



อำนาจการสอบสวนของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ : ศึกษากรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐไทย
กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักร

ศลิษา โมระกรานต์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ปีการศึกษา 2565

INVESTIGATIVE POWERS OF THE ATTORNEY GENERAL AND OFFICE OF
THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION COMMISSION : STUDY OF CASES
WHERE THAI GOVERNMENT OFFICIALS COMMIT MALFEASANCE IN
PUBLIC OFFICE OUTSIDE THE KINGDOM

SALISA MORAKRANT

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Department of Law,
Pridi Bhanomyong Faculty of Law
Dhurakij Pundit University
Academic Year 2022



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ อำนาจการสอบสวนของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติ : ศึกษากรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐไทยกระทำความผิดต่อตำแหน่ง
หน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักร

เสนอโดย ศลิษา โมระกรานต์

สาขาวิชา นิติศาสตร์

หมวดวิชา กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์อัจฉริยา ชูตินันท์

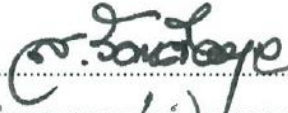
ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว


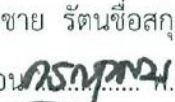


.....ประธานกรรมการ
(อาจารย์ ดร.สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์)


.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(รองศาสตราจารย์อัจฉริยา ชูตินันท์)


.....กรรมการ
(อาจารย์ ดร.จิรวุฒิ ลิปิพันธ์)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ รับรองแล้ว


.....คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนช่อสกุล)

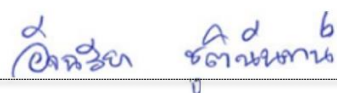
วันที่  เดือน  พ.ศ. 

หัวข้อวิทยานิพนธ์	อำนาจการสอบสวนของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต : ศึกษากรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐไทยกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักร
ชื่อผู้เขียน	ศลิษา โมระกรานต์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์อัจฉริยา ชูตินันท์
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2565

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะมุ่งศึกษาถึงกรณีการกระทำความผิดทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าพนักงานของรัฐที่กระทำลงนอกราชอาณาจักร ซึ่งมาตรา 9 ได้บัญญัติเอาไว้ว่ากรณีเจ้าพนักงานของรัฐไทยกระทำความผิดทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักร จะต้องรับโทษในราชอาณาจักร และอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีความผิดที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 บัญญัติให้อยู่ในอำนาจสอบสวนของอัยการสูงสุด แต่เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนการกระทำความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234(2) ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (ฉบับที่ 4) มาตรา 28(2) ก็กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจและหน้าที่ในการไต่สวนกรณีเจ้าพนักงานของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการด้วยเช่นกัน

ดังนั้น เพื่อให้มีการแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนหรือไต่สวนกรณีเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการอย่างชัดเจนว่า ให้อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบกรณีเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักรอย่างชัดเจน เนื่องจากเป็นความผิดที่ร้ายแรงเกี่ยวข้องกับต่างประเทศ จึงจำเป็นที่จะต้องดำเนินการสอบสวนอย่างมีประสิทธิภาพโดยให้บุคคลผู้ทำหน้าที่สอบสวนและฟ้องร้องดำเนินคดีในชั้นศาล คืออัยการสูงสุด และเพื่อให้การสอบสวนและฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน ผู้เขียนจึงได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ให้อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวมีอำนาจในการดำเนินคดีในความผิดเหล่านี้ เพื่อสร้างบรรทัดฐานและการตีความกฎหมายที่มีความเป็นภววิสัยในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา



อาจารย์ที่ปรึกษา

Thesis Title INVESTIGATIVE POWERS OF THE ATTORNEY GENERAL AND OFFICE OF THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION COMMISSION : STUDY OF CASES WHERE THAI GOVERNMENT OFFICIALS COMMIT MALFEASANCE IN PUBLIC OFFICE OUTSIDE THE KINGDOM

Author Salisa Morakrant

Thesis Advisor Associate Professor Achariya Chutinun

Program Master of Laws

Academic Year 2022

ABSTRACT

This research aims to study cases of committed malfeasance by government officials outside the Kingdom of Thailand. The Criminal Code, section 9, states that in cases where Thai government officials commit corrupt acts while carrying out official duties outside the Kingdom of Thailand, such offenses are punishable within the jurisdiction of the kingdom. The Criminal Code Procedure, section 20, grants investigative authority to the attorney general. However, the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017), section 234(2), and the Organic Act on Anti-Corruption, B.E. 2561 (2018), (No. 4), section 28(2), grant the National Anti-Corruption Commission power and authority to investigate cases of government officials who commit corrupt acts while carrying out official duties outside the kingdom as well.

Therefore, in order to clearly define the scope of authority in investigating such cases, when Thai government officials commit corrupt acts while carrying out official duties outside the country, only the attorney general should be responsible for these cases. This is because it is a serious offense related to foreign countries, and effective investigation must be carried out by individuals who are responsible for investigation and prosecution in the court system, which is the attorney general. Moreover, to ensure that the investigation and prosecution are a seamless process, the author proposes the revision of laws related to this matter, to empower only the attorney general to initiate legal proceedings in these cases, in order to create a legal framework with a clear interpretation of laws to ensure a fair judicial process regarding foreign criminal cases of Thai government officials.

