎหมายฉบับนี้ถึงแม้จะบัญญัติให้รัฐมี

⁹⁵ The Proceeds of Crime Act 2002, Section 15G Offence for making false statements in applications

A person commits an offence if:

- (a) the person makes a statement (whether orally, in a document or in any other way); and
- (b) the statement:
 - (I) is false or misleading; or
 - (II) omits any matter or thing without which the statement is misleading; and
- (c) the statement is made in, or in connection with, an application for a *freezing order.

Penalty: Imprisonment for 2 years or 120 penalty units, or both.

⁹⁶ United Nations, “Signature and Ratification Status,” Retrived on 15 March 2022, from <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>

⁹⁷ Asia Pacific, “Singapore,” Retrived on 15 March 2022, from <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/sgp>

⁹⁸ Olivia Ho, “Singapore ranked fourth least corrupt country in the world, cleanest in Asia,” Retrived on 15 March 2022, from <https://www.straitstimes.com/singapore/singapore-ranked-fourth-least-corrupt-country-in-the-world-cleanest-asian-country>.

อำนาจในการตรวจสอบการคอร์รัปชันในธุรกิจของภาครัฐและเอกชน แต่ความผิดที่กำหนดไว้ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ได้ลดทอนอำนาจการสอบสวนของสำนักงานสอบสวนคดีทุจริตเกี่ยวกับการคอร์รัปชันลงอย่างมาก เนื่องจากกฎหมายมิได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของ CPIB อย่างเต็มที่เพียงพอที่จะทำให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁹⁹

ดังนั้น ช่วงหลังหลังสงครามโลกครั้งที่สอง กฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตจึงได้รับการแก้ไขเพื่อให้อำนาจของการสอบสวนตรวจสอบการทุจริตกว้างขวางขึ้น อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบการทุจริตดังกล่าวก็ยังไม่เพียงพอ ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องทำการยกเลิกหน่วยงานที่ดำเนินการทั้งหมด แล้วทำการก่อตั้งสำนักงานสืบสวนการทุจริต (Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB)) ขึ้น ซึ่งมีอำนาจกว้างขวางและเป็นอิสระ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริต และตรากฎหมายว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันของสิงคโปร์ (Prevention of Corruption Act of 1993) ขึ้นบังคับใช้แทนเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายฉบับเดิม ทั้งนี้ กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการตรวจสอบการคอร์รัปชันเกี่ยวกับการบริการสาธารณะเป็นหลัก แต่ก็ยังสามารถนำไปใช้กับการคอร์รัปชันในกรณีอื่นๆ ได้ด้วย¹⁰⁰ นอกจากนี้ ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริต ไม่ได้อยู่ที่การดำเนินงานของสำนักงานสืบสวนการทุจริต Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) แต่เพียงฝ่ายเดียว แต่จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบมาตรการป้องกันการทุจริตในองค์กร เพื่อตรวจสอบว่ามีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการทุจริตด้วย

ขณะเดียวกัน ในส่วนของกฎหมายที่มีผลบังคับใช้เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้แก่ กฎหมายว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันของสิงคโปร์ (Prevention of Corruption Act of 1993) โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

4.2.1 การลดหย่อนผ่อนโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด ซึ่งให้ความร่วมมือที่เป็นประโยชน์ต่อการสืบสวนสอบสวน

จากการศึกษาไม่พบบทบัญญัติเกี่ยวกับการลดหย่อนผ่อนโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดซึ่งให้ความร่วมมือที่เป็นประโยชน์ต่อการสืบสวนสอบสวนในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบแต่ประการใด อย่างไรก็ตาม ปราบกฎหมายหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการต่อรองคำรับสารภาพใน

⁹⁹ Muhammed Ali, Eradicating Corruption—The Singapore Experience, Presentation Paper for The Seminar on International Experiences on Good Governance and Fighting Corruption, Thursday, February 17, 2000 Pimammek Room, 3rd Floor, The Grand Hotel Bangkok. P.3.

¹⁰⁰ Singapore Legal Advice, “All You Need to Know About Corruption in Singapore,” Retrieved on 15 March 2022, from

<https://singaporelegaladvice.com/law-articles/all-you-need-to-know-about-corruption-in-singapore/>

ระบบกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งเป็นรูปแบบของการต่อรองอย่างไม่เป็นทางการระหว่างพนักงานอัยการกับจำเลย โดยจำเลยยินยอมรับสารภาพเพื่อแลกกับการผ่อนปรนบางรูปแบบจากพนักงานอัยการ การต่อรองคำรับสารภาพนั้นมีด้วยกัน 3 รูปแบบคือ (1) ผู้ถูกกล่าวหาตกลงที่จะสารภาพผิดในข้อกล่าวหาบางฐานความผิดเพื่อแลกกับการเพิกถอนข้อกล่าวหาอื่น (2) ผู้ถูกกล่าวหาตกลงที่จะสารภาพเพื่อแลกกับคำแนะนำของอัยการต่อศาลสำหรับการลงโทษในฐานความผิดที่เบากว่า อย่างไรก็ตาม ศาลไม่มีข้อผูกมัดใดๆ กับที่จะต้องพิจารณาตามคำแนะนำของพนักงานอัยการนั้น และ (3) ผู้ถูกกล่าวหาตกลงที่จะสารภาพผิดเพื่อแลกกับการที่พนักงานอัยการจะละเว้นข้อเท็จจริงหรือข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีที่จะนำเสนอต่อศาล ทั้งนี้ การนำมาตรการต่อรองคำรับสารภาพมาใช้นั้นจะช่วยทำให้ทุกฝ่ายสามารถประหยัดเวลา ความพยายาม ทรัพยากรของศาลและอัยการ ซึ่งหากไม่มีการต่อรองคำรับสารภาพดังกล่าว ก็จำเป็นต้องนำคดีเข้าสู่การพิจารณาเต็มรูปแบบ ทั้งนี้ ยังช่วยให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถหลีกเลี่ยงค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างทนายความเพื่อเป็นตัวแทนของผู้เสียหายในการต่อสู้คดีในชั้นศาลอีกด้วย¹⁰¹

4.2.2 การคุ้มครองบุคคลที่เป็ผู้แจ้งเบาะแสในชั้นศาล

กฎหมายว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน ค.ศ. 1993 ของสิงคโปร์ (Prevention of Corruption Act of 1993) กำหนดให้มีการคุ้มครองบุคคลผู้แจ้งเบาะแสของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต ไม่ว่าจะเป็ชื่อที่อยู่ของผู้แจ้งรวมถึงข้อมูลอื่นใดที่อาจนำไปสู่การค้นพบว่าบุคคลใดเป็นผู้แจ้ง ในกรณีที่มีเอกสารหลักฐานใดที่มีการระบุชื่อของผู้แจ้ง หรือมีการอธิบายรายละเอียดที่อาจนำไปสู่การค้นพบตัวบุคคลผู้แจ้ง ศาลจะต้องดำเนินการทำให้ข้อความดังกล่าวเป็ข้อความที่ถูกปกปิดจากการมองเห็นหรือถูกลบไปเท่าที่จำเป็น เพื่อปกป้องผู้แจ้งจากการค้นพบ

ขณะเดียวกัน กฎหมายว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน ค.ศ. 1993 ของสิงคโปร์ (Prevention of Corruption Act of 1993) ได้กำหนดเงื่อนไขของการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งเบาะแสไว้ว่า หลังจากที่ศาลได้ไต่สวนคดีครบถ้วนแล้วพบว่า ผู้แจ้งเบาะแสสนใจแจ้งข้อความที่เป็นสาระสำคัญในคำร้องทุกข์ ซึ่งตนรู้หรือเชื่อว่าเป็นเท็จ หรือไม่เชื่อว่าเป็นจริง หรือดำเนินการอื่นใดที่ศาลเห็นว่า ไม่สามารถที่จะอำนวยความสะดวกหรือความยุติธรรมระหว่างคู่กรณีได้อย่างเต็มที่โดยปราศจากการพบผู้แจ้งเบาะแส ศาลอาจขอให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งให้ครบถ้วน¹⁰²

¹⁰¹ Singapore Legal Advice, "Plea Bargaining in Singapore : All You Need to Know," Retrived on 15 March 2022, from

<https://singaporelegaladvice.com/law-articles/plea-bargaining-in-singapore-all-you-need-to-know/>

¹⁰² Prevention of Corruption Act of 1993, Section 36 Protection of informers

4.2.3 การร้องเรียนอันเป็นเท็จ

สำหรับกฎหมายว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันของสิงคโปร์ (Prevention of Corruption Act of 1993) ได้กำหนดโทษเกี่ยวกับการให้ข้อมูลเท็จไว้ว่า บุคคลใดที่ให้ข้อมูลอันเป็นเท็จ หรือทำให้ได้รับข้อมูลอันเป็นเท็จหรือทำให้เกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ หรือตามมาตรา 165, มาตรา 213 มาตรา 214 หรือมาตรา 215 แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือให้หรือเป็นเหตุให้ผู้อำนวยการหรือพนักงานสอบสวนพิเศษทราบข้อมูลอันเป็นเท็จหรือก่อให้เกิดเข้าใจผิด ผู้นั้นต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 เหรียญ หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁰³

4.3 สาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลี เป็นประเทศที่มีดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception

(1) Except as hereinafter provided, no complaints as to an offence under this Act shall be admitted in evidence in any civil or criminal proceeding whatsoever, and no witness shall be obliged or permitted to disclose the name or address of any informer, or state any matter which might lead to his discovery.

(2) If any books, documents or papers which are in evidence or liable to inspection in any civil or criminal proceeding whatsoever contain any entry in which any informer is named or described or which might lead to his discovery, the court before which the proceeding is had shall cause all such passages to be concealed from view or to be obliterated so far as is necessary to protect the informer from discovery, but no further

(3) If on a trial for any offence under this Act the court, after full inquiry into the case, is of the opinion that the informer wilfully made in his complaint a material statement which he knew or believed to be false or did not believe to be true, or if in any other proceeding the court is of the opinion that justice cannot be fully done between the parties thereto without the discovery of the informer, the court may require the production of the original complaint, if in writing, and permit inquiry and require full disclosure concerning the informer

¹⁰³ Prevention of Corruption Act of 1993, Section 28 False statements, information, etc.

Any person who knowingly—

(a) gives or causes to be given any false or misleading information relating to the commission of any offence under this Act or under section 165, 213, 214, or 215 of the Penal Code [Cap.224];

(b) gives or causes to be given to the Director or a special investigator any other false or misleading information, shall be guilty of an offence and shall be liable on conviction to a fine not exceeding \$10,000 or to imprisonment for a term not exceeding one year or to both.

Index) ประจำปี 2563 อยู่ในระดับปานกลาง กล่าวคือ อยู่ในอันดับที่ 32 จาก 180 ประเทศทั่วโลก¹⁰⁴

สาธารณรัฐเกาหลีมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหลายฉบับ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตและการจัดตั้งและการดำเนินงานของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง (The Act on Anti-Corruption and the Establishment and Operation of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission) โดยเป็นกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมืองขึ้น จากการรวบรวมกิจการของคณะกรรมการอิสระเพื่อการต่อต้านการทุจริตของสาธารณรัฐเกาหลี (the Korea Independent Commission Against Corruption (KICAC)) พร้อมด้วยคณะกรรมการอื่นอีก 2 แห่ง ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณรัฐเกาหลี (The Ombudsman of Korea) และคณะกรรมการอุทธรณ์ทางปกครอง (The Administrative Appeals Commission) เพื่อเป็นหน่วยงานการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติของสาธารณรัฐเกาหลีรับผิดชอบในการต่อสู้กับการทุจริตและการจัดการกับข้อร้องเรียนสาธารณะและการอุทธรณ์ด้านการบริหารงานเพื่อสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนและเพื่อช่วยสร้างสังคมที่ยุติธรรมและโปร่งใส¹⁰⁵ รวมถึงกฎเกี่ยวกับของขวัญสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐ (A Code of Conduct and Rules on Gifts for Government Officials) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการติดสินบนของข้าราชการต่างประเทศในการทำธุรกรรมทางธุรกิจระหว่างประเทศ (The Preventing Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (The FBPA)¹⁰⁶ นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 2016 ได้มีการตรากฎหมายขึ้นอีกฉบับหนึ่งคือ กฎหมายว่าด้วยการชักชวนและรับสินบนที่ไม่เหมาะสม (Improper Solicitation and Graft Act) ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตฉบับใหม่ ซึ่งมีผลบังคับใช้อย่างกว้างขวาง¹⁰⁷ โดยจะกล่าวถึงเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ ดังต่อไปนี้

¹⁰⁴ “Anti-Corruption&Civil Right Commission,” Retrived on 12 January 2022, from https://www.acrc.go.kr/board.es?mid=a20301000000&bid=62&act=view&list_no=37184

¹⁰⁵ Network for Integrity, “Anti-Corruption and Civil Rights Commission-ACRC,” Retrived on 15 March 2022, from <https://networkforintegrity.org/continents/asia/anti-corruption-and-civil-rights-commission-acrc/>

¹⁰⁶ Business Anti-Corruption Portal, “Business Corruption in South Korea,” Retrived on 15 March 2022, from <https://web.archive.org/web/20150702180410/http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/east-asia-the-pacific/republic-of-korea/show-all.aspx>

¹⁰⁷ Seong-Jin Choi and Tak-Kyun Hong, “Anti-Corruption in South Korea,” Retrived on 15 March 2022, from <https://www.globalcompliancenews.com/anti-corruption/anti-corruption-in-south-korea/>

4.3.1 การลดหย่อนผ่อนโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด ซึ่งให้ความร่วมมือที่เป็นประโยชน์ต่อการสืบสวนสอบสวน

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสผลประโยชน์สาธารณะ (The Act on the Protection of Public Interest Whistle-Blowers) ได้กล่าวถึงผู้แจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตและการจัดตั้งและการดำเนินงานของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง (The Act on Anti-Corruption and the Establishment and Operation of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission) และพบว่าผู้แจ้งเบาะแสเองมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตนั้นด้วย การลงโทษสำหรับการกระทำความผิดที่เกิดขึ้น ผู้แจ้งเบาะแสมอาจได้รับการบรรเทาโทษ หรือได้รับการยกเว้นโทษ นอกจากนี้ การรายงานการทุจริตดังกล่าวจะถือว่าผู้รายงานมิได้ละเมิดต่อหน้าที่ในการเก็บรักษาความลับในการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่คำนึงถึงบทบัญญัติตามกฎหมาย ข้อตกลงร่วมหรือการจ้างงานหรือกฎระเบียบใดๆ¹⁰⁸

4.3.2 การคุ้มครองบุคคลที่เป็นผู้แจ้งเบาะแสในชั้นศาล

สำหรับการคุ้มครองบุคคลที่เป็นผู้แจ้งเบาะแสของสาธารณรัฐเกาหลี ได้มีการบัญญัติอยู่ในกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตและการจัดตั้งและการดำเนินงานของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง (The Act on Anti-Corruption and the Establishment and Operation of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission) โดยกำหนดให้ผู้ที่ทราบเรื่องการทุจริตให้รายงานต่อคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตได้¹⁰⁹ รวมถึงมีสิทธิได้รับการคุ้มครองโดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นในการพยายามให้ความคุ้มครองและป้องกันการถูกเอา

¹⁰⁸The Whistleblower Protection and Reward System of Korea, Article 1 Protection of Whistleblower
(c) Other protective measures

If a person reports an act of corruption in accordance with the ACRC Act and the reporting person himself or herself is found to be involved in the crime, punishment for the crime may be mitigated or exempted for the whistleblower. This can be applied mutatis mutandis to any disciplinary action taken by a public institution.