Achariya Chutinun

Advisor

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้เพราะเหตุที่ผู้เขียนได้รับความกรุณาจากท่านรองศาสตราจารย์ อัจฉริยา ชูตินันท์ ที่ท่านให้ความกรุณารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียน ทั้งยังเสียสละเวลาอันมีค่า เพื่อให้คำแนะนำ คำปรึกษา ตลอดจนแนะนำแนวทางต่าง ๆ เพื่อผลักดันให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จไปได้ ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงในความเมตตาที่มีให้แก่ศิษย์

ในโอกาสเดียวกันนี้ ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อท่านอาจารย์ ดร.สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์ ที่ท่านได้ให้ความกรุณารับเป็นประธานในการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งท่านได้ให้ข้อคิดเห็น ข้อชี้แนะ คำแนะนำ ตลอดจนชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาที่สำคัญ จนทำให้เนื้อหาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จสมบูรณ์ ซึ่งในโอกาสนี้

ในการนี้ ผู้เขียนยังใคร่ขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อท่านอาจารย์ ดร.จิรวิทย์ ลิปิพันธ์ ซึ่งท่านอาจารย์ได้เสียสละเวลาอันมีค่าเพื่อรับเป็นกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียน ตลอดจนให้คำแนะนำและให้ความกรุณาในการชี้แนะถึงข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอใช้โอกาสนี้กราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงไม่อาจสำเร็จลุล่วงสมบูรณ์ได้เลย หากปราศจากความเมตตากรุณาที่บรรดาท่านอาจารย์ทั้งหลายได้มอบให้แก่ผู้เขียน ซึ่งคุณูปการทั้งหลายเหล่านี้ที่ผู้เขียนได้รับมานั้น ถือเป็นพระคุณแก่ตัวผู้เขียนเป็นอย่างยิ่ง

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาของผู้เขียน ที่ท่านได้เสียสละทั้งกำลังกายและกำลังทรัพย์ เพื่อให้ผู้เขียนได้ศึกษาหาความรู้อย่างเต็มที่ ตลอดจนทั้งยังให้กำลังใจที่คอยให้สนับสนุน ทำให้ผู้เขียนไม่เคยหยุดพยายาม ผู้เขียนรู้สึกภูมิใจอย่างยิ่งที่เกิดเป็นบุตรของท่านทั้งสอง

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก่อให้เกิดประโยชน์ใด ๆ ต่อการศึกษาหรือเป็นประโยชน์ในเชิงวิชาการ ผู้เขียนขอยกความดีความชอบเหล่านั้นให้แก่ผู้มีพระคุณทั้งหลายที่เกี่ยวข้องที่ผู้เขียนได้กล่าวมาข้างต้น แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องหรือผิดพลาดประการใด ผู้เขียนกราบขออภัยและขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ศลิษา โมระภรณต์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐาน.....	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.5 ระเบียบวิธีวิจัย.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
2. แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในการสอบสวนหรือไต่สวนของอัยการสูงสุด และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีเจ้าพนักงาน ของรัฐบาลไทยกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักร	8
2.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003	8
2.2 การตีความหมายการทุจริตต่อหน้าที่.....	17
2.3 อำนาจหน้าที่ในการไต่สวนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักรของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)	20
2.4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา.....	30
2.5 เขตอำนาจการลงโทษของรัฐกรณีเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิด.....	51
ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักร	
3. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนหรือไต่สวนกรณีเจ้าพนักงาน ของรัฐบาลกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกดินแดนในต่างประเทศ	54
3.1 สหราชอาณาจักร.....	54
3.2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	62

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.3 ประเทศญี่ปุ่น.....	74
3.4 ตารางศึกษาเปรียบเทียบบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนกรณี เจ้าพนักงานของรัฐกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกดินแดน ในต่างประเทศ	82
4. วิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจในการสอบสวนคดีทุจริตในความผิดที่เกิดขึ้นนอก.....	84
ราชอาณาจักรตามกฎหมายไทยกับต่างประเทศ	
4.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน.....	85
ในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ นอกราชอาณาจักร	
4.2 วิเคราะห์โดยการนำบทบาทขององค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวนคดีทุจริตของ.....	96
เจ้าพนักงานในต่างประเทศมาปรับใช้กับประเทศไทย	
4.3 ความสำคัญและความเหมาะสมที่อัยการสูงสุดสมควรเป็นพนักงานสอบสวน.....	110
ผู้รับผิดชอบโดยพิจารณาในแง่เหตุผลและความจำเป็น	
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	114
5.1 บทสรุป.....	114
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	117
บรรณานุกรม.....	119
ประวัติผู้เขียน.....	126

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1	82
4.1	109

กับต่างประเทศ

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตคอร์รัปชันถือเป็นหนึ่งในปัญหาสำคัญที่ขัดขวางกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดความไม่ความเท่าเทียมกันในสังคมซึ่งวัดโดยความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของคนในสังคม ปัจจุบันการคอร์รัปชันดูเหมือนจะทวีความรุนแรงมากขึ้นและพัฒนารูปแบบการทุจริตให้ซับซ้อนเพื่อให้ยากแก่การตรวจสอบ อีกทั้งเมื่อโลกได้ก้าวเข้าสู่โลกดิจิทัลและมีความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีทำให้ผู้คนต่างๆ ทั่วโลกเข้าถึงและเชื่อมต่อกันได้ง่ายยิ่งขึ้น หรือการคมนาคมระหว่างประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าและทันสมัยทำให้เปิดโอกาสให้มีการกระทำความผิดทุจริตคอร์รัปชันระหว่างประเทศ ซึ่งมีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศไทย หรือมีคนไทยเป็นผู้กระทำความผิด ณ ต่างประเทศเพิ่มมากขึ้นกลายเป็นความผิดที่ขยายขอบเขตความสำคัญที่มีความเกี่ยวพันระหว่างประเทศ เมื่อรัฐต้องสูญเสียเงินเป็นจำนวนพัน ๆ ล้านสำหรับข้าราชการตั้งแต่ระดับล่างไปจนถึงรัฐมนตรี แต่ไม่สามารถหาผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ จนองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International หรือ TI) เผยดัชนีการรับรู้การทุจริต ปี 2020 ว่าประเทศไทยติดอันดับ 104 จาก 180 ประเทศทั่วโลก และติดอันดับ 5 ของประเทศกลุ่มอาเซียนเป็นเครื่องบ่งชี้สำคัญถึงสถานการณ์ การทุจริตในประเทศไทย มีปัญหาคอร์รัปชันในระดับที่สูงและมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้น ซึ่งนับเป็นปัญหาที่ฝังราก ลึกสู่สังคมไทยเป็นปัญหาที่นำไปสู่ความยากจน และเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง

ยิ่งไปกว่านั้น หากกรณีของการทุจริตคอร์รัปชันดังกล่าวได้กระทำโดยเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทย ซึ่งทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักรเสียด้วยแล้ว กรณีนี้ยิ่งเป็นการสร้างความเสียหายต่อภาพลักษณ์ของประเทศ เศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ทำให้สถาบันการเงินของไทยถูกลดความน่าเชื่อถือในสายตาชาวโลก การทำธุรกรรมทางการเงินในระดับนานาชาติจะยากขึ้นเพราะไม่มีความน่าเชื่อถือ ซึ่งจะส่งผลเสียต่อการพัฒนาประเทศด้วย ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ต้องด้วยประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 9 ที่บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 149 ถึงมาตรา 166 และมาตรา 200 ถึงมาตรา 205 นอกราชอาณาจักรจะต้องรับโทษในราชอาณาจักร” ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยใช้อำนาจรัฐกระทำความผิดเป็นการเสียหายแก่รัฐ จึงจะต้องลงโทษตามกฎหมายอาญาของไทย¹ ซึ่งเจ้าพนักงานของรัฐต้องหาว่าทุจริตและเป็นกรณีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลง นอกราชอาณาจักร ซึ่งอาจเป็นทั้งหมดหรือแต่บางส่วน เช่น กรณีการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่สนามบินสุวรรณภูมิ หรือกรณีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดงานท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยของการท่องเที่ยวแห่ง

¹ คณิต ธิ นคร, *กฎหมายอาญา ภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 7, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2563) 112.

ประเทศไทย การสอบสวนดำเนินคดีจะเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 หรือจะเป็นอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)²

เป็นกรณีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้มียอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาระหว่างอัยการสูงสุดกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในประเภทคดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 149 ถึงมาตรา 166 และมาตรา 200 ถึงมาตรา 205 นอกราชอาณาจักรไทยตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 9 ว่าหากเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าว นอกราชอาณาจักรไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแล้ว องค์กรใดจะเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการดำเนินการสอบสวน

โดยตามตัวอย่างเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริง ดังเช่นคดีของนางจุฑามาศ ศิริวรรณ อดีตผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ที่เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2563 ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางได้อ่านคำพิพากษาของศาลฎีกาในคดีที่พนักงานอัยการสำนักงานคดีพิเศษ 2 เป็นโจทก์ยื่นฟ้องนางจุฑามาศ ศิริวรรณ เกี่ยวกับพฤติการณ์ในการรับสินบนจากชาวต่างชาติเพื่อสิทธิในการจัดเทศกาลภาพยนตร์นานาชาติกรุงเทพฯ ระหว่างปี พ.ศ. 2546 - 2550 โดยศาลฎีกามีคำพิพากษาถึงที่สุดว่านางจุฑามาศ ศิริวรรณ มีความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 12 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 6 และมาตรา 11 รวมโทษทุกกระทงแล้วให้จำคุกเป็นเวลา 50 ปี³