In addition, if a person reports an act of corruption under the ACRC Act, it will be deemed that the reporting person has not violated the obligation of confidentiality in the performance of his or her duty regardless of provisions under other laws, collective agreements or employment regulations.

¹⁰⁹ The Act on Anti-Corruption and the Establishment and Operation of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission, Article 55 Reporting of Acts of Corruption

Any person who becomes aware of an act of corruption may report it to the Commission.

รัดเอาเปรียบต่อผู้ที่รายงานเรื่องทุจริตอันมีสาเหตุจากเรื่องที่รายงานนั้น¹¹⁰ และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสผลประโยชน์สาธารณะ (The Act on the Protection of Public Interest Whistle-Blowers) ซึ่งตราขึ้นและบังคับใช้ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011 เป็นต้นมา มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตทั้งในภาครัฐและเอกชน ตลอดจนการตัดสินใจจากต่างประเทศ การบริการสาธารณะ¹¹¹ ทั้งนี้ ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ได้มีการกำหนดเป็นระบบคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสของสาธารณรัฐเกาหลี (The Whistleblower Protection and Reward System of Korea) ขึ้น โดยระบบดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมให้บุคคลใดก็ตามที่ทราบเรื่องการทุจริตหรือการละเมิดจรรยาบรรณเปิดเผยการกระทำความผิดโดยไม่ต้องกลัวว่าจะถูกตอบโต้จากผู้กระทำความผิด โดยผู้แจ้งเบาะแสสามารถร้องขอให้คณะกรรมการป้องกันการทุจริตและสิทธิพลเมือง (ACRC) ใช้มาตรการป้องกัน เช่น การรักษาความลับ การจ้างงาน การดูแลความปลอดภัยทางกายภาพ และการบรรเทาความรับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตและการจัดตั้งและการดำเนินงานของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง (The Act on Anti-Corruption and the Establishment and Operation of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission)¹¹²

ระบบการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสนั้น ได้กำหนดเงื่อนไขของการให้ความคุ้มครองแก่ผู้แจ้งเบาะแส คือ ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตและการจัดตั้งและการดำเนินงานของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง (The Act on Anti-Corruption and the

¹¹⁰ The Act on Anti-Corruption and the Establishment and Operation of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission, Article 57-2 Responsibilities of the Government and Local Governments

The head of a central administrative agency and the head of a local government shall endeavor to provide protection for and prevent disadvantages against reporting persons.

¹¹¹ Business Anti-Corruption Portal, “Business Corruption in South Korea,” Retrieved on 15 March 2022 from <https://web.archive.org/web/20150702180410/http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/east-asia-the-pacific/republic-of-korea/show-all.aspx>

¹¹² The Whistleblower Protection and Reward System of Korea, Article 1 Protection of Whistleblower (1) Purpose of Whistleblower Protection System

Korea’s whistleblower protection system is aimed at encouraging any person who has learned of corruption or violation of codes of conduct to disclose the wrongdoing without fear of reprisal.

The whistleblower can request the Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC) to take protective measures such as protection of confidentiality, employment, physical safety and mitigation of culpability under the Act on Anti-Corruption and the Establishment and Operation of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission (the ACRC Act).

Establishment and Operation of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission) บุคคลที่ทราบถึงการทุจริตสามารถรายงานเรื่องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมืองได้ และขอให้คณะกรรมการฯ ใช้มาตรการคุ้มครอง โดยการรายงานการทุจริตควรทำเป็นลายลักษณ์อักษร และระบุข้อมูลส่วนบุคคลของผู้รายงาน เจตนา และเหตุผลในการรายงาน ผู้รายงานควรชี้แจงเรื่องที่มีการทุจริตและหลักฐานประกอบ เพื่อขอรับการคุ้มครอง อย่างไรก็ตาม ผู้แจ้งเบาะแสจะไม่สามารถได้รับการคุ้มครองได้ หากมีการรายงานการทุจริตที่ไม่เป็นความจริงหรือมีแนวโน้มที่ทราบว่า ข้อกล่าวหาไม่เป็นความจริง¹¹³

ถ้าหากมาตรการคุ้มครองนั้นได้แก่

1) การปกป้องความลับ หากตัวตนของผู้แจ้งเบาะแสดูถูกเปิดเผยโดยไม่ได้รับความยินยอม คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมืองจะตรวจสอบว่าการเปิดเผยดังกล่าวเกิดขึ้นได้อย่างไร เมื่อคณะกรรมการฯ ได้รับการยืนยันว่ามีการละเมิดเกี่ยวกับการรักษาความลับของผู้แจ้งเบาะแสด จะดำเนินการตามขั้นตอนที่จำเป็น เช่น ขอให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้แจ้งเบาะแสด¹¹⁴ สอดคล้องกับกฎหมายว่า

¹¹³ The Whistleblower Protection and Reward System of Korea, Article 1 Protection of Whistleblower.

(1) Details of Whistleblower Protection System

(a) Conditions for protection

Under the ACRC Act, any person who becomes aware of an act of corruption may report it to the ACRC and request the ACRC to take protective measures. In the case that a public organization employee learns that an act of corruption has been committed or is forced or proposed to commit corruption by another public organization employee, he or she is obliged to report it immediately to any investigative agency, the Board of Audit and Inspection or the ACRC.

The ACRC may also take protective measures for the person who reported an act of corruption to the public organization to which he or she belongs or to the public organization supervising the organization, group or enterprise to which he or she belongs.

A corruption report should be made in written form and include the reporting person's personal information, intention and reasons for reporting. The reporting person should also clarify the subject and evidence of his or her report in order to be protected. However, the reporting person cannot be protected if he or she reported a case knowing that the allegation was not true or if he or she was likely to know that it was false.

¹¹⁴ The Whistleblower Protection and Reward System of Korea, Article 1 (2) (b) Protective measures

(i) Protection of confidentiality

ด้วยการต่อต้านการทุจริตและการจัดตั้งและการดำเนินงานของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง (The Act on Anti-Corruption and the Establishment and Operation of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission) ที่กำหนดห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการต่อต้านการทุจริต หรืออดีตรองกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ หรือลูกจ้างของคณะกรรมการ และบุคคลอื่นใดซึ่งเป็นหรือได้รับมอบหมายให้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการหรือได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการให้ดำเนินงานตามหน้าที่ต้องไม่เปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับใดๆ ที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ¹¹⁵

2) การคุ้มครองจากการถูกเลือกปฏิบัติ กฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตและการจัดตั้งและการดำเนินงานของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง (The Act on Anti-Corruption and the Establishment and Operation of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission) ยังกำหนดให้บุคคลที่ยื่นรายงานหรือคำให้การหรือส่งเอกสารเกี่ยวกับเบาะแสการทุจริต จะต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติหรือเสียเปรียบในแง่ของการจ้างงาน หรือสภาพการทำงานของบุคคล จากสถาบัน กลุ่ม หรือบริษัทที่ผู้รายงานสังกัดอยู่ หากผู้แจ้งเบาะแสหรือผู้รายงานได้รับความทุกข์ทรมานหรือมีแนวโน้มที่จะเสียเปรียบบุคคลอื่นอันมีผลมาจากการรายงานดังกล่าว สามารถขอให้ คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมืองดำเนินการที่จำเป็นในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสจากการจ้างงาน รวมถึงการคืนสถานะของการจ้างงาน ถ้าคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมืองเห็นว่าคำขอให้การคุ้มครองมีเหตุผล อาจกำหนดให้หัวหน้าของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามขั้นตอนที่จำเป็น ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานควรปฏิบัติตามเว้นแต่มีเหตุผลสมควรที่จะไม่ดำเนินการดังกล่าวคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมืองอาจขอให้ นายจ้างหรือเจ้าพนักงานทางวินัยดำเนินการลงโทษทางวินัยแก่บุคคลที่ให้ผู้แจ้งเบาะแสดูกเลือกปฏิบัติหรือเสียเปรียบในแง่ของสภาพการทำงาน หรือสภาพการทำงาน และอาจกำหนดโทษปรับ

If the identity of the whistleblower is disclosed without his or her consent, the ACRC examines how such disclosure occurred. When the ACRC confirms the violation of confidentiality, it takes necessary steps such as requesting the employer to take disciplinary action against those involved in the disclosure of the whistleblower's identity.

¹¹⁵ The Act on Anti-Corruption and the Establishment and Operation of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission, Article 30

No incumbent or former members, expert members, or employees of the Commission and any other person who is or has been seconded to the Commission or commissioned by the Commission to perform its duties shall divulge any confidential information they have acquired in performing the duties of the Commission.

ไม่เกิน 10 ล้านวอน และหากบุคคลที่กระทำการอันเป็นการเลือกปฏิบัติไม่ดำเนินการตามการร้องขอของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง ผู้นั้นต้องถูกลงโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกิน 10 ล้านวอน¹¹⁶

3) การคุ้มครองทางกายภาพ ผู้แจ้งเบาะแสหรือรายงานการทุจริต สามารถขอมาตรการคุ้มครองเมื่อบุคคลในครอบครัวหรือเพื่อนบ้านรู้สึกว่าคุณถูกคุกคามอันเป็นผลมาจากการแจ้งเบาะแส เมื่อ คณะกรรมการฯ เห็นว่าจำเป็นต้องใช้มาตรการที่จำเป็น ก็สามารถขอความคุ้มครองต่อผู้บังคับบัญชาการสถานีตำรวจที่รับผิดชอบได้ ผู้บัญชาการตำรวจที่ได้รับคำร้องนี้ ควรใช้มาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส เช่น การคุ้มครองสถานที่บางแห่งที่เกี่ยวข้องกับผู้แจ้งเบาะแส การจัดการคุ้มครองเมื่อเดินทางไปเข้าพบเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเมื่อเดินทางกลับ การลาดตระเวนรอบที่พักอาศัย และมาตรการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้แจ้งเบาะแส¹¹⁷

¹¹⁶ The Whistleblower Protection and Reward System of Korea, Article 1 (2) (b) Protective measures
(ii) Guarantee of employment and other economic/administrative rights

The ACRC Act stipulates that any person who has filed a report or testimony or submitted documents in accordance with the Act may not be subject to discrimination or disadvantages in terms of the person's employment or working conditions from the institution, group or company to which the reporter belongs. If the reporter suffers or is likely to suffer any disadvantageous measures for having filed a report, he or she can request the ACRC to take necessary actions to protect his or her employment, including reinstatement.

If the ACRC finds the request for protection to be reasonable, it may require the head of the institution involved to take necessary steps, which the head of institution should follow unless there are justifiable reasons not to do so.

If the reporting person who is a public official requested protective measures for personnel management and the request is found to be reasonable, the ACRC can request the Ministry of Personnel Management or the head of institution in charge to follow the request.

The ACRC may make a request to the employer or disciplinary officer to take disciplinary action against the person who subjected the whistleblower to discrimination or disadvantages in terms of employment status or working conditions, and may directly impose a penalty not exceeding KRW 10 million on that person. When the person who took discriminatory action does not follow the ACRC's demand, he or she will be punished with imprisonment of up to 1 year or a fine not exceeding KRW 10 million.

¹¹⁷ The Whistleblower Protection and Reward System of Korea, Article 1 (2) (b) Protective measures
(iii) Physical protection

4.3.3 การร้องเรียนอันเป็นเท็จ

การทุจริตมักเป็นการกระทำที่ไม่เปิดเผย หากข้อมูลตรวจสอบได้ยาก เพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้พบเห็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตทำการแจ้งเบาะแส จึงมีการตั้งเงินรางวัลสำหรับผู้แจ้งนั้นด้วย ขณะเดียวกัน การรายงานการทุจริต เป็นการกระทำที่อาจทำให้ผู้ที่ถูกร้องเรียนได้รับความเสียหาย รวมถึงเสื่อมเสียชื่อเสียงว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริตนั้น ทำให้การดำเนินการกับข้อมูลที่มีผู้ผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง เพื่อป้องกันการกลั่นแกล้งกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บุคคลอื่นได้รับความเดือดร้อน ด้วยเหตุนี้ กฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตและการจัดตั้งและการดำเนินงานของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง (The Act on Anti-Corruption and the Establishment and Operation of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission) ได้กำหนดให้บุคคลที่รายงานการทุจริตต่อคณะกรรมการหรือสถาบันของรัฐอันส่งผลทำให้สถาบันของรัฐได้รับทรัพย์สินหรือป้องกันความเสียหายที่มีต่อทรัพย์สินไว้หรือเพิ่มพูนประโยชน์สาธารณะ คณะกรรมการอาจเสนอให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้รายงานได้รับรางวัลตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาของประธานาธิบดี¹¹⁸ ขณะเดียวกัน กฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตและการจัดตั้งและการดำเนินงานของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง (The Act on Anti-Corruption and the Establishment and Operation of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission) ก็ได้กำหนดเกี่ยวกับการรายงานเรื่องทุจริตอันเป็นเท็จไว้ด้วย โดย

The reporting person can ask for protective measures when the person, his or her family members, or cohabitants feel threatened as a result of whistleblowing. When the ACRC finds the requested protective measures necessary, it can request for protection to the chief officer of the police station in charge.

The chief of the police station that received this request should take protective measures for the reporting person such as protection at a specific place or facility, provision of a bodyguard, provision of escort on his or her way to and from the police to give testimony as a reference person or witness, regular patrolling around the residence, and any other measures deemed necessary to protect the safety of the reporting person.

¹¹⁸ The Act on Anti-Corruption and the Establishment and Operation of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission, Article 68. Awards and Rewards

(1) Where a report on an act of corruption filed with the Commission or public institutions causes property gains of public institutions, prevents damage to such property, or enhances the public interest, the Commission may recommend that the relevant reporting person be granted awards under the provisions of the Awards and Decorations Act, etc. and may grant monetary awards, as prescribed by Presidential Decree: Provided, That where a report on an act of corruption is filed with a public institution, the same shall apply only where the relevant public institution recommends awards or requests the payment of monetary.

กำหนดว่าบุคคลที่รายงาน หากทราบหรือควรทราบว่ารายละเอียดของการรายงานเกี่ยวกับการทุจริตนั้นเป็นเท็จ บุคคลนั้น ไม่มีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองในฐานะผู้แจ้งเบาะแสหรือผู้รายงาน¹¹⁹

¹¹⁹ The Act on Anti-Corruption and the Establishment and Operation of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission, Article 57

Where a person who files a report (hereafter in this Chapter referred to as "report") on an act of corruption under Articles 55 and 56 (hereafter in this Chapter referred to as "reporting person") files such report although he or she knew or should have known that the details of such report were false, he or she shall not be entitled to protection under this Act.