ที่มาของคดีดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นการดำเนินคดีตามกฎหมายการกระทำความผิดอันเป็นการทุจริตข้ามชาติ (Foreign Corrupt Practices Act) หรือ FCPA ของสหรัฐอเมริกา โดยศาลนครลอสแอนเจลิส ตัดสินว่า นายเจอร์ราร์ด กรีน และนางแพทริเซีย กรีน สองสามีภรรยา เจ้าของบริษัทผลิตภาพยนตร์ในสหรัฐ มีความผิดขอให้สินบน นางจุฑามาศ ศิริวรรณ อดีตผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) โดยจ่ายเงินให้ นางจุฑามาศฯ ไปทั้งหมด 1.8 ล้านดอลลาร์ เพื่อแลกกับการให้ ททท. คัดเลือกเป็นผู้จัดงานเทศกาลภาพยนตร์นานาชาติกรุงเทพฯ หรือ Bangkok International Film Festival (BIBF) ช่วงปี 2546 - 2550 โดยมีการโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากที่ธนาคารประเทศสิงคโปร์ บัญชีธนาคารประเทศอังกฤษ และบัญชีธนาคารในเกาะเจอร์ซี (ที่อยู่ภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษ) ของบุตรสาวนางจุฑามาศฯ ซึ่งเป็นการกระทำความผิด นอกราชอาณาจักร หลังจากนั้นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีการประสานข้อเท็จจริง ดำเนินการไต่สวน และใช้ข้อมูลจากกระทรวงยุติธรรมของสหรัฐอเมริกาและสำนักงานสอบสวนกลางของสหรัฐฯ (FBI) รวมทั้งเส้นทางการเงินของผู้ต้องหาชาวต่างชาติดังกล่าว และต่อมามีคณะกรรมการ

² คณิต ฒ นคร, *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 9, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561) 539-540.

³ โปสต์ทูเดย์, 'ศาลฎีกาตัดสินคุก 50 ปี "อดีตผู้ว่า ททท." คดีเรียกรับสินบนจัดเทศกาลภาพยนตร์' (โปสต์ทูเดย์, 16 พฤศจิกายน 2563) <<https://www.posttoday.com/social/general/638132>> สืบค้นเมื่อ 8 ธันวาคม 2565.

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูลความผิดนางจุฑามาศ ศิริวรรณ ฐานเป็นเจ้าพนักงานเรียกรับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดในหน้าที่ ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ และได้ส่งรายงานการสอบสวนพร้อมด้วยความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีกับนางจุฑามาศต่อไป⁴

ตามพฤติการณ์แห่งคดีดังกล่าว ผู้ที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการไต่สวน สอบสวนข้อเท็จจริงในคดีนี้เพื่อดำเนินคดีกับนางจุฑามาศ ก็คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) และแม้คำพิพากษาของศาลจะวินิจฉัยมูลความผิดของนางจุฑามาศ ศิริวรรณ ว่าเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 12 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 6 และมาตรา 11 อันถือเป็นความผิดตามบทกฎหมายที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันพฤติการณ์ในการรับสินบนของ นางจุฑามาศฯ ในฐานะที่ตนเป็นเจ้าพนักงานของรัฐเพื่อให้ชาวต่างชาติได้สิทธิในการจัดงานจัดเทศกาลภาพยนตร์นานาชาติกรุงเทพฯ นั้นก็เป็นความผิดตามบททั่วไปในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 และมาตรา 157 ด้วยในขณะเดียวกันก็ต้องด้วยประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 9 ที่บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 149 ถึงมาตรา 166 และมาตรา 200 ถึงมาตรา 205 นอกพระราชอาณาจักร จะต้องรับโทษในราชอาณาจักร ” อันถือเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักร ซึ่งสมควรที่จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนของอัยการสูงสุด แต่กรณีกลับปรากฏว่าอัยการสูงสุดมิใช่พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในกรณีดังกล่าวข้างต้น โดยมีการให้เหตุผลในกรณีพิจารณาประเด็นที่ว่านางจุฑามาศฯ อยู่ในอำนาจหน้าที่การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า “การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และนางจุฑามาศ ศิริวรรณ ขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จึงพิจารณาได้ว่า นางจุฑามาศ ศิริวรรณ อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับนางสาวจิตติโสภิตา ศิริวรรณ แม้ไม่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ แต่อยู่ในฐานะผู้สนับสนุนในการกระทำของนางจุฑามาศ ศิริวรรณ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่นกัน”⁵

โดยอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 นั้น อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในความผิดที่มีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ซึ่งย่อมแปลความหมายได้ว่า ในกรณีการกระทำความผิดของนางจุฑามาศ ศิริวรรณ ดังกล่าวที่เป็นการรับสินบนจากชาวต่างชาติโดยมีพฤติการณ์ในการกระทำความผิดอยู่นอกราชอาณาจักรนั้น ก็ย่อมจะต้องอยู่ในอำนาจสอบสวนดำเนินคดีของอัยการสูงสุดด้วย

⁴ สารสัมพันธ์, ‘สินบนข้ามชาติ ททท. คู่ก 50 ปี’ (แนวหน้า, 8 พฤษภาคม 2562)
<<https://www.naewna.com/politic/columnist/39968>> สืบค้นเมื่อ 8 ธันวาคม 2565.