บทที่ 5

แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดี ทุจริตและประพฤติมิชอบ

ประเทศไทย การตรวจสอบข้าราชการระดับสูงหรือเป็นนักการเมืองว่าบุคคลใดมีพฤติการณ์ทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) โดยการตรวจสอบและดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดนั้นอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 รวมถึงพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ซึ่งพบว่ามีปัญหาบางประการทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานมาใช้ในการดำเนินคดีกับบุคคลที่มีพฤติการณ์ทุจริตและประพฤติมิชอบยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ผู้ศึกษาจึงนำปัญหาดังกล่าวมาศึกษาวิเคราะห์ เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

5.1 ลักษณะการลดหย่อนผ่อนโทษให้แก่ผู้ให้การเป็นประโยชน์

การทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ส่งผลทำให้ผู้กระทำความผิดนั้นได้ประโยชน์เพื่อตนเองหรือผู้อื่นในลักษณะใดลักษณะหนึ่งไปโดยไม่สมควร และหากยังมีการทุจริตและประพฤติมิชอบอยู่ ณ ประมาณของรัฐที่ใช้ในการพัฒนาประเทศส่วนหนึ่งย่อมหายไปกับการทุจริตและประพฤติมิชอบนี้ อย่างไรก็ตาม การทุจริตและประพฤติมิชอบมักเป็นการกระทำในที่ลับยากที่ผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องจะสังเกตหรือรับรู้ และเป็นการกระทำที่มีความซับซ้อน หลักฐานการกระทำความผิดมักอยู่ในความครอบครองของผู้กระทำความผิดเอง ทำให้การจะทราบว่าบุคคลใดกำลังกระทำความผิดกระทำได้ยาก

ที่ผ่านมา จุดเริ่มต้นของการไต่สวนว่ามีการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบหรือไม่ ส่วนหนึ่งมาจากการแจ้งเบาะแสจากผู้ที่พบเห็นว่ามีการกระทำอันเป็นการทุจริต แต่โดยส่วนใหญ่ การผู้แจ้งเบาะแสมักไม่ใช่ผู้ร่วมกระทำความผิดหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เป็นเพียงการแจ้งเบาะแสดด้วยความสงสัยหรือพบว่ามีความผิดปกติที่อาจมีการทุจริตและประพฤติมิชอบเกิดขึ้น เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้าดำเนินการตรวจสอบ โดยการไต่สวนว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับ

การทุจริตและประพฤตินิยมเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ซึ่งก็เป็นการยากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสามารถเสาะหาพยานหลักฐานที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเอาผิดกับผู้กระทำทุจริตประพฤตินิยมชอบได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การร่วมกันกระทำการเสนอราคาเพื่อมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือที่เรียกกันว่า การฮั้ว นั่นเอง เนื่องจากทุกฝ่ายที่ร่วมกระทำการด้วยกันดังกล่าวล้วนเป็นผู้กระทำความผิดกฎหมาย จึงไม่มีบุคคลใดยินยอมที่จะเปิดเผยหรือมาให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช.

ปัญหาดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นเพียงเฉพาะการดำเนินคดีทุจริตประพฤตินิยมชอบของประเทศไทยเท่านั้น แต่เกิดขึ้นกับทุกประเทศทั่วโลก ซึ่งเมื่อพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาของต่างประเทศพบว่า ในคดีทุจริตประพฤตินิยมชอบที่อยากจะเสาะหาพยานหลักฐานมาใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น บางประเทศได้นำมาตรการต่อรองคำรับสารภาพมาใช้ เช่น ประเทศออสเตรเลีย มีการเจรจาต่อรองระหว่างพนักงานอัยการกับจำเลยในคดี โดยจำเลยยินยอมให้การรับสารภาพกับข้อกล่าวหาในบางฐานความผิด เพื่อแลกผลประโยชน์บางส่วนจากพนักงานอัยการ โดยทั่วไปการต่อรองคำรับสารภาพ มักเป็นเรื่องที่จำเลยให้การรับสารภาพในข้อกล่าวหาที่ร้ายแรงน้อยกว่าหรือข้อกล่าวหาจำนวนหนึ่ง เพื่อแลกกับการลดโทษในข้อกล่าวหาอื่นที่ร้ายแรงกว่า หรือจำเลยอาจรับสารภาพในข้อหาเดิมแทนที่จะให้มีการดำเนินการพิจารณาต่อไป เพื่อแลกกับการลดหย่อนผ่อนโทษ แต่การนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ต้องพิจารณาจากหลายปัจจัย รวมถึง การมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเอาผิดต่อผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ หากมีความเสี่ยงที่พนักงานอัยการจะแพ้คดีก็จะนำมาตรการต่อรองคำรับสารภาพดังกล่าวมาใช้

สำหรับสหพันธ์สาธารณรัฐสิงคโปร์ ปรากฏหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการต่อรองคำรับสารภาพมาใช้ในระบบกฎหมายเช่นเดียวกัน โดยเป็นรูปแบบการต่อรองอย่างไม่เป็นทางการระหว่างพนักงานอัยการกับจำเลย โดยจำเลยยินยอมรับสารภาพเพื่อแลกกับการผ่อนปรนบางรูปแบบจากพนักงานอัยการ การต่อรองคำรับสารภาพนั้นมีด้วยกัน 3 รูปแบบคือ (1) ผู้ถูกกล่าวหาตกลงที่จะสารภาพผิดในข้อกล่าวหาบางฐานความผิดเพื่อแลกกับการเพิกถอนข้อกล่าวหาอื่น (2) ผู้ถูกกล่าวหาตกลงที่จะสารภาพเพื่อแลกกับคำแนะนำของอัยการต่อศาลสำหรับการลงโทษในฐานะความผิดที่เบาว่า อย่างไรก็ตาม ศาลไม่มีข้อผูกมัดใดๆ กับที่จะต้องพิจารณาตามคำแนะนำของพนักงานอัยการนั้น และ (3) ผู้ถูกกล่าวหาตกลงที่จะสารภาพผิดเพื่อแลกกับการที่พนักงานอัยการจะละเว้นข้อเท็จจริงหรือข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีที่จะนำเสนอต่อศาล

เห็นได้ว่า กฎหมายของประเทศออสเตรเลียและสาธารณรัฐสิงคโปร์ดังที่ผู้ศึกษากล่าวมาข้างต้น เป็นการนำมาตรการต่อรองคำรับสารภาพมาใช้กับผู้ที่ถูกเป็นผู้ต้องหาในการกระทำความผิดแล้ว แต่มีความตกลงใจที่จะให้ความร่วมมือให้ข้อมูลหรือหลักฐานบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เพื่อแลกกับการได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษหรือการได้รับการยกเว้นการดำเนินคดีในบางฐานความผิด มิใช่เป็นการกันตัวของผู้ต้องหาหรือนั้นเป็นพยาน เพื่อยกเว้นการดำเนินคดีแต่ประการใด

ขณะเดียวกัน เมื่อทำการศึกษาการพิจารณาคดีของสาธารณรัฐเกาหลีพบว่า มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสผลประโยชน์สาธารณะค.ศ. 2011 (The Act on the Protection of Public Interest Whistle-Blowers) ขึ้นบังคับใช้ โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กล่าวถึง ผู้แจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตและการจัดตั้งและการดำเนินงานของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง (The Act on Anti-Corruption and the Establishment and Operation of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission) โดยพบว่าผู้แจ้งเบาะแสที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตนั้น ผู้แจ้งเบาะแสอาจได้รับการบรรเทาโทษ หรือได้รับการยกเว้นโทษ ทั้งนี้เพื่อสามารถดำเนินคดีกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตรายอื่นได้

เห็นได้ว่า มาตรการที่สาธารณรัฐเกาหลีได้นำมาใช้ นั้น มีความแตกต่างจากมาตรการต่อรองคำรับสารภาพดังเช่นที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายของประเทศออสเตรเลียหรือสาธารณรัฐสิงคโปร์ แต่เป็นมาตรการจูงใจให้แก่ผู้ที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดเข้ามาเป็นผู้แจ้งเบาะแสในการกระทำความผิดนั้นเอง โดยแลกกับการได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ที่กำหนดให้รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมในการสนับสนุนให้บุคคลที่มีส่วนร่วมหรือได้ร่วมในการกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณาจัดให้มีการเป็นไปได้ในกรณีที่เหมาะสมในการลดหย่อนโทษให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดซึ่งให้ความร่วมมืออย่างสำคัญในการสืบสวนสอบสวนหรือการฟ้องคดี เกี่ยวกับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้

ขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายไทยพบว่า ในกรณีการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถแสวงหาพยานหลักฐาน ได้อย่างเพียงพอที่จะเอาผิดกับตัวการในการกระทำความผิด ก็จะนำประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกันบุคคลไว้เป็นพยาน โดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ. 2561 มาใช้ โดยกันตัวบุคคลที่มีส่วนร่วมกับการกระทำความผิดบางรายไว้เป็นพยาน โดยบุคคลนั้นเป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์ และมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดกับเจ้าพนักงานของรัฐที่มีพฤติการณ์ทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยคดีนั้นอยู่ระหว่างการไต่สวนเบื้องต้นหรือไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ หากคำให้การของบุคคลดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการไต่สวน เป็นข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญจนสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลความผิดต่อเจ้าพนักงานที่เป็นตัวการในการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบได้ และผู้นั้นเต็มใจที่จะให้ถ้อยคำหรือให้เบาะแส และรับรองว่าจะไปเบิกความเป็นพยานในชั้นศาลตามที่ได้ให้ถ้อยคำไว้ ผู้นั้นก็จะถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. กันตัวไว้เป็นพยานและจะได้รับการยกเว้นจากการดำเนินคดีทั้งทางวินัยและทางอาญาในเรื่องที่เกี่ยวข้องนั้น โดยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกันตัวบุคคลไว้เป็นพยานดังกล่าวบัญญัติอยู่ในประกาศ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกันบุคคลไว้เป็นพยาน โดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ. 2561 แต่วิธีการดังกล่าวนี้ ผู้ที่มาให้การเป็นพยาน มักเป็นบุคคลที่เข้าไปมีส่วนร่วมกับการกระทำความผิดเพราะอยู่ในอำนาจหน้าที่และถูกบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดโดยผู้บังคับบัญชา และมักไม่ได้มีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์จากการทุจริตและประพฤตินิยมชอบของผู้บังคับบัญชานั้นเลย ดังนั้น การมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดดังกล่าวสามารถสังเกตเห็นได้ว่าเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดและรู้เห็นการกระทำความผิดโดยไม่ได้เต็มใจ ดังนั้น การยกเว้นการดำเนินคดีทั้งทางวินัยและทางอาญาแก่บุคคลดังกล่าวถือว่าเป็นธรรมกับผู้นั้นซึ่งมาให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว

อย่างไรก็ตาม ในบางคดีซึ่งมีความสลับซับซ้อนกว่านั้น ผู้ที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดทุกคนล้วนเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากการกระทำทุจริตและประพฤตินิยมชอบนั้น รวมถึงช่วยกันปกปิดพยานหลักฐานต่างๆที่จะสาวมาถึงตนได้ การเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดด้วยความเต็มใจและมีส่วนได้รับประโยชน์จากการกระทำความผิดด้วยนี้เอง ทำให้ถึงแม้แต่ละคนจะมีส่วนได้เสียในการกระทำความผิดแตกต่างกัน และไม่ได้เป็นตัวการในการกระทำความผิดนั้น แต่ก็ไม่มีบุคคลใดกล้าที่จะมาให้เบาะแสแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากเกรงว่าหากไม่ได้รับการกันตัวไว้เป็นพยานแล้ว ข้อมูลในการแจ้งเบาะแสหรือให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะกลายมาเป็นพยานหลักฐานสำคัญในการเอาผิดกับตนเองและพวกพ้องในภายหลังได้

ดังนั้น ถึงแม้นำมามาตรการกันตัวบุคคลไว้เป็นพยาน โดยไม่ดำเนินคดีตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกันตัวบุคคลไว้เป็นพยาน โดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ. 2561 มาใช้ แต่ก็ไม่สามารถนำมาใช้ได้กับทุกคดี โดยเฉพาะในคดีที่ผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการกระทำความผิดร่วมกันด้วยความเต็มใจ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจจะกันตัวผู้นั้นไว้เป็นพยาน เพื่อให้มีผลเป็นการยกเว้นไม่ดำเนินคดีกับบุคคลดังกล่าวได้ ดังนั้น จึงควรมีมาตรการใดๆ จูงใจให้ผู้ร่วมกระทำความผิดในลักษณะนี้ เปลี่ยนใจมาให้การหรือให้พยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์อันอยู่ในความครอบครองของตนแก่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อันจะเป็นการสาวไปถึงตัวผู้ร่วมกระทำความผิดที่เป็นตัวการใหญ่ได้

การมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดในลักษณะดังที่กล่าวมา มาตรการที่ต่างประเทศนำมาใช้พบว่า ตามกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลียและสาธารณรัฐสิงคโปร์นั้น เป็นมาตรการต่อรองคำรับสารภาพซึ่งเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการนำตัวผู้กระทำความผิดที่มาให้เบาะแสนั้นเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม โดยการต่อรองว่า หากให้การที่เป็นประโยชน์หรือให้พยานหลักฐานที่เพียงพอที่พนักงานอัยการจะสามารถนำตัวการใหญ่มารับโทษในกระบวนการยุติธรรมได้ จะทำการ

ฟ้องผู้ยื่นต่อศาลในความผิดฐานที่มีอัตราโทษน้อยลง ซึ่งอาจส่งผลทำให้ผู้ยื่น ได้รับการรอลงโทษ หรือรอลงอาญา ขณะที่สาธารณรัฐเกาหลีนำมามาตรการลดหย่อนผ่อนโทษมาใช้ โดยผู้ให้เบาะแส นั้น อาจได้รับการบรรเทาโทษหรือได้รับการยกเว้นโทษ เมื่อคดีเข้าสู่การพิจารณาในชั้นศาล

อนึ่ง มาตรการใดๆ ที่นำมาใช้เพื่อจูงใจให้ผู้ร่วมกระทำความผิดมาให้เบาะแสหรือให้ ข้อมูลหลักฐานต่างๆ นั้น ต้องเป็นมาตรการที่ผู้ร่วมกระทำความผิดผู้ยื่นถึงเห็นประโยชน์โดยทันที จากการให้ถ้อยคำหรือให้พยานหลักฐานต่างๆ มาตรการที่เครือรัฐออสเตรเลียและสาธารณรัฐสิงคโปร์ มาใช้นั้น ผู้กระทำความผิดถึงเห็นได้ทันทีว่า จะได้รับประโยชน์โดยทันทีจากการให้การ เนื่องจาก เป็นการต่อรองระหว่างผู้กระทำความผิดกับพนักงานอัยการ หรือเจ้าหน้าที่ได้ส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนกระบวนการจะเข้าสู่การพิจารณาของศาล โดยประโยชน์ที่ได้คือ การถูกฟ้องดำเนินคดีใน ความผิดฐานที่มีอัตราโทษน้อยลง และเมื่อเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแล้ว โทษดังกล่าวอาจได้รับการ รอลงโทษหรือรอลงอาญา ทำให้ไม่ได้ต้องโทษจริงในทางปฏิบัติหรือพ้นโทษออกมาโดยเร็ว ซึ่ง แตกต่างจากมาตรการของสาธารณรัฐเกาหลีที่ผู้กระทำความผิดต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมก่อน จากนั้น ศาลจึงสามารถใช้ดุลพินิจที่จะได้รับการบรรเทาโทษหรือยกเว้นโทษให้แก่ผู้ยื่น ซึ่งหาก ผู้กระทำความผิดให้การที่เป็นประโยชน์ ศาลก็มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวอยู่แล้ว ดังนั้น จึงไม่ มีความชัดเจนว่า ผู้กระทำความผิดจะได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นจากการให้การหรือให้ข้อมูล พยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อแลกกับการได้รับการบรรเทาโทษหรือ ยกเว้นโทษในชั้นศาล