⁵ ความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการ (อก.4) เลขรับที่ ปปช. 86/2554, 23.

แต่ในกรณีกลับกัน หากพิจารณาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยกระทำนอกราชอาณาจักร ก็พบว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่บังคับใช้อยู่ในขณะที่เกิดการกระทำความผิดบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจและหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าของหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม⁶

อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ก็ได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม⁷ ซึ่งเป็นการบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. เอาไว้อย่างกว้างขวางทำให้ต้องอาศัยการตีความว่ากรณีความผิดทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐที่ได้กระลงนอกราชอาณาจักรนั้นอยู่ในอำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยหรือไม่

พิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ถ้าหากมีกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการในขณะที่เกิดการกระทำความผิดนั้นที่กระทำนอกราชอาณาจักรเกิดขึ้นอีก บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁸ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (ฉบับที่ 4)⁹ ก็ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจและหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าของหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมซึ่งบัญญัติเอาไว้ทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

เช่นนี้แล้ว หากพิจารณาจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 301(3) ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 43(4) เปรียบเทียบกับแล้วบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 301(3).

⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 43(4) ประกอบมาตรา 88.

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 234(2).

⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561(ฉบับที่ 4), มาตรา 28(2).

2560 มาตรา 234(2) ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (ฉบับที่ 4) มาตรา 28(2) ก็อาจกล่าวได้เช่นเดียวกันว่า การกระทำความผิดที่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักรก็ยังคงอยู่ในอำนาจไต่สวน สอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) อยู่เช่นเดิม เนื่องจากลักษณะของบทบัญญัติที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่ได้เปลี่ยนแปลงใจความสำคัญของอำนาจการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ไป

กรณีจึงมีประเด็นปัญหาให้พิจารณาว่า อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีความผิดนอกราชอาณาจักรของอัยการสูงสุด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักร ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 9 กับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการซึ่งได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234(2) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 มาตรา 28(3) นั้น เนื่องจากยังมีความไม่ชัดเจนว่าองค์กรใดควรจะเป็นผู้มีอำนาจเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนหรือไต่สวนในกรณีการกระทำความผิดดังกล่าว

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการกำหนดขอบเขตของการใช้กฎหมายอาญาและบทบาทของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการดำเนินคดีความในความผิดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำความผิดทุจริตนอกราชอาณาจักร

1.2.2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาการตีความในการบัญญัติกฎหมายเรื่องอำนาจการสอบสวนของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในกรณีการกระทำความผิดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำความผิดทุจริตนอกราชอาณาจักร ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 9 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (ฉบับที่ 4) มาตรา 28(3)

1.2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบในกรณีของการกระทำความผิดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำความผิดทุจริตนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

1.2.4 เพื่อวิเคราะห์และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยกำหนดแบ่งแยกขอบเขตอำนาจสอบสวนหรือไต่สวนให้กรณีความผิดที่เจ้าพนักงานของรัฐกระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักรให้เป็นอำนาจของอัยการสูงสุด และให้กรณีความผิดที่เจ้าพนักงานของรัฐกระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่

ราชการในราชอาณาจักรให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อความชัดเจนแน่นอน

1.3 สมมติฐาน

อำนาจในการสอบสวนดำเนินคดีของอัยการสูงสุดในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักรนั้น ได้บัญญัติรับรองถึงอำนาจดังกล่าวไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ที่ให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบในความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร แต่เมื่อได้พิจารณาต่อไปถึงอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็พบว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234(2) ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (ฉบับที่ 4) มาตรา 28(2) ก็ได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้อำนวยการและวินิจฉัยการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งได้กระทำลง แต่กลับไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนว่าอำนาจการไต่สวนนั้นรวมไปถึงการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรด้วยหรือไม่ จึงเห็นว่าเขตอำนาจในการสอบสวนหรือไต่สวนในกรณีความผิดดังกล่าวนี้ยังมีความไม่ชัดเจนและคลุมเครือว่าระหว่าง อัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) องค์กรใดจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการสอบสวนหรือไต่สวนในประเภทคดีที่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักร

ดังนั้นเพื่อป้องกันการเกิดปัญหาการคลุมเครือและสับสนในเรื่องอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการสอบสวนจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234(2) และให้มีบทบัญญัติมาตรา 28(2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (ฉบับที่ 4) ว่าด้วยเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในความผิดที่เจ้าพนักงานกระทำการทุจริตนอกราชอาณาจักร และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนในความผิดเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าพนักงานเฉพาะแต่ที่ได้กระทำลงภายในราชอาณาจักรไทยเท่านั้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การวิจัยศึกษานี้จะมุ่งศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความผิดในการกระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา กับปัญหาเรื่องอำนาจการสอบสวนในการกระทำความผิดดังกล่าวในกรณีที่ความผิดเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรของอัยการสูงสุดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 9 โดยศึกษาจากบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ อาทิ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เปรียบเทียบกับอำนาจสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (ฉบับที่ 4) มาตรา 28(2) รวมทั้งแนวคิดและทฤษฎีต่างๆที่เกี่ยวข้องของกฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำมาซึ่งแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงและเสนอข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาในเรื่องอำนาจในการสอบสวนของอัยการสูงสุดต่อไป