ด้วยเหตุผลดังที่ผู้ศึกษาได้กล่าวมา ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรมีการนำมามาตรการต่อรองคำรับ สารภาพตามกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลียหรือสาธารณรัฐสิงคโปร์มาใช้เป็นมาตรการจูงใจผู้มีส่วน ร่วมในการกระทำความผิดในคดีเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถมีพยานหลักฐานสำคัญที่จะเอาผิดต่อผู้กระทำความผิดที่เป็นตัวการต่อไป อันจะส่งผลทำให้ กระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาพรวมมีประสิทธิภาพ

5.2 การคุ้มครองผู้เชี่ยวชาญและผู้แจ้งเบาะแสในชั้นศาล

ในหัวข้อนี้ ผู้ศึกษาจะทำการแบ่งประเด็นการศึกษาออกเป็น 2 ประเด็นได้แก่ การคุ้มครอง ผู้เชี่ยวชาญ และการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในชั้นศาล ดังรายละเอียดต่อไปนี้

5.2.1 การคุ้มครองผู้เชี่ยวชาญ

ผู้เชี่ยวชาญหมายถึงพยานบุคคลประเภทหนึ่งที่กฎหมายลักษณะพยานกำหนดหลักเกณฑ์ การนำสืบพยานไว้เป็นพิเศษ คือ พยานผู้มีความรู้ความชำนาญโดยเฉพาะในแขนงใดแขนงหนึ่ง โดย สภาพแล้วพยานประเภทนี้มีได้เป็นพยานที่เห็นเหตุการณ์ หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงในคดี

โดยตรง แต่ความเห็นของบุคคลเหล่านี้ อาจทำให้ศาลสามารถวินิจฉัยข้อเท็จจริงในประเด็นแห่งคดีได้ จึงเรียกพยานผู้เชี่ยวชาญว่า พยานความเห็น

ในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ การนำมาซึ่งการพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิด คือ การตรวจสอบเกี่ยวกับการกระทำทุจริต การตรวจสอบทางการเงิน โดยในอดีตการช้อนเงินที่ได้มาจากการทำทุจริตนั้นมักไม่มีความซับซ้อน เช่น มีทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์เพิ่มขึ้น หรือหนี้สินลดลงหรือมีเงินฝากเพิ่มขึ้น หรือมีการโอนให้บุคคลอื่น ทำให้ทำการตรวจสอบว่ามีบุคคลใดมีพฤติการณ์ทุจริตและประพฤติมิชอบสามารถกระทำได้โดยง่าย แต่ในปัจจุบัน เมื่อเทคโนโลยีเข้ามามีอิทธิพลกับการใช้ชีวิตของผู้คนมากขึ้นการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ ใช้วิธีการใหม่ๆ หรือมีช่องทางในการสื่อสารที่เป็นความลับมากขึ้น ทำให้การตรวจสอบทำได้ยากขึ้น ต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษดำเนินการตรวจสอบให้ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญในคดีเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบจึงมีความสำคัญมาก ด้วยเหตุนี้ มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 จึงได้กำหนดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการทำหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ไว้ประการหนึ่งคือ มีอำนาจจ้างที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบหาข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สิน และดำเนินคดีในการติดตามทรัพย์สินในต่างประเทศได้ ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

นอกจากนี้ในชั้นของการพิจารณาของศาล ศาลอาจเห็นว่า หากอาศัยเพียงความรู้ความเข้าใจของศาลเองในการพิจารณาพิพากษาคดีไป โดยไม่ตรวจสอบความเห็นของผู้เชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าวแล้ว อาจส่งผลทำให้การวินิจฉัยขาดคติคลาดเคลื่อนและเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้น ทำให้ต้องมีพยานผู้เชี่ยวชาญเข้ามาให้ความช่วยเหลือในการพิสูจน์ว่าจำเลยมีพฤติการณ์ทุจริตและประพฤติมิชอบจริง ด้วยเหตุนี้ จึงมีการกำหนดไว้ในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริต และประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 โดยให้อำนาจศาลในการขอให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาคดีได้ แต่ต้องให้คู่ความทุกฝ่ายทราบและให้โอกาสคู่ความตามสมควรในอันที่จะขอให้เรียกผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญฝ่ายตนมาให้ความเห็นโต้แย้งหรือเพิ่มเติมความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว

คดีเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบนี้เป็นคดีที่อาจส่งผลทำให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องถูกดำเนินคดีอาญา สูญเสียประโยชน์และถูกยึดทรัพย์ซึ่งเป็นมูลค่าที่สูงมาก ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้ว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดี ไม่ว่าจะเป็นพยานในคดี หรือผู้ทรงคุณวุฒิ หรือผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับคดี อาจถูกคุกคาม ข่มขู่ หรือประทุษร้าย ถูกทำให้หวาดกลัวภัยอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินทั้ง

ของตนเองและบุคคลใกล้ชิด ดังนั้น บุคคลเหล่านี้จึงสมควรได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความ
เสี่ยง และเป็นผู้ได้รับการคุ้มครองความปลอดภัยจากการมาให้การหรือมาให้ความเห็นในคดีทั้งสิ้น

เมื่อทำการศึกษากฎหมายต่างประเทศพบว่า กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการอิสระในการ
ต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 1988 (Independent Commission Against Corruption Act 1988) ของเครือรัฐ
ออสเตรเลีย ได้บัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานและผู้ที่ไม่ให้ความช่วยเหลือแก่คณะกรรมการ หาก
ปรากฏต่อคณะกรรมการว่าบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งให้ความช่วยเหลือคณะกรรมการในการดำเนินการ
ต่อต้านการทุจริตจนส่งผลต่อความปลอดภัยของบุคคลนั้นหรือบุคคลอื่นใด คณะกรรมการอาจ
ดำเนินการเท่าที่จำเป็นได้แก่ การปกป้องความปลอดภัยของบุคคลดังกล่าว หรือการปกป้องบุคคล
ดังกล่าวจากการข่มขู่หรือการล่อลวงละเมิด บุคคลที่ไม่ให้การช่วยเหลือแก่คณะกรรมการ หมายถึง บุคคลที่
ได้ไปปรากฏ ปรากฏตัวหรือกำลังจะปรากฏตัวต่อคณะกรรมการเพื่อให้หลักฐานหรือเอกสารหรือสิ่ง
อื่นใด หรือได้จัดทำหรือเสนอให้หรือเสนอเอกสารหรือสิ่งอื่นใดต่อคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้

สอดคล้องกับ สาระสำคัญของข้อ 32 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการ
ทุจริต ค.ศ. 2003 พบว่า ได้มีการกำหนดให้รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินการที่เหมาะสมโดยเป็นไป
ตามระบบกฎหมายภายในของตนและภายใต้วิธีการของตนในการจัดให้มีการคุ้มครองที่มีประสิทธิผล
แก่พยานและผู้เชี่ยวชาญซึ่งให้คำเบิกความเกี่ยวกับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้และเท่าที่
เหมาะสม เห็นได้ว่า สาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003
นั้น ได้แยกพยานบุคคลในคดีและผู้เชี่ยวชาญออกจากกัน และมีการกำหนดให้คุ้มครองทั้งพยาน
ผู้เชี่ยวชาญและผู้เสียหาย

เมื่อทำการศึกษากฎหมายไทยพบว่า มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณา
คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 บัญญัติไว้ว่า “พยานบุคคลในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบอาจ
ได้รับการคุ้มครองตามมาตรการพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา” เห็นได้ว่า
บทบัญญัติดังกล่าวมุ่งเน้นการให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นพยานบุคคลในคดี แต่ไม่ได้มีความ
ชัดเจนว่า พยานบุคคลดังกล่าวหมายถึงพยานผู้เชี่ยวชาญหรือไม่

เมื่อพิจารณาประเภทของพยานหลักฐานในคดีตามกฎหมายลักษณะพยานแล้ว พบว่า
สามารถแบ่งลักษณะของพยานได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่ พยานบุคคลคือบุคคลที่มาเบิกความต่อศาล
ด้วยวาจา หรือประจักษ์พยาน หมายถึงพยานบุคคลที่ได้สัมผัสข้อเท็จจริงมาด้วยตนเองที่จะเบิกความ
พยานเอกสาร คือข้อความใดๆในเอกสารที่มีการอ้างเป็นพยาน พยานวัตถุ คือวัตถุสิ่งของที่คู่ความอ้าง
เป็นพยาน และพยานผู้เชี่ยวชาญ คือพยานบุคคลซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในศาสตร์สาขาใด
สาขาหนึ่งและมาเบิกความโดยการให้ความเห็น มิใช่เป็นผู้ที่ประสบพบเห็นข้อเท็จจริงแล้วเอามาเล่า
ให้ศาลฟัง

ด้วยเหตุนี้ ถึงแม้พยานผู้เชี่ยวชาญจะเป็นพยานบุคคลประเภทหนึ่ง แต่ในทางกฎหมายก็มีความแตกต่างจากพยานบุคคลที่เป็นประจักษ์พยาน ซึ่งถือว่าเป็นคนละประเภทกัน ดังนั้น กรณีมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริต และประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ซึ่งกำหนดให้พยานบุคคลในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบอาจได้รับการคุ้มครองตามมาตรการพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา จึงมิได้หมายความว่าพยานผู้เชี่ยวชาญที่มาให้ความเห็นต่อศาลด้วย ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า เพื่อให้การดำเนินคดีการทุจริตและประพฤติมิชอบเกิดประสิทธิภาพสูงสุด จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าว โดยให้การคุ้มครองพยานตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ครอบคลุมไปถึงพยานผู้เชี่ยวชาญด้วย

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติเกี่ยวกับกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไว้ในมาตรา 162 ซึ่งวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนนี้ (1) เพื่อนำมาใช้เกี่ยวกับการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบอำนาจรัฐ และสนับสนุนภาคเอกชนในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์หรือรณรงค์ในการป้องกันการทุจริต (2) เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดให้มีมาตรการคุ้มครองและช่วยเหลือและค่าทดแทนตามมาตรา 131 และเงินรางวัลตามมาตรา 137 (3) เป็นค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการ หัวหน้าพนักงานได้สวน และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 41 และ (4) เป็นค่าใช้จ่ายอื่นใดที่จะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

เห็นได้ว่า แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 จะให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการว่าจ้างที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบหาข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินและการดำเนินคดีในการติดตามทรัพย์สินในต่างประเทศได้ แต่มิได้กล่าวโดยตรงว่า สามารถใช้เงินกองทุนนี้เป็นค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญตามวัตถุประสงค์ข้างต้นแต่ประการใด ทั้งนี้ ผู้เชี่ยวชาญที่มาให้ความเห็นในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบนี้มีความเสี่ยงกว่าคดีอื่นทั่วไป เพราะต้องกระทำการตรวจสอบข้อมูลทุจริตของผู้ที่มีอำนาจที่เป็นข้าราชการระดับสูงหรือเป็นนักการเมืองซึ่งอาจต้องได้รับ โทษในคดีอาญา สูญเสียทรัพย์สินจากการถูกยึดทรัพย์ ดังนั้นถึงแม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีค่าตอบแทนให้แก่ผู้เชี่ยวชาญในการทำงานตามสมควร แต่ก็ถือว่าเป็นค่าตอบแทนที่น้อยเมื่อเทียบกับความเสี่ยงที่อาจได้รับ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรมีการบัญญัติให้สามารถนำเงินจากกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังที่ผู้ศึกษากล่าวไปข้างต้น มาใช้ในการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญได้ เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญได้รับค่าตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่ที่สูงขึ้น เพื่อจูงใจให้มาปฏิบัติหน้าที่ที่มีความเสี่ยงกว่าการปฏิบัติหน้าที่ในคดีอื่นโดยทั่วไป

5.2.2 การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในชั้นศาล

จุดเริ่มต้นของการตรวจสอบว่าข้าราชการระดับสูงหรือนักการเมืองรายใดที่มีพฤติกรรมทุจริตและประพฤติมิชอบนั้น สิ่งสำคัญประการหนึ่งคือเบาะแสที่ได้มาจากการมีผู้แจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือพฤติกรรมที่ผิดปกติของผู้ถูกร้อง ดังนั้นเพื่อเป็นการชักจูงใจให้มีผู้มาแจ้งเบาะแสแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้มีการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินสินบน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 โดยข้อ 17 ของระเบียบนี้ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินสินบนไว้ว่า ในกรณีที่ทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบที่ส่งผลทำให้ผู้กระทำความผิดร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือมีการบังคับกับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดให้ตกเป็นของแผ่นดิน อันเป็นผลจากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้ตกเป็นของแผ่นดิน ให้จ่ายเงินสินบนแก่ผู้ชี้ช่อง แจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริง ในอัตราร้อยละ 15 ของมูลค่าทรัพย์สินที่นำส่งกระทรวงการคลัง แต่ไม่เกินสิบล้านบาท ทั้งนี้เพื่อเป็นมาตรการชักจูงใจให้ประชาชนเป็นหูเป็นตาแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบ และกล้าที่จะเข้ามาให้ข้อมูลเบาะแสแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบต่อไป

เห็นได้ว่า การแจ้งเบาะแสแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น อาจนำมาซึ่งบุคคลที่มีพฤติกรรมทุจริตและประพฤติมิชอบต้องถูกยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดิน ต้องสูญเสียทรัพย์สินไปเป็นจำนวนมากจากการที่มีผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าว ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้ที่ผู้แจ้งเบาะแสอาจไม่ได้รับความปลอดภัย อาจถูกผู้เสียหายผลประโยชน์ทำการแก้แค้นด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง ดังนั้นความปลอดภัยของผู้แจ้งเบาะแสจึงเป็นสิ่งสำคัญ

อนึ่ง ในการให้การคุ้มครองแก่ผู้แจ้งเบาะแสนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 36 กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานเจ้าหน้าที่ และบุคคลซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้ง หรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ จะเปิดเผยข้อมูลซึ่งมีลักษณะเป็นข้อมูลเฉพาะของบุคคลบรรดาที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อคดีเข้าสู่การพิจารณาในชั้นศาลแล้วกลับพบว่าพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มิได้บัญญัติถึงการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสเป็นการเฉพาะแต่ประการใด โดยเฉพาะกรณีที่มีชื่อหรือข้อมูลใดๆของผู้แจ้งเบาะแสปรากฏอยู่ในสำนวนคดี จึงมีข้อพิจารณาว่า ในชั้นพิจารณาพิพากษาคดีนั้นจะมีมาตรการในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้แจ้งเบาะแสอย่างไร

เมื่อทำการศึกษากฎหมายของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลียพบว่า ได้ให้ความสำคัญกับผู้แจ้งเบาะแส โดยกำหนดให้ผู้ให้เบาะแสได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเกี่ยวกับการ