1.5 ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพและเป็นการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในเชิงกฎหมาย โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากบทบัญญัติของกฎหมาย ตำรากฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกาของไทย บทความและวารสารจากอัยการนิเทศ บทความและวารสารต่าง ๆ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ตลอดจนการค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์และสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่นอีกด้วย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการกำหนดขอบเขตของการใช้กฎหมายอาญา บทบาทของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการดำเนินคดีกรณีเจ้าพนักงานของรัฐกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักร

1.6.2 ทำให้ทราบถึงเขตอำนาจสอบสวนที่มีความชัดเจนแน่นอนของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในกรณีของการกระทำความผิดนอกราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 9 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (ฉบับที่ 4) มาตรา 28(2)

1.6.3 ทำให้ทราบถึงลักษณะของการกระทำความผิดที่ถือว่าความผิดนั้นได้กระทำนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ

1.6.4 ทำให้ทราบถึงวิธีการในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจสอบสวนของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการดำเนินคดีในความผิดการกระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักร

บทที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในการสอบสวนหรือไต่สวนของอัยการสูงสุด และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ราชการนอกราชอาณาจักร

การสอบสวนในคดีอาญาจึงมีความสำคัญเนื่องจากเป็นต้นธารของกระบวนการยุติธรรม เป็นกลไกของรัฐที่ใช้ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม และเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา จำเลยและผู้เสียหาย ดังนั้นพนักงานสอบสวนจึงต้องทำการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับคดี ทั้งที่เป็นคุณและเป็นโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยด้วยความสุจริต เทียงธรรม ซึ่งจะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับคดีได้รับความยุติธรรมด้วยกันทุกฝ่าย และเพื่อให้การดำเนินคดีมีประสิทธิภาพมากที่สุด ดังนั้น กรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดนอกราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 9 เมื่อเกิดความสับสนว่าอำนาจสอบสวนควรเป็นอำนาจสอบสวนของอัยการสูงสุดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234(2) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28(2) จึงอาจทำให้การสอบสวนไม่มีประสิทธิภาพ ยืดเยื้อ ส่งผลกระทบต่อตัวผู้ต้องหาซึ่งเป็นประชาชนแห่งคดี ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงควรนำทฤษฎีกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์ว่าองค์กรใดสมควรจะมีอำนาจสอบสวน

2.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption 2003 : UNCAC)

หลายทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างตระหนักถึงผลร้ายที่เกิดขึ้น จากปัญหาการทุจริตมากยิ่งขึ้น เพราะผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทุจริตนั้นได้ส่งผลกระทบอย่างใหญ่หลวงหลายประการ เช่น การก่อให้เกิดภาวะการถดถอยของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ปัญหาสังคมที่เพิ่มมากยิ่งขึ้นเพราะขาดปัจจัยในการแก้ปัญหา การเกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติและให้อภิสิทธิ์แก่บุคคลที่เอื้อผลประโยชน์ในภาครัฐ นอกจากนี้ การทุจริตยังถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมอันเป็นปฏิปักษ์ต่อหลักธรรมาภิบาล หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมอันเป็นหลักสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น สังคมโลกจึงได้สร้างเครื่องมือเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตร่วมกันขึ้น เพราะต่างตระหนักดีว่าการแก้ไขปัญหาการทุจริตนั้นไม่สามารถกระทำได้โดยลำพัง จึงได้เกิดความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริตระหว่างประเทศขึ้น ทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับนานาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อที่ประชุมสมัชชาแห่ง

สหประชาชาติได้ตระหนักถึง ความรุนแรงของปัญหาและภัยคุกคามอันเกิดจากการทุจริตที่ส่งผลต่อเสถียรภาพ และความมั่นคงของสังคม จึงได้ตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจขึ้น เพื่อการเจรจาจัดทำ “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต” และในคราวประชุมสมัชชา แห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2546 ที่ประชุมได้มีมติที่ 58/4 เปิดการลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต และอนุสัญญาดังกล่าวก็ได้มีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ 14 ธันวาคม 2548 เป็นต้นมา โดยเป้าหมายสุดท้ายของอนุสัญญานี้คือประเทศสมาชิกสหประชาชาติได้ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้กันอย่างทั่วถึงครอบคลุมทั่วทุกภูมิภาคของโลก เพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างกัน อันจะทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งระดับภายในประเทศและในระดับสากลเป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพ¹⁰

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 นี้ มีเนื้อหาครอบคลุมมาตรการและกฎเกณฑ์การต่อต้านการทุจริตอย่างเป็นระบบ โดยครอบคลุมการกระทำทุจริตในภาครัฐและภาคเอกชน ความผิดฐานทุจริตนี้จะครอบคลุมทั้งการให้สินบนและรับสินบน ไม่ว่าจะเป็ในประเทศหรือต่าง ประเทศ การยกยอกทรัพย์ การใช้อิทธิพลโดยไม่ชอบ การร่ำรวยผิดปกติ และการฟอกเงิน มีการกำหนดมาตรการทั้งการป้องกันการกำหนดให้การกระทำทุจริตเป็นความผิดอาญาและมาตรการความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมทั้งให้การช่วยเหลือทางวิชาการซึ่งบทบัญญัติบางเรื่องมีเนื้อหาเชิงบูรณาการเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม สื่อมวลชน ซึ่งมีลักษณะต่างจากข้อตกลงระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่ให้ความสำคัญเฉพาะบางเรื่องเท่านั้น¹¹

โดยอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption 2003 : UNCAC) มีเนื้อหาประกอบไปด้วย 8 หมวด จำนวน 71 ข้อ ดังนี้¹²

หมวดที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป (ข้อ 1-4) (Chapter 1 General provision) เป็นการกล่าวถึงจุดมุ่งหมายของอนุสัญญา คำจำกัดความถ้อยคำที่ใช้ในอนุสัญญา ขอบเขตบังคับใช้ และการคุ้มครองอธิปไตยของรัฐภาคี

หมวดที่ 2 มาตรการป้องกันการทุจริต (ข้อ 5 - 14) (Chapter 2 Preventive Measures) เป็นการกล่าวถึงพันธกรณีของรัฐภาคีที่จะต้องจัดทำนโยบายป้องกันการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ ในหมวดนี้จะกล่าวถึงมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ตั้งแต่การจัดตั้งองค์กรพิเศษเพื่อการต่อต้าน การ

¹⁰ ปณิษฐ์ ปทุมวัฒน์, ‘ชุด “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003: United Nations Convention Against Corruption 2003’ (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2553) จุลินิติ 187-188 <<https://shorturl.asia/70PFO>> สืบค้นเมื่อ 8 ธันวาคม 2565.

¹¹ แสง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, ‘การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003’ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 2551).

¹² United Nations Convention Against Corruption 2003.

ทุจริต จนถึงนโยบายและแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการส่งเสริมธรรมาภิบาล หลักนิติรัฐ ความโปร่งใส และการตรวจสอบได้ และที่สำคัญได้ย้าถึงบทบาทสำคัญของ NGOs และความคิดริเริ่มของชุมชน และเชิญชวนรัฐภาคีให้กระตุ้นให้องค์กรเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วม รับรู้ปัญหาการทุจริตด้วย

หมวดที่ 3 การกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย (ข้อ 14-42) (Chapter 3 Criminal and law enforcement) จะกล่าวถึงการกำหนดให้การกระทำบางอย่างที่ยังไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายแห่งรัฐภาคีเป็นความผิดทางอาญา เพื่อให้ครอบคลุมการทุจริตได้อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ซึ่งการกระทำความผิดอาญาบางอย่างภายใต้ข้อบังคับของอนุสัญญานี้กำหนดให้รัฐภาคีกำหนดเป็นความผิดเพิ่มเติม อนุสัญญานี้ไม่เพียงแต่กล่าวถึงการทุจริตในรูปแบบที่ราบกันอยู่ทั่วไปเท่านั้น เช่น การให้สินบน และการยกยอทรัพย์สินของรัฐ แต่ยังรวมถึงการกระทำที่สนับสนุนการทุจริตการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม การใช้อิทธิพล การปกปิด และการฟอกเงินที่ได้มาจากการกระทำผิด นอกจากนั้นยังได้กล่าวถึงมาตรการในการดำเนินการกับการทุจริตในภาคเอกชนด้วย

หมวดที่ 4 ความร่วมมือระหว่างประเทศ (ข้อ 43-50) (Chapter 4 International cooperation) เป็นการกล่าวเน้นย้ำว่าความร่วมมือระหว่างประเทศมีความจำเป็นอย่างมากในการดำเนินงานทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต (การป้องกัน การสืบสวนสอบสวน การฟ้องคดี การยึด และการคืนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำโดยมิชอบ) กำหนดให้รัฐภาคีกำหนดรูปแบบความร่วมมือทางกฎหมายซึ่งกันและกันในการรวบรวมพยานหลักฐาน การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การติดตาม การอายัด ยึด และริบทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริต

หมวดที่ 5 การติดตามทรัพย์สินคืน (ข้อ 51-59) (Chapter 5 Asset recover) ในหมวดนี้จะเป็นการกล่าวถึงการคืนทรัพย์สินโดยระบุชัดเจนถึงความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการคืนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิดให้แก่รัฐภาคีที่ร้องขอรวมถึงการพิจารณาถึงผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียของผู้เสียหายและผู้เป็นเจ้าของโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิด

หมวดที่ 6 ความช่วยเหลือทางวิชาการในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (ข้อ 60-62) (Chapter 6 Technical assistance and information exchange) ซึ่งในหมวดนี้ได้กล่าวถึงมาตรการในการฝึกอบรมวิจัย และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกันตลอดจนกับองค์การระหว่างประเทศ และองค์การระดับภูมิภาคในเรื่องดังกล่าว