เปิดเผยข้อมูลที่เป็นผลประโยชน์ของสาธารณะ ค.ศ. 1994 (Public Interest Disclosures Act 1994) จาก การเปิดเผยข้อมูลโดยเจ้าหน้าที่รัฐต่อเจ้าหน้าที่สอบสวน หรือต่อเจ้าหน้าที่หลักที่เกี่ยวข้องกับการ ทุจริตประพฤติมิชอบหรือการบริหารราชการที่ไม่มีความเหมาะสม ส่งผลทำให้รัฐเสียประโยชน์อย่าง ร้ายแรงหรือเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดโทษสำหรับบุคคลที่กระทำการในลักษณะเป็น การแก้แค้นต่อบุคคลที่กระทำการเปิดเผยข้อมูล โดยผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับสูงสุด 100 หน่วยโทษ หรือจำคุก 2 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

ส่วนกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์พบว่า กฎหมายว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการ คอรัปชั่น ค.ศ. 1993 ของสิงคโปร์ (Prevention of Corruption Act of 1993) กำหนดให้มีการคุ้มครอง บุคคลผู้แจ้งเบาะแสของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต ไม่ว่าจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ของ ผู้แจ้ง รวมถึงข้อมูลอื่นใดที่อาจนำไปสู่การค้นพบว่าบุคคลใดเป็นผู้แจ้ง ในกรณีที่มีเอกสารหลักฐานใด ที่มีการระบุชื่อของผู้แจ้งเอาไว้ หรือมีการอธิบายรายละเอียดที่อาจนำไปสู่การค้นพบตัวบุคคลผู้แจ้ง ศาลจะต้องดำเนินการทำให้ข้อความดังกล่าวเป็นข้อความที่ถูกปกปิดจากการมองเห็นหรือถูกลบไป เท่าที่จำเป็น เพื่อปกป้องผู้แจ้งเบาะแสจากการค้นพบ ในทางกลับกัน กฎหมายว่าด้วยป้องกันและ ปราบปรามการคอรัปชั่น ค.ศ. 1993 ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ (Prevention of Corruption Act of 1993) ได้กำหนดเงื่อนไขของการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งเบาะแสไว้ว่า หลังจากที่ศาลได้ไต่สวนคดี ครบถ้วนแล้วพบว่า ผู้แจ้งเบาะแสจงใจแจ้งข้อความที่เป็นสาระสำคัญในคำร้องทุกข์ ซึ่งตนรู้หรือเชื่อ ว่าเป็นเท็จ หรือไม่เชื่อว่าเป็นจริง หรือดำเนินการอื่นใดที่ศาลเห็นว่า ไม่สามารถที่จะอำนวยความสะดวก ธุรกรรมระหว่างคู่กรณีได้อย่างเต็มที่โดยปราศจากการพบผู้แจ้งเบาะแส ศาลอาจขอให้เปิดเผยข้อมูล เกี่ยวกับผู้แจ้งให้ครบถ้วน

ขณะที่สาธารณรัฐเกาหลี ได้กำหนดมาตรการคุ้มครองบุคคลที่แจ้งเบาะแสไว้ในกฎหมาย ว่าด้วยการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสผลประโยชน์สาธารณะ (The Act on the Protection of Public Interest Whistle-Blowers) ได้แก่ ปกป้องความลับ หากตัวตนของผู้แจ้งเบาะแสถูกเปิดเผยโดยไม่ได้รับความ ยินยอม คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมืองจะตรวจสอบว่าการเปิดเผยดังกล่าวเกิดขึ้น ได้อย่างไร เมื่อคณะกรรมการฯ ได้รับการยืนยันว่ามีการละเมิดเกี่ยวกับการรักษาความลับของผู้แจ้ง เบาะแส จะดำเนินการตามขั้นตอนที่จำเป็น เช่น ขอให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยต่อผู้ที่มีส่วน เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้แจ้งเบาะแส

การคุ้มครองจากการถูกเลือกปฏิบัติ กฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตและการจัดตั้ง และการดำเนินงานของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง (The Act on Anti-Corruption and the Establishment and Operation of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission) ยังกำหนดให้ บุคคลที่ยื่นรายงานหรือคำให้การหรือส่งเอกสารเกี่ยวกับเบาะแสการทุจริต จะต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติ

หรือเสียเปรียบในแง่ของการจ้างงาน หรือสภาพการทำงานของบุคคล จากสถาบัน กลุ่ม หรือบริษัทที่ผู้รายงานสังกัดอยู่ หากผู้แจ้งเบาะแสหรือผู้รายงานได้รับความทุกข์ทรมานหรือมีแนวโน้มที่จะเสียเปรียบบุคคลอื่นอันมีผลมาจากการรายงานดังกล่าว สามารถขอให้คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมืองดำเนินการที่จำเป็นในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดจากการจ้างงาน รวมถึงการคืนสถานะของการจ้างงาน ถ้าคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมืองเห็นว่าคำขอให้การคุ้มครองมีเหตุผล อาจกำหนดให้หัวหน้าของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามขั้นตอนที่จำเป็น ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานควรปฏิบัติตามเว้นแต่มีเหตุผลสมควรที่จะไม่ดำเนินการดังกล่าว คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมืองอาจขอให้นายจ้างหรือเจ้านักงานทางวินัยดำเนินการลงโทษทางวินัยแก่บุคคลที่ทำให้ผู้แจ้งเบาะแสดถูกละเมิดปฏิบัติหรือเสียเปรียบในแง่ของสภาพการทำงาน หรือสภาพการทำงาน และอาจกำหนดโทษปรับไม่เกิน 10 ล้านบาท นอกจากนี้ ผู้แจ้งเบาะแสหรือรายงานการทุจริตยังสามารถขอรับการคุ้มครองทางกายภาพ โดยสามารถขอมาตรการคุ้มครองเมื่อบุคคลในครอบครัวหรือเพื่อนบ้านรู้สึกว่าการตนเองถูกคุกคามอันเป็นผลมาจากการแจ้งเบาะแสด เมื่อคณะกรรมการฯ เห็นว่าจำเป็นต้องใช้มาตรการที่จำเป็น ก็สามารถขอความคุ้มครองต่อผู้บังคับบัญชาการสถานีตำรวจที่รับผิดชอบได้

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายไทยพบว่าสถานะของผู้แจ้งเบาะแสด อาจถือได้ว่าเป็นพยานบุคคลที่ได้รับการคุ้มครอง ตามมาตรา 30 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 แต่กรณีที่ผู้แจ้งเบาะแสดมิได้เข้ามาเป็นพยานในคดีกลับมิได้มีการบัญญัติให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดเอาไว้แต่ประการใด โดยเฉพาะการคุ้มครองด้านข้อมูลส่วนบุคคลว่าผู้แจ้งเบาะแสดเป็นบุคคลใด หรือข้อมูลที่น่าไปสู่การค้นพบว่าบุคคลที่เป็นผู้แจ้งเบาะแสดเป็นผู้ใด และหากข้อมูลของผู้แจ้งเบาะแสดไปปรากฏอยู่ในสำนวนคดีซึ่งจะทำให้จำเลยในคดีทราบว่า ผู้แจ้งเบาะแสดเป็นผู้ใด พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ก็มิได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ให้ความคุ้มครองข้อมูลดังกล่าวเอาไว้ กรณีจึงแตกต่างจากกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ซึ่งพบว่ากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน ค.ศ. 1993 กำหนดให้มีการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสด โดยหากมีเอกสารหลักฐานใดที่มีการระบุชื่อของผู้แจ้ง หรือมีการอธิบายรายละเอียดที่อาจนำไปสู่การค้นพบตัวผู้แจ้ง ศาลจะต้องดำเนินการให้ข้อความดังกล่าวได้รับการปกปิดจากการมองเห็นหรือถูกลบไปเท่าที่จำเป็น

ผู้ศึกษาเห็นว่า เบาะแสดต่างๆ ในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบนั้น มีความสำคัญมาก เนื่องจากเป็นการนำไปสู่การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดรวมถึงยึดทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่มีที่มานั้นตกเป็นของแผ่นดิน ในปัจจุบัน มาตรการที่กฎหมายไทยนำมาใช้จูงใจบุคคลมาให้เบาะแสดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบคือเงินสินบนในอัตราร้อยละ 15 ของจำนวนเงินทั้งหมดที่

สามารถริบทรัพย์สินจากผู้กระทำความผิดแล้วนำส่งกระทรวงการคลังได้ อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวอาจไม่เพียงพอที่จะชักจูงใจให้มีบุคคลมาแจ้งเบาะแส เนื่องจากผู้แจ้งเบาะแสมักมีความหวาดกลัวต่อภัยอันตรายต่างๆ อันอาจจะเกิดจากการแก้แค้นของผู้ถูกแจ้ง ดังนั้น การปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลของผู้แจ้งเบาะแสมันจึงมีความสำคัญ เพื่อมิให้บุคคลใดเชื่อมโยงข้อมูลดังกล่าวมาถึงตัวผู้แจ้งเบาะแสได้ ดังนั้น เพื่อให้ผู้แจ้งเบาะแสมั่นใจว่าจะไม่ได้รับผลกระทบในทางลบใดๆ กับการมาเป็นผู้แจ้งเบาะแส ควรมีการกำหนดมาตรการในการคุ้มครอง ผู้แจ้งเบาะแสอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดให้ศาลต้องดำเนินการกับข้อความที่สามารถระบุตัวของผู้แจ้งเบาะแสได้ ด้วยการปกปิดจากการมองเห็นหรือกลับไปเท่าที่จำเป็น เว้นแต่การแจ้งเบาะแสนั้นเป็นการแจ้งเท็จ เพื่อเป็นการจูงใจคนแก่ลี้ภัยบุคคลอื่นให้ถูกตรวจสอบจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งการอำนวยความสะดวกนั้นจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งให้ครบถ้วนเท่านั้น

5.3 การกำหนดโทษแก่ผู้แจ้งข้อความอันเป็นเท็จ

ดังที่กล่าวไปแล้วว่า จุดเริ่มต้นของการตรวจสอบพฤติการณ์ทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการระดับสูงหรือนักการเมืองใด บางกรณีก็มาจากการแจ้งเบาะแสมของผู้ที่รับรู้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับพฤติการณ์ทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าว ทั้งนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกระเบียบการจ่ายสินบนแก่ผู้แจ้ง เพื่อเป็นมาตรการจูงใจให้มีผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตประพฤติมิชอบแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช.

อย่างไรก็ตาม ด้วยผู้แจ้งเบาะแสจะได้รับเงินสินบนจากการแจ้งเบาะแสม เป็นจำนวนร้อยละ 15 ของมูลค่าทรัพย์สินที่นำส่งกระทรวงการคลังแต่ไม่เกิน 100 ล้านบาท แสดงให้เห็นว่า ส่วนแบ่งดังกล่าวนอกจากเป็นมาตรการจูงใจให้บุคคลมาแจ้งเบาะแสมแก่คณะกรรมการแล้ว ยังอาจกลายเป็นแรงจูงใจให้บุคคลลงใจแจ้งเบาะแสมันเป็นเท็จหรือมิได้รู้ว่ามีพฤติการณ์ทุจริตและประพฤติมิชอบจริง แต่แจ้งเพื่อให้มีการตรวจสอบซึ่งหากผลการตรวจสอบพบว่ามีพฤติการณ์ทุจริตและประพฤติมิชอบเกิดขึ้น ซึ่งกระบวนการดำเนินคดีจนถึงที่สุดคือการยึดทรัพย์ของผู้กระทำความผิด ตนเองก็จะได้รับสินบนเป็นจำนวนร้อยละ 15 ของจำนวนเงินที่นำส่งกระทรวงการคลัง นอกจากนี้แล้ว ยังมีกรณีของการแจ้งเบาะแสมันเป็นเท็จ โดยมีเจตนาหลอกลวงให้บุคคลที่ถูกแจ้งเบาะแสมันนั้นต้องถูกตรวจสอบ

ถึงแม้พฤติการณ์การแจ้งเบาะแสมันเป็นเท็จเพื่อหลอกลวงบุคคลอื่นให้ได้รับการตรวจสอบนั้นเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสม แต่ความผิดอาญาที่จะนำมาใช้ลงโทษกับกรณีที่หลอกลวงบุคคลอื่นให้ถูกตรวจสอบนั้นก็สมควรมีการกำหนดเอาไว้ที่เหมาะสมได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด การกำหนดโทษไว้สูงเกินไปโดยกำหนดอัตราโทษไว้เป็นเวลาหลายปี อาจก่อให้เกิดความไม่

เป็นธรรมต่อผู้กระทำความผิด ดังนั้น ระยะเวลาของโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายจึงไม่ควรเกินขอบเขตของความน่าตำหนิ

อนึ่ง มาตรา 184 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติเกี่ยวกับกรณีที่มีผู้แจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงานฟ้องเท็จหรือเบิกความอันเป็นเท็จต่อศาล ทั้งนี้ เพื่อจะแกล้งบุคคลใดให้ถูกไต่สวน ให้ได้รับหรือรับโทษหนักขึ้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า มีการกำหนดอัตราโทษบุคคลที่แจ้งความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงานในอัตราโทษสูง โดยต้องระวางโทษจำคุกถึงเจ็ดปี และปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท

ขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญาพบว่า มีการบัญญัติเกี่ยวกับการแจ้งความเท็จไว้หลายมาตรา เช่น มาตรา 172 และมาตรา 173 แจ้งความเท็จต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี และปรับไม่เกินหกหมื่นบาท นอกจากนี้ มาตรา 174 ยังกล่าวถึงการกระทำความผิดตามมาตรา 172 หรือมาตรา 173 ข้างต้น หากเป็นการกระทำเพื่อจะแกล้งให้บุคคลใดต้องถูกบังคับตามวิธีการเพื่อความปลอดภัย ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีและปรับไม่เกินหกหมื่นบาท ถ้าการแจ้งตามความข้างต้น เป็นการเพื่อจะแกล้งให้บุคคลใดต้องรับโทษหรือรับโทษหนักขึ้น ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี และปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท จึงมีข้อพิจารณาว่า มาตรา 184 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดอัตราโทษไว้ไม่เหมาะสม โดยไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด

เมื่อทำการศึกษายบทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศพบว่า กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการอิสระในการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 1988 (Independent Commission Against Corruption Act 1988) ของประเทศออสเตรเลีย ได้กำหนดอัตราโทษบุคคลที่ร้องเรียนการทุจริตเป็นเท็จหรือก่อให้เกิดความเข้าใจหรือพยายามทำให้คณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการเข้าใจผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 20 หน่วยโทษ

ขณะที่กฎหมายว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน ค.ศ. 1993 (Prevention of Corruption Act of 1993) ของสาธารณรัฐสิงคโปร์พบว่า ได้กำหนดเกี่ยวกับการแจ้งข้อมูลเท็จไว้ว่า บุคคลใดที่ให้ข้อมูลอันเป็นเท็จ หรือทำให้ได้รับข้อมูลอันเป็นเท็จหรือทำให้เกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ หรือตามมาตรา 165, มาตรา 213 มาตรา 214 หรือมาตรา 215 แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือให้หรือเป็นเหตุให้ผู้อำนวยการหรือพนักงานสอบสวนพิเศษทราบข้อมูลอันเป็นเท็จหรือก่อให้เกิดเข้าใจผิด ผู้นั้นต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 เหรียญหรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

สำหรับกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งได้นำมาตรการให้สินบนแก่ผู้แจ้งเบาะแสมาใช้ จูงใจให้มีการแจ้งเบาะแสดังเช่นเดียวกับกฎหมายไทย นอกจากนี้ยังได้กำหนดเกี่ยวกับการรายงานเรื่อง ทูจริตอันเป็นเท็จไว้ด้วย โดยกำหนดว่าบุคคลที่รายงาน หากทราบหรือควรทราบว่ารายละเอียดของการรายงานเกี่ยวกับการทุจริตนั้นเป็นเท็จ บุคคลนั้นไม่มีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองในฐานะผู้แจ้งเบาะแสดังหรือผู้รายงาน ซึ่งมีข้อพิจารณาว่า กฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีมิได้มีการกำหนดโทษแก่ผู้ที่แจ้งเบาะแสดังเป็นเท็จเอาไว้แต่ประการใด แต่การกระทำดังกล่าวอาจเป็นความผิดตามกฎหมายอื่น ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาบทลงโทษจากที่ได้กล่าวมาพบว่า บทกฎหมายไทย ตามมาตรา 184 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ถือเป็นบัญญัติโทษไว้หนักสุดเมื่อเทียบกับกฎหมายของประเทศอื่น

อนึ่ง การกำหนดให้การกระทำความผิดใดให้เป็นความผิดอาญา บทระวางโทษของความผิดนั้นต้องเป็นไปตามหลักความยุติธรรมที่ได้สัดส่วน ซึ่งหมายความว่า โทษอาญาต้องได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการกระทำความผิด เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายอาญาพบว่า ได้มีการบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการแจ้งความเท็จไว้หลายกรณี เช่น ตามมาตรา 172 ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จเกี่ยวกับความผิดอาญา แก่พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี พนักงานสอบสวน หรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา ซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหายต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ มาตรา 173 “ผู้ใดรู้ว่ามิได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น แจ้งข้อความแก่พนักงานสอบสวน หรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญาว่า ได้มีการกระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี และปรับไม่เกิน 60,000 บาท” มาตรา 174 “ถ้าการแจ้งข้อความตาม มาตรา 172 หรือมาตรา 173 เป็นการเพื่อจะแกล้งให้บุคคลใดต้องถูกบังคับตามวิธีการเพื่อความปลอดภัย ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี และปรับไม่เกิน 60,000 บาท ถ้าการแจ้งตามความในวรรคแรก เป็นการเพื่อจะแกล้งให้บุคคลใดต้องรับโทษหรือรับโทษหนักขึ้น ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี และปรับไม่เกิน 100,000 บาท” แสดงให้เห็นว่า บทลงโทษเกี่ยวกับการแจ้งความเท็จในบทหนักที่สุดตามที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ก็ยังเบากว่าการแจ้งความเท็จตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 184 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ทั้งที่ลักษณะของการกระทำความผิดคือการแจ้งความเท็จเพื่อกลั่นแกล้งบุคคลอื่นให้ได้รับโทษอาญาหรือรับโทษหนักขึ้นเหมือนกัน

การแจ้งเบาะแสดัง อันเป็นเท็จ หมายถึงการแจ้งว่าบุคคลใดบุคคลหนึ่งมีพฤติกรรมทุจริต และประพฤติน่าสงสัย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บุคคลนั้นได้รับความเดือดร้อนจากการถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบว่า พฤติกรรมว่ามีการทุจริตและประพฤติน่าสงสัยจริงหรือไม่ ททรัพย์สินที่ครอบครองอยู่นั้นมีที่มาโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่หรือได้มาจากการทุจริต มีลักษณะใกล้เคียงกับการแจ้ง

ความเท็จเพื่อให้บุคคลอื่นต้องได้รับโทษทางอาญา หรือเพื่อให้ได้รับโทษหนักขึ้น ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับบทบัญญัติมาตรา 173 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งกำหนดระวางโทษจำคุกไว้ไม่เกิน 5 ปี และปรับไม่เกิน 100,000 บาท เท่านั้น ดังนั้น การบัญญัติให้ผู้ลั่นแกล้งบุคคลอื่นให้ถูกไต่สวนให้ได้รับโทษหรือรับโทษหนักขึ้น ตามมาตรา 184 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จึงถือได้ว่าเป็นการบัญญัติโทษไม่เหมาะสม ไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด และไม่สอดคล้องกับบทกฎหมายอื่นที่บังคับใช้อยู่ ทำให้เกิดความลักลั่นกันในการบังคับใช้กฎหมาย สำหรับการกระทำในลักษณะเดียวกัน แต่นำบทกฎหมายมาบังคับใช้แตกต่างกัน ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรมีการปรับบทลงโทษให้มีความเหมาะสม ให้สอดคล้องกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 173



บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

การศึกษาเรื่อง ปัญหาบางประการเกี่ยวกับมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ มีข้อสรุปผลการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

6.1.1 สภาพการณ์ปัจจุบันและสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

1) สภาพการณ์ปัจจุบันของการชี้มูลความผิดฐานทุจริตและประพฤติมิชอบ ผลการศึกษาพบว่า ภาพรวมของการดำเนินการตรวจสอบคดีทุจริตประพฤติมิชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำกล่าวหาว่ามีการทุจริตประพฤติมิชอบปีงบประมาณ 2565 (นับตั้งแต่ เดือนตุลาคม 2564 ถึงมกราคม 2565) พบว่าสำนักงาน ป.ป.ช. มีเรื่องกล่าวหาที่ค้างสะสมมาจากปีงบประมาณ 2564 จำนวน 2,767 เรื่อง และปีงบประมาณ 2565 เป็นเรื่องรับใหม่ จำนวน 236 เรื่อง รวมเป็น 3,003 เรื่อง ดำเนินการสอบสวนแล้วเสร็จ 246 เรื่อง เป็นเรื่องที่มีมติชี้มูลความผิดจำนวน 189 เรื่อง โดยเป็นเรื่องชี้มูลความผิดทางอาญา 82 เรื่อง ชี้มูลความผิดทางวินัย 2 เรื่อง ชี้มูลทั้งความผิดทางวินัยและอาญา 102 เรื่อง และชี้มูลความผิดร้ายผิดปกติ 3 เรื่อง คิดเป็นมูลค่าความเสียหายของคดีโดยประมาณ 152,811,052 บาท และหากจำแนกข้อมูลตามหน่วยงานของผู้ถูกชี้มูลความผิดแล้วพบว่า ลำดับแรกคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับที่สองคือ กระทรวงมหาดไทย และลำดับที่สามคือกระทรวงศึกษาธิการและรัฐสภา

2) สภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางพยานหลักฐาน ในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พบว่ามีปัญหาบางประการได้แก่

(1) หลักเกณฑ์การลดหย่อนผ่อนโทษให้แก่ผู้ให้การเป็นประโยชน์ จากการศึกษาพบว่า ในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบนั้น เป็นคดีที่มีความซับซ้อน และหลักฐานการกระทำความผิดมักอยู่ในความครอบครองของผู้กระทำความผิด ทำให้ยากที่จะทราบว่ามีกรทุจริตและประพฤติมิชอบเกิดขึ้น พยานหลักฐานที่สำคัญที่จะสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้นั้น ต้องอาศัยเบาะแสจากผู้ร่วมกระทำความผิด แต่บุคคลเหล่านี้ก็มักไม่กล้าที่จะมาให้เบาะแสเนื่องจากกลัวจะถูกดำเนินคดีไปด้วย ดังนั้นจึงมีข้อพิจารณาว่า จะมีมาตรการใดที่สามารถจูงใจให้ผู้ร่วมกระทำความผิดเข้ามาเป็นผู้

ชี้เบาะแส ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้หลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิดจากบุคคลนั้น เพื่อสามารถเอาผิดกับตัวการสำคัญของการกระทำความผิดประพฤตินิষอบต่อไป

(2) การคุ้มครองผู้เสียหายและผู้แจ้งเบาะแสในชั้นศาล ผลการศึกษาพบว่า คดีเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤตินิষอบเป็นคดีที่มีโทษทางอาญาสูงกว่าการกระทำความผิดทั่วไป นอกจากนี้ในท้ายที่สุดอาจนำมาซึ่งผู้ถูกกล่าวหาต้องสูญเสียประโยชน์และถูกยึดทรัพย์ ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้ว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดี ไม่ว่าจะเป็นพยานในคดี หรือผู้ทรงคุณวุฒิ หรือผู้เสียหายที่จะมาให้ความเห็นในคดี อาจถูกคุกคาม ข่มขู่ หรือประทุษร้าย ถูกทำให้หวาดกลัวอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินทั้งของตนเองและบุคคลใกล้ชิด แต่บทกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันมิได้ครอบคลุมถึงการคุ้มครองผู้เสียหายเอาไว้แต่ประการใด

ส่วนกรณีของผู้แจ้งเบาะแส เมื่อคดีเข้าสู่การพิจารณาในชั้นศาล พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤตินิষอบ พ.ศ. 2559 กลับมิได้บัญญัติถึงกรณีที่มีปรากฏชื่อหรือข้อมูลใดๆ อันอาจนำไปสู่การระบุตัวของผู้แจ้งเบาะแสในสำนวนคดีว่าจะได้รับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวในชั้นพิจารณาของศาลอย่างไร และมีเงื่อนไขในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งเบาะแสอย่างไร ที่จะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายมากที่สุด

1) การกำหนดโทษแก่ผู้แจ้งข้อความอันเป็นเท็จ มาตรา 184 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติให้ผู้ที่แจ้งข้อความอันเป็นเท็จ แก่เจ้าพนักงาน ฟ้องเท็จหรือเบิกความอันเป็นเท็จต่อศาล ทั้งนี้ เพื่อจะแก้งบุคคลใดให้ถูกไต่สวน ให้ได้รับหรือรับโทษหนักขึ้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ มีข้อพิจารณาว่า มาตรา 184 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดอัตราโทษไว้ไม่เหมาะสม โดยไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด ไม่สอดคล้องกับประมวลกฎหมายอาญาทั้งที่เป็นการกระทำความผิดในลักษณะเดียวกัน จึงมีข้อพิจารณาว่า ควรมีการกำหนดอัตราโทษอย่างไรจึงจะมีความเหมาะสม

6.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤตินิষอบ

จากสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤตินิষอบพบว่ามีข้อสรุปดังต่อไปนี้

6.1.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การลดหย่อนผ่อนโทษให้แก่ผู้ที่ให้การเป็นประโยชน์ การทุจริตประพฤตินิষอบ เป็นการกระทำในที่ลับยากที่ผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องจะสังเกตหรือรับรู้ เป็นการกระทำที่มีความซับซ้อน และหลักฐานการกระทำความผิดมักอยู่ในความครอบครอง

ของผู้กระทำความผิด ทำให้การจะทราบว่าคุณคดีใดกำลังกระทำความผิดกระทำได้อย่าก ที่ผ่านมา จุดเริ่มต้นของการไต่สวนว่ามีการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบหรือไม่ ส่วนหนึ่งมาจากการแจ้งเบาะแสจากผู้ที่ยังพบเห็นว่ามีผู้กระทำความผิดอันเป็นการทุจริต แต่โดยส่วนใหญ่ การแจ้งเบาะแสมักไม่ใช่ผู้ร่วมกระทำความผิดหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระทำความผิด เป็นเพียงการแจ้งเบาะแสด้วยความสงสัยหรือพบว่ามีพฤติกรรมที่อาจมีการทุจริตและประพฤติมิชอบเกิดขึ้น เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้าดำเนินการตรวจสอบโดยการไต่สวนว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ซึ่งก็เป็นการยากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสามารถเสาะหาพยานหลักฐานที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเอาผิดกับผู้กระทำทุจริตประพฤติมิชอบได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่ทุกฝ่ายที่ร่วมกระทำด้วยกันดังกล่าวล้วนเป็นผู้กระทำความผิดกฎหมาย จึงไม่มีบุคคลใดยินยอมที่จะเปิดเผยหรือมาให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช.

ดังนั้น ถึงแม้ว่ามาตรการกักตัวบุคคลไว้เป็นพยาน โดยไม่ดำเนินคดีตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกักตัวบุคคลไว้เป็นพยาน โดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ. 2561 มาใช้ แต่ก็ไม่สามารถนำมาใช้ได้กับทุกคดี โดยเฉพาะในคดีที่ผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการกระทำความผิดร่วมกันด้วยความเต็มใจ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจจะกักตัวผู้นั้นไว้เป็นพยานเพื่อให้มีผลเป็นการยกเว้น ไม่ดำเนินคดีกับบุคคลดังกล่าวได้ ดังนั้น จึงควรมีมาตรการใดๆ จูงใจให้ผู้ร่วมกระทำความผิดในลักษณะนี้ เปลี่ยนใจมาให้การหรือให้พยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์อันอยู่ในความครอบครองของตนแก่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อันจะเป็นการสาวไปถึงตัวผู้ร่วมกระทำความผิดที่เป็นตัวการใหญ่ได้

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรมีการนำมาตรการต่อรองคำรับสารภาพตามกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลียหรือสาธารณรัฐสิงคโปร์มาใช้เป็นมาตรการจูงใจผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดในคดีเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถมีพยานหลักฐานสำคัญที่จะเอาผิดต่อผู้กระทำความผิดที่เป็นตัวการต่อไป อันจะส่งผลทำให้กระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาพรวมมีประสิทธิภาพ

6.1.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้เชี่ยวชาญและผู้แจ้งเบาะแสมในชั้นศาล

ในหัวข้อนี้ ผู้ศึกษาจะทำการแบ่งประเด็นการศึกษาออกเป็น 2 ประเด็นได้แก่ การคุ้มครองผู้เชี่ยวชาญ และการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสมในชั้นศาล ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้เชี่ยวชาญ

ในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ การนำมาซึ่งการพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิดคือการตรวจสอบเกี่ยวกับการกระทำทุจริต การตรวจสอบทางการเงิน โดยในอดีตการซ่อนเงินที่

ได้มาจากการทำทุจริตนั้นมักไม่มีความซับซ้อน เช่น มีทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์เพิ่มขึ้น หรือหนี้สินลดลงหรือมีเงินฝากเพิ่มขึ้น หรือมีการโอนให้บุคคลอื่น ทำให้ทำการตรวจสอบว่ามีบุคคลใดมีพฤติการณ์ทุจริตและประพฤติมิชอบสามารถกระทำได้โดยง่าย แต่ในปัจจุบัน เมื่อเทคโนโลยีเข้ามามีอิทธิพลกับการใช้ชีวิตของผู้คนมากขึ้นการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ ใช้วิธีการใหม่ๆ หรือมีช่องทางในการสื่อสารที่เป็นความลับมากขึ้น ทำให้การตรวจสอบทำได้ยากขึ้น ต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษมาดำเนินการตรวจสอบให้ ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญในคดีเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบจึงมีความสำคัญมาก ด้วยเหตุนี้ มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 จึงได้กำหนดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการทำหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ไว้ประการหนึ่งคือ มีอำนาจจ้างที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบหาข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สิน และดำเนินคดีในการติดตามทรัพย์สินในต่างประเทศได้ ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

คดีเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบนี้เป็นคดีที่อาจส่งผลทำให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องถูกดำเนินคดีอาญา สูญเสียประโยชน์และถูกยึดทรัพย์ซึ่งเป็นมูลค่าที่สูงมาก ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้ว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดี ไม่ว่าจะเป็พยานในคดี หรือผู้ทรงคุณวุฒิ หรือผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับคดีอาจถูกคุกคาม ข่มขู่ หรือประทุษร้าย ถูกทำให้หวาดกลัวภัยอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน ทั้งของตนเองและบุคคลใกล้ชิด ดังนั้น บุคคลเหล่านี้จึงสมควรได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความเสี่ยง และเป็นผู้ได้รับการคุ้มครองความปลอดภัยจากการมาให้การหรือมาให้ความเห็นในคดีทั้งสิ้น

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า เพื่อให้การดำเนินคดีการทุจริตและประพฤติมิชอบเกิดประสิทธิภาพสูงสุด จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559ครอบคลุมการคุ้มครองไปถึงพยานผู้เชี่ยวชาญด้วย นอกจากนี้ จากกรณีที่ผู้เชี่ยวชาญที่มาทำหน้าที่ในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบนี้มีความเสี่ยงกว่าคดีอื่นทั่วไป เพราะต้องกระทำการตรวจสอบข้อมูลทุจริตของผู้ที่มีอำนาจที่เป็นข้าราชการระดับสูงหรือเป็นนักการเมืองซึ่งอาจต้องได้รับโทษในคดีอาญา สูญเสียทรัพย์สินจากการถูกยึดทรัพย์ ดังนั้นถึงแม้คณะกรรมการ ป.ป.ช.จะมีค่าตอบแทนให้แก่ผู้เชี่ยวชาญในการทำงานตามสมควร แต่ก็ถือว่าเป็นค่าตอบแทนที่น้อยเมื่อเทียบกับความเสี่ยงที่อาจได้รับ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรมีการบัญญัติให้สามารถนำเงินจากกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังที่ผู้ศึกษากล่าวไปข้างต้นมาใช้ในการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญได้ เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญได้รับค่าตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่สูงขึ้นเพื่จูงใจให้มาปฏิบัติหน้าที่ที่มีความเสี่ยงกว่าการปฏิบัติหน้าที่ในคดีอื่นโดยทั่วไป

2) ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในชั้นศาล

จุดเริ่มต้นของการตรวจสอบว่าข้าราชการระดับสูงหรือนักการเมืองรายใดที่มีพฤติการณ์ทุจริตและประพฤติมิชอบนั้น สิ่งสำคัญประการหนึ่งคือเบาะแสที่ได้มาจากการมีผู้แจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือพฤติการณ์ที่ผิดปกติของผู้ถูกร้อง และอาจส่งผลทำให้ผู้ถูกร้องซึ่งเป็นผู้ที่มีพฤติการณ์ทุจริตและประพฤติมิชอบต้องถูกยึดทรัพย์ให้ตกเป็นของแผ่นดิน ต้องสูญเสียทรัพย์สินไปเป็นจำนวนมากจากการที่มีผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าว ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้ที่ผู้แจ้งเบาะแสอาจไม่ได้รับความปลอดภัย อาจถูกผู้เสียหายประโยชน์ทำการแก้แค้นด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง ดังนั้นความปลอดภัยของผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวจึงเป็นสิ่งสำคัญ อย่างไรก็ตาม เมื่อคดีเข้าสู่การพิจารณาในชั้นศาลแล้วกลับพบว่าพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มิได้บัญญัติถึงการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวเป็นการเฉพาะแต่ประการใด โดยเฉพาะกรณีที่มีชื่อหรือข้อมูลใดๆของผู้แจ้งเบาะแสดปรากฏอยู่ในสำนวนคดี

ดังนั้น เพื่อให้ผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวมีความมั่นใจว่าจะไม่ได้รับผลกระทบในทางลบใดๆ กับการมาเป็นผู้แจ้งเบาะแสด ควรมีการกำหนดมาตรการในการคุ้มครอง ผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดให้ศาลต้องดำเนินการกับข้อความที่สามารถระบุตัวของผู้แจ้งเบาะแสดได้ ด้วยการปกปิดจากการมองเห็นหรือกลบไปเท่าที่จำเป็น เว้นแต่การแจ้งเบาะแสนั้นเป็นการแจ้งเท็จ เพื่อเป็นการจูงใจกล้าแฉแก่บุคคลอื่นให้ถูกตรวจสอบจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งการอำนวยความสะดวกธรรมนั้นจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งให้ครบถ้วนเท่านั้น

6.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษแก่ผู้แจ้งข้อความอันเป็นเท็จ

มาตรา 184 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติเกี่ยวกับกรณีที่มีผู้แจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน ฟ้องเท็จหรือเบิกความอันเป็นเท็จต่อศาล ทั้งนี้ เพื่อจะแกล้งบุคคลใดให้ถูกไต่สวน ให้ได้รับหรือรับโทษหนักขึ้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ขณะที่ ประมวลกฎหมายอาญาพบว่า มีการบัญญัติเกี่ยวกับการแจ้งความเท็จไว้หลายมาตรา เช่น มาตรา 172 และมาตรา 173 แจ้งความเท็จต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี และปรับไม่เกินหกหมื่นบาท นอกจากนี้ มาตรา 174 ยังกล่าวถึงการกระทำความผิดตามมาตรา 172 หรือมาตรา 173 ข้างต้น หากเป็นการกระทำเพื่อจะแกล้งให้บุคคลใดต้องถูกบังคับตามวิธีการเพื่อความปลอดภัย ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีและปรับไม่เกินหกหมื่นบาท ถ้าการแจ้งตามความข้างต้นเป็นการเพื่อจะแกล้งให้บุคคลใดต้องรับโทษหรือรับโทษหนักขึ้น ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี และปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

จึงมีข้อพิจารณาว่า มาตรา 184 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดอัตราโทษไว้ไม่เหมาะสม สูงกว่ากฎหมายฉบับอื่นที่ได้บัญญัติการกระทำในลักษณะเดียวกันนี้ให้เป็นความผิด ทำให้ไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด

ดังนั้น การบัญญัติให้ผู้กลั่นแกล้งบุคคลอื่นให้ถูกไต่สวนให้ได้รับโทษหรือรับโทษหนักขึ้น ตามมาตรา 184 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จึงถือได้ว่าเป็นการบัญญัติโทษไม่เหมาะสม ไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำ ความผิด และไม่สอดคล้องกับบทกฎหมายอื่นที่บังคับใช้อยู่ ทำให้เกิดความลักลั่นกันในการบังคับใช้กฎหมาย สำหรับการกระทำในลักษณะเดียวกัน แต่นำบทกฎหมายมาบังคับใช้แตกต่างกัน ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรมีการปรับบทลงโทษให้มีความเหมาะสม ให้สอดคล้องกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 173

6.2 ข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่องปัญหาบางประการเกี่ยวกับมาตรการทางพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

6.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การลดหย่อนผ่อนโทษให้แก่ผู้ที่ให้การเป็นประโยชน์

ผู้ศึกษาขอเสนอให้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 125 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ออก “ประกาศของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เรื่องการลดหย่อนผ่อน โทษแก่ผู้กระทำความผิดที่ให้การเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ”

ทั้งนี้ เพื่อนำประกาศดังกล่าวมาใช้กับผู้ร่วมกระทำความผิดที่ไม่สมควรถูกกันไว้เป็นพยานในคดีอาญา ให้มีมาตรการจูงใจในการให้พยานหลักฐานสำคัญในการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบที่สามารถเอาผิดกับตัวการใหญ่ได้ โดยแตกต่างกับการถูกดำเนินคดีในความผิดที่มีอัตราโทษน้อยลง หรืองดการฟ้องคดีในบางฐานความผิดเพื่อให้ได้รับโทษน้อยลง โดยนำมาตรการต่อรองคำรับสารภาพตามกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลียหรือสาธารณรัฐสิงคโปร์มาใช้เป็นแนวทาง

6.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้เชี่ยวชาญและผู้แจ้งเบาะแสในชั้นศาล

6.2.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้เชี่ยวชาญ

1) ผู้ศึกษาขอเสนอให้แก้ไข มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 จากเดิมที่บัญญัติไว้ว่า

มาตรา 30 พยานบุคคลในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบอาจได้รับการคุ้มครองตามมาตรการพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา

โดยใช้ถ้อยคำต่อไปนี้แทน

มาตรา 30 พยานบุคคล ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญ ในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และร่ำรวยผิดปกติ อาจได้รับการคุ้มครองตามมาตรการพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา

ทั้งนี้ เพื่อพยานผู้เชี่ยวชาญที่มาให้ความเห็นต่อศาลในคดีทุจริตประพฤติมิชอบ รวมถึงคดีร่ำรวยผิดปกติได้รับการคุ้มครองความปลอดภัยตามกฎหมายบัญญัติ

2) ผู้ศึกษาขอเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 162 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 จากเดิมที่บัญญัติไว้ว่า

มาตรา 162 ให้จัดตั้งกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นในสำนักงาน เรียกโดยย่อว่า “กองทุน ป.ป.ช.” มีวัตถุประสงค์เพื่อ

(1) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบอำนาจรัฐ และสนับสนุนภาคเอกชนในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์หรือรณรงค์ในการป้องกันการทุจริต

(2) เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดให้มีมาตรการคุ้มครองและช่วยเหลือและค่าทดแทนตาม มาตรา 131 และเงินรางวัลตามมาตรา 137

(3) ใช้จ่ายในการคุ้มครองการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการ หัวหน้าพนักงานได้สวน และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 41 และ

(4) ค่าใช้จ่ายอื่นใดที่จะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

โดยการเพิ่มเติม (5) โดยใช้ถ้อยคำต่อไปนี้

(5) เป็นค่าตอบแทนผู้เชี่ยวชาญที่มาให้ความเห็นในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อให้สามารถนำเงินจากกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไปใช้เป็นค่าตอบแทนแก่ผู้เชี่ยวชาญในคดีได้

6.2.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

ผู้ศึกษาขอเสนอให้มีการเพิ่มเติมมาตรา 22/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 โดยใช้ถ้อยคำต่อไปนี้

มาตรา 22/1 ในรายงานและสำนวนการสอบสวน หรือสำนวนการไต่สวน หากปรากฏ ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้แจ้งเบาะแสในคดี หรือมีการอธิบายรายละเอียดที่อาจนำไปสู่การค้นพบตัวผู้แจ้งเบาะแส ศาลมีอำนาจดำเนินการให้ข้อความดังกล่าวได้รับการปกปิดจากการมองเห็นหรือถูกลบไปเท่าที่จำเป็น เว้นแต่การแจ้งเบาะแสนั้นต่อมาภายหลังพบว่าเป็นการแจ้งเท็จ เพื่อเป็นการจงใจกลั่นแกล้งบุคคลอื่น

ทั้งนี้ เพื่อให้ ผู้แจ้งเบาะแสมั่นใจว่าจะไม่ได้รับผลกระทบในทางลบใดๆ กับการมาเป็นผู้แจ้งเบาะแส

6.2.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษแก่ผู้แจ้งข้อความอันเป็นเท็จ

ผู้ศึกษาขอเสนอให้มีการแก้ไข มาตรา 184 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จากเดิมได้บัญญัติไว้ว่า

มาตรา 184 ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน ฟ้องเท็จหรือเบิกความอันเป็นเท็จต่อศาล ทั้งนี้ เพื่อจะกลั่นแกล้งบุคคลใดให้ถูกไต่สวน ให้ได้รับโทษหรือรับโทษหนักขึ้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

โดยใช้ถ้อยคำต่อไปนี้แทน

มาตรา 184 ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน ฟ้องเท็จหรือเบิกความอันเป็นเท็จต่อศาล ทั้งนี้ เพื่อจะกลั่นแกล้งบุคคลใดให้ถูกไต่สวน ให้ได้รับโทษหรือรับโทษหนักขึ้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ทั้งนี้ เพื่อให้ความผิดฐานแจ้งความเท็จที่บัญญัติอยู่ในกฎหมายมีอัตราโทษที่สอดคล้องกัน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้กระทำความผิดและอัตราโทษได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการกระทำความผิด



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กฤติกร เฝ็ดิมเกื้อกุลพงศ์. “อยากจะฮั้ว อย่าให้อั้วรู้แล้วกัน : มาตรการลดหย่อนผ่อนโทษ กลไกเสริมในการป้องกันการผูกขาด.” <https://thaipublica.org/2012/06/leniency-program/>, 25 พฤศจิกายน 2564.

เกรียง ไกร เจริญชนาวัดณ์. “แนวความคิดว่าด้วยรัฐ (ตอนที่ 1).”

<http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=295>, 18 กุมภาพันธ์ 2565.

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ. “ความเป็นมาในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

http://law.hcu.ac.th/academic_detail.php?id=14&title=ความเป็นมาในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกัน%20และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในประเทศไทย, 18 กุมภาพันธ์ 2565.

คิงงาม คงตระกูล ลี. รายงานเรื่อง แนวคิดและประสบการณ์ของศาลสิงคโปร์เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษ. โครงการแลกเปลี่ยนข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในกลุ่มอาเซียน ณ State Courts สาธารณรัฐสิงคโปร์ วันที่ 6 กรกฎาคม 2558 ถึง 25 กรกฎาคม 2558

จาวรวัฒน สุขุมาลพงษ์. แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร:

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2556.

ไทยพับลิก้า. “ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันปี 2562 ไทยอันดับถดถอย 101 ต่อด้านทุจริตยากับที่.”

<https://thaipublica.org/2020/01/corruption-perception-index-2019/>, 18 กุมภาพันธ์ 2565.

ชนวัฒน์ เนติวิวัฒน์. “รายงานวิชากฎหมายกับสังคม เรื่อง กฎหมายกับการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย.”

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:rvFQvx>

Xrj8sJ:www.law.cmu.ac.th/law 2011/177404/files/1325747698 .doc+&cd=7&hl=th&ct=clnk&gl=th, 15 มีนาคม 2564.

นภทร ศิวารัตน์. “ทิศทางการคอร์รัปชันในประเทศไทย (Trend of Corruption in Thailand),” วารสารสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม. ปีที่ 5. ฉบับที่ 2. (กรกฎาคม-ธันวาคม 2561).

นิจรินทร์ องค์กรพิสูทธิ์. “การต่อรองคำรับสารภาพ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527.

บรรเจิด ถึงคะเนติ. หลักนิติธรรม ในฐานะ เกณฑ์ ตรวจสอบการกระทำขององค์กรของรัฐ.
รายงานการอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2559.

ปณิษฐ์ ปทุมวัฒน์. “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003
ตอนที่ 1 บทบัญญัติทั่วไปและพันธกรณีในการกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริต
ของภาคี.” จุดนิติ. (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2553).

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์
วิธีการและเงื่อนไขในการกั้นบุคคลไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ. 2561
ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 72/2557 เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ปรีชา อุยตระกูล. ประชาสังคมกับการเสริมสร้างธรรมาภิบาลท้องถิ่น เพื่อพัฒนาระบบและกลไก
ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน กรณีศึกษาจังหวัดนครราชสีมา.
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, 2561.

ผู้จัดการออนไลน์. “ป.ป.ช. มีมติสั่งอัยการฟ้องยึดทรัพย์ 575 ล้าน นพรัตน์ อดีต ผอ.พศ.
ร่ำรวยผิดปกติ –เอี่ยวเงินทอนวัด.”
<https://mgronline.com/politics/detail/9630000004843>, 18 กุมภาพันธ์ 2565.

พงศพัศ พงษ์จิตเวชกุล. “อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ : ศึกษาเปรียบเทียบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 2550 และ 2560.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561.

พิชศาล พันธุ์วัฒนา. “ความน่าเชื่อถือในการนำเอกสารอิเล็กทรอนิกส์มาใช้เป็นพยานหลักฐาน.”
วารสารวิชาการอาชญวิทยาและนิติวิทยาศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ. ปีที่ 5.
ฉบับที่ 1. (มกราคม-มิถุนายน 2562).

พิศอำไพ สมความคิดและคณะ. มาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสคอร์รัปชัน.
กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2557.

พจนานุกรม. “ผู้ชำนาญการพิเศษ.”
<https://xn--12cn0cga1azjg1mtc2h.com/28-512- -ความหมาย-ผู้ชำนาญการพิเศษ.html>
18 กุมภาพันธ์ 2565.

วิชา อมระดิษฐ์. สาเหตุของปัญหาคอร์รัปชันและแนวทางการแก้ไขปัญหา.

กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยการทัพบก, 2560.

วินัย หนูโท. สิทธิของประชาชนในทางอาญาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่สอดคล้อง

กับหลักสากล. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ซีเอ็ด, 2555.

วีระพงษ์ บุญโยภาส. “การนำมาตรการพิเศษมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน.”

[https://so01.tci-thaijo.org/index.php/lawhcu/article/view/157745/114250,](https://so01.tci-thaijo.org/index.php/lawhcu/article/view/157745/114250)

18 กุมภาพันธ์ 2565

วุฒิชัย เต็งพงศธร. ความเป็นมาในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ,
2556.

ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (สบท.) กระทรวงการต่างประเทศ. “อนุสัญญาสหประชาชาติ
ว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต.”

[https://acc.mfa.go.th/th/content/92645-อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต-\(united-nations-convention-against-corruption---](https://acc.mfa.go.th/th/content/92645-อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต-(united-nations-convention-against-corruption---uncac)?page=5d6baca15e39c3f5c005c46&menu=5d6baca15e39c3f5c005c47)

[uncac\)?page=5d6baca15e39c3f5c005c46&menu=5d6baca15e39c3f5c005c47,](https://acc.mfa.go.th/th/content/92645-อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต-(united-nations-convention-against-corruption---uncac)?page=5d6baca15e39c3f5c005c46&menu=5d6baca15e39c3f5c005c47)
23 มีนาคม 2564.

ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงาน ก.พ. ผลการศึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

(Whistleblower Protection) ปรับปรุงจากการเสนอที่ประชุม ก.ม.จ. ครั้งที่ 9/2564
วันที่ 24 พฤศจิกายน 2564

สำนักข่าวไทยพีบีเอส. “ป.ป.ช. เผยปีที่แล้วรับเรื่องร้องเรียนเกือบ 4 พันเรื่อง มหาดไทยมากที่สุด.”

[https://news.thaipbs.or.th/content/295941,](https://news.thaipbs.or.th/content/295941) 12 ตุลาคม 2564.

สำนักข่าวอิสรา. “เปิดทางการ! ป.ป.ช. ฟัน นพรัตน์ อดีต ผอ. พศ. รวยผิดปกติ 575 ล้าน

ชุกเมีย ลูก หลาน.”

[https://www.isranews.org/investigative/investigate-unusual-wealth/84508-isranewss-84508.html,](https://www.isranews.org/investigative/investigate-unusual-wealth/84508-isranewss-84508.html) 12 ตุลาคม 2564.

สำนักข่าวอิสรา. “ครั้งแรก ป.ป.ช. ตรวจสอบทองแท่ง 594 ล้าน สาริต รังคสิริ

ของกลางคดีรวยผิดปกติ.”

[https://www.isranews.org/investigative/investigate-unusual-wealth/82550-isranews-82550.html,](https://www.isranews.org/investigative/investigate-unusual-wealth/82550-isranews-82550.html) 12 ตุลาคม 2564.

สำนักข่าวอิสรา. “ศาลคดีทุจริต ฯ ยกฟ้อง ซี 6 ม.มหิดล ปมรวยผิดปกติ 29 ล. คู่ความไม่อุทธรณ์คดีถึงที่สุด.”

<https://www.isranews.org/content-page/item/85475-isranews-85422.html>,
18 กุมภาพันธ์ 2565

สำนักข่าวไทยโพสต์. “คำสั่งศาลฎีกา ธิบ นิพัทธ 49 ล้าน ร่ำรวยผิดปกติ.”

<https://www.thaipost.net/main/detail/43658>, 12 ตุลาคม 2564.

สำนักข่าวอิสรา. “ครั้งแรกในประวัติศาสตร์ 9 มีนาคม ป.ป.ช. คืนเงินสดของกลาง 17 ล้านคดี สุพจน์ ให้ ก.คลัง.”

<https://www.isranews.org/content-page/item/86192-isranews-86192.html>,
12 ตุลาคม 2564.

สำนักข่าวไทยพีบีเอส. “ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด จุฑามาศ อดีตผู้ว่า ฯ ททท. ร่ำรวยผิดปกติ เตรียมยึดทรัพย์ 65 ล้านบาท.” <https://news.thaipbs.or.th/content/261120>, 12 ตุลาคม 2564.

สำนักข่าวอิสรา. “อัยการแจ้งข้อไม่สมบูรณ์สำนวนคดี ป.ป.ช. ชี้มูล เลขฯ ศาล ระชน.-พวก เอื้อจัดซื้อคอมพิวเตอร์.”

<https://www.isranews.org/article/isranews-news/107269-inves09-66.html>,
18 กุมภาพันธ์ 2565.

สำนักพิมพ์ไทยพับลิก้า. “ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันปี 2564 ด้านทุจริตโลกย่ออยู่กับที่ ไทยร่วงไปที่อันดับ 110.”

<https://thaipublica.org/2022/01/corruption-perception-index-2021/>, 10 ธันวาคม 2564.

ศุภกิจ สัมฤทธิ์พ่อง. “ข้อสังเกตบางประการในเรื่อง “บทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัย.”

<http://web.krisdika.go.th/data/activity/act13718.pdf>, 15 มีนาคม 2564.

หนังสือพิมพ์แนวหน้า. “คดีร่ำรวยผิดปกติน่าสนใจ ยึดทรัพย์เป็นของแผ่นดิน.”

<https://www.naewna.com/politic/columnist/41147>, 12 ตุลาคม 2564.

หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ. “ป.ป.ช. กำลังดูข้อมูล ปม ดร.เอื้ ร่ำรวยผิดปกติ ยัน เรื่องไหนอยู่ในความสนใจของ ปปช. จะเข้าไปดู.” https://www.matichon.co.th/news-monitor/news_3168953,
18 กุมภาพันธ์ 2565.

หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์. “ปปช. ยันสอบทรัพย์สิน “ดร. เอื้” ตามกฎหมายจ่อเรียกมาให้ถ้อยคำ.”

<https://www.thaipost.net/general-news/94369/>, 18 กุมภาพันธ์ 2565.

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. หลักสัดส่วนในการกำหนดโทษ. เอกสารประกอบการสัมมนา
เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดโทษอาญาในการตรากฎหมาย วันที่ 13 กันยายน 2560
ณ โรงแรม เดอะ เบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ

สุธี อากาศฤกษ์. “มูลเหตุคอร์รัปชัน.” วารสารสภาพนายความ. (มิถุนายน-ตุลาคม 2534).
องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย). “ACT ออกแถลงการณ์ค้านลดโทษผู้ต้องขัง “คดีทุจริต”
เจ้าหน้าที่ ทบพวน.” <https://www.bangkokbiznews.com/politics/976782>,
25 พฤศจิกายน 2564.

อุดม รัฐอมฤต. การพัฒนางานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อปกป้องหลักนิติธรรม.
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2558.



ภาษาต่างประเทศ

Andrew Dornbierer. Illicit Enrichment: A Guide to Laws Targeting Unexplained Wealth.

Basel Institute, 2021.

Andrew Dornbierer. “Illicit Enrichment Laws: Asia’s Ignored Anti-Corruption Weapon.”

<https://thediplomat.com/2021/07/illegal-enrichment-laws-asias-ignored-anti-corruption-weapon/>, 2 January 2022.

Alvinology media. “Who is Kow Keng Siong?.”

<https://alvinology.com/2007/07/19/who-is-kow-keng-siong/>, 15 February 2022.

Andrew von Hirsch. “Proportionality in the Philosophy of Punishment.” Chicago Journals

Crime and Justice. vol 16 (1992).

Ashurst. “Anti-Bribery Laws in Australia.”

<https://www.ashurst.com/en/news-and-insights/legal-updates/anti-bribery-laws-in-australia/>, 12 January 2022.

Anti-Corruption & Civil Right Commission.

https://www.acrc.go.kr/board.es?mid=a20301000000&bid=62&act=view&list_no=37184, 12 January 2022.

Ben Rushton. “Fact check: Is Australia in breach of its UN anti-corruption obligations?.”

<https://www.abc.net.au/news/2017-09-28/fact-check-is-australia-in-breach-of-anti-corruption-obligations/8974742>, 12 January 2022.

Business Anti-Corruption Portal. “Business Corruption in South Korea

<https://web.archive.org/web/20150702180410/http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/east-asia-the-pacific/republic-of-korea/show-all.aspx>, 15 March 2022.

Cat Barker. “Australia’s performance against Anti-corruption treaty reviewed.”

https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/FlagPost/2012/July/Australias_performance_against_Anti-corruption_treaty_reviewed, 15 March 2022.

Criminal Lawyers Sydney. “Plea Bargaining.”

<https://criminallawyersinsydney.com.au/plea-bargaining/>, 15 March 2022.

Goodreads, Petrus C. “Van Duyne.”

https://www.goodreads.com/author/show/870279.Petrus_C_van_Duyne,
12 January 2022.

Kow Keng Siong. “Sentencing Principle in Singapore.” *Singapore Academy of Law*, 2009.

Muhammed Ali. “Eradicating Corruption—The Singapore Experience, Presentation Paper for The Seminar on International Experiences on Good Governance and Fighting Corruption.” Thursday, February 17, 2000 Pimarnmek Room, 3rd Floor, The Grand Hotel Bangkok.

Network for Integrity. “Anti-Corruption and Civil Rights Commission-ACRC.”

<https://networkforintegrity.org/continents/asia/anti-corruption-and-civil-rights-commission-acrc/>, 15 March 2022.

Olivia Ho. “Singapore ranked fourth least corrupt country in the world.”

cleanest in Asia,
<https://www.straitstimes.com/singapore/singapore-ranked-fourth-least-corrupt-country-in-the-world-cleanest-asian-country>, 15 March 2022.

Organisation for Economic Co-operation and Development. “ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific.”

<https://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/policyanalysis/35144029.pdf>, 15 March 2022.

Patrick Devlin. *The Enforcement of Morals*. Oxford: University press, 1965.

Richard G Fox. *The Meaning of Proportionality in Sentencing*.

(1994X. 19 Melbourne University Law Review 489.

Seong-Jin Choi and Tak-Kyun Hong. “Anti-Corruption in South Korea.”

<https://www.globalcompliancencnews.com/anti-corruption/anti-corruption-in-south-korea/>, 15 March 2022.

Singapore Legal Advice. “All You Need to Know About Corruption in Singapore.”

<https://singaporelegaladvice.com/law-articles/all-you-need-to-know-about-corruption-in-singapore/>, 15 March 2022.

Singapore Legal Advice. "Plea Bargaining in Singapore : All You Need to Know."

<https://singaporelegaladvice.com/law-articles/plea-bargaining-in-singapore-all-you-need-to-know/>, 15 March 2022.

Steven H. Gifes. Law Dictionary. New York: Barron's Education Series, Inc., 1975.

The Balance. "Thomas J. Catalano."

<https://www.thebalance.com/thomas-catalano-4800829>, 15 January 2022.

Thomas J. Catalano. "Corruption."

<https://www.investopedia.com/terms/c/corruption.asp>, 15 January 2022.

United Nations. "Signature and Ratification Status."

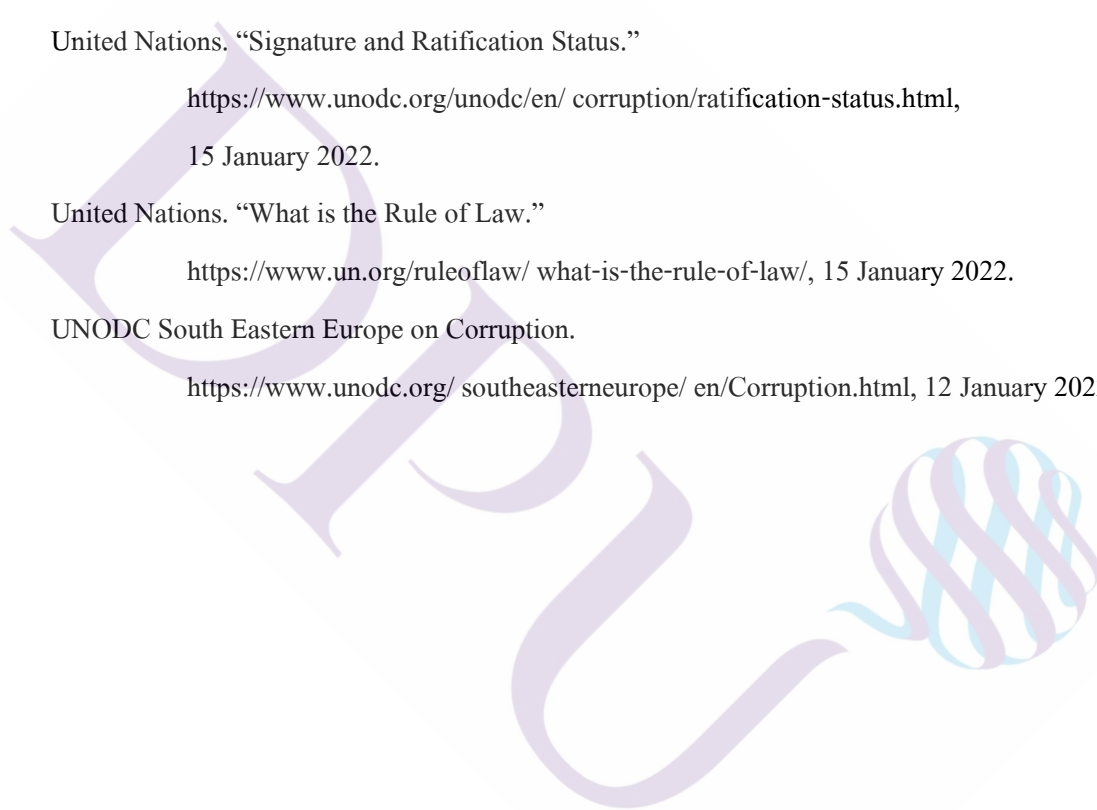
<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>,
15 January 2022.

United Nations. "What is the Rule of Law."

<https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law/>, 15 January 2022.

UNODC South Eastern Europe on Corruption.

<https://www.unodc.org/southeasterneurope/en/Corruption.html>, 12 January 2022.



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล

ประวัติการศึกษา

ชำนะพล สร้อยเกี่ยว

พ.ศ. 2556 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยพายัพ

เนติบัณฑิต สมัยที่ 67

ใบอนุญาตว่าความ สมัยที่ 44

นายร้อยตำรวจสายสอบสวน กอต. 63

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นิติกร กรมประมง

พนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

พนักงานไต่สวน

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