หมวดที่ 7 กลไกในการปฏิบัติตามอนุสัญญา (ข้อ 63-64) (Chapter 7 Mechanism for implementation) ได้กล่าวถึงการกำหนดให้มีที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีอนุสัญญา การประชุมของรัฐภาคีรวมทั้งหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการที่ประใหญ่ของรัฐภาคี

หมวดที่ 8 บทบัญญัติสุดท้าย (ข้อ 65-71) (Chapter 8 Final provision) จะเป็นการกล่าวถึงการปฏิบัติตามอนุสัญญา การระงับข้อพิพาท การลงนาม การให้สัตยาบัน การยอมรับ การให้ความเห็นชอบ การภาคยานุวัติ การมีผลใช้บังคับ การแก้ไขเพิ่มเติม การบอกเลิก ผู้เก็บรักษา และภาษาที่ใช้จัดทำอนุสัญญา

จากทั้งหมด 8 หมวด จำนวน 71 ข้อ ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 มีเนื้อหาครอบคลุม โดยเริ่มตั้งแต่การให้ความหมายซึ่งได้ปรับถ้อยคำที่ใช้ในความหมายที่ต่างกันของประเทศต่าง ๆ ให้เป็นมาตรฐาน มีการกำหนดให้รัฐภาคีพัฒนา การป้องกันการทุจริตทั้งภาครัฐและเอกชน กำหนดให้รัฐภาคีต้องกำหนดให้การกระทำความผิดที่ระบุไว้ในอนุสัญญาเป็นความผิดทางอาญา รวมถึงการพิจารณาการกระทำความผิดอื่น ๆ ด้วย มีการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคืนทรัพย์สินมาตราบการในการฝึกอบรม การวิจัย การลงนาม การให้สัตยาบัน การภาคยานุวัติ และการปฏิบัติตามอนุสัญญา เป็นต้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าอนุสัญญานี้เป็นเครื่องมือในลักษณะระบอบกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ (international regimes) ชุดแรกที่ครอบคลุมทั้งในแง่ของประเด็นต่าง ๆ อันอาจมาจากลักษณะเด่นของการต่อต้านการทุจริตระดับภูมิภาคต่าง ๆ โดยเสริมและชดเชยข้อด้อยที่มีอยู่ด้วยการเชื่อมโยงระหว่างภูมิภาคและประเทศต่าง ๆ อันจะนำมาซึ่งการดำเนินการใช้มาตรการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของรัฐภาคีได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น¹³

2.1.1 มาตรการที่สำคัญเพื่อต่อต้านการทุจริตของสหประชาชาติ

อนุสัญญานี้มีหลักการที่สำคัญ คือ การสร้างมาตรการใหม่ที่เป็นเครื่องมือในการป้องกัน ควบคุม และปราบปรามการทุจริต ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดดังกล่าวเนื่องจากคดีทุจริตส่วนใหญ่เป็นคดีที่สร้างความเสียหายคิดเป็นมูลค่ามหาศาล เพราะนอกจากจะเกิดความสูญเสียที่เป็น ตัวทรัพย์สินแล้วยังสร้างความเสียหายให้แก่ประเทศชาติ ไม่ว่าจะเป็นการทำลายเสถียรภาพทางการเมือง ทำลายคุณค่าของความยุติธรรม การพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศ อนุสัญญานี้จึงระบุวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจนถึงมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยได้ระบุไว้ในข้อ (1) ดังนี้¹⁴

(ก) เพื่อส่งเสริมและเสริมสร้างมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

(ข) เพื่อส่งเสริมช่วยเหลือและสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศและการช่วยเหลือทางเทคนิคในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงการติดตามเอาทรัพย์สินที่ถูกทุจริตไปนั้นกลับคืน และ

(ค) เพื่อส่งเสริมความมีคุณธรรม ตรวจสอบได้ และการบริหารกิจการบ้านเมืองและทรัพย์สินของรัฐอย่างเหมาะสม

เมื่อพิจารณาข้อความที่ระบุไว้ในข้อ 1 ของอนุสัญญานี้จะทำให้เราเข้าใจถึงหลักการที่สำคัญ และวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้ชัดเจนยิ่งขึ้นในส่วนของมาตรการต่าง ๆ ในอนุสัญญานี้จะเริ่มตั้งแต่การวางโครงสร้างของระบบกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต โดยเน้นในเรื่องมาตรการป้องกัน มาตรการ

¹³ ภูมิภักษ์ รัตนะวัน, 'ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของคดีทุจริตและกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560) 61.

¹⁴ ข้อ 1 United Nations Convention Against Corruption 2003

ทางอาญา มาตรการความร่วมมือระหว่างประเทศ และมาตรการติดตามทรัพย์สินคืน ซึ่งมีสาระสำคัญของแต่ละมาตรการดังนี้

(1) มาตรการป้องกัน ปรากฏอยู่ในหมวด 2 ข้อ 5 - 14 ของอนุสัญญาฉบับนี้ ซึ่งเนื้อหาหมวดนี้จะครอบคลุมมาตรการป้องกันทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการและให้ความสำคัญแก่ความเป็นอิสระของศาลและอัยการซึ่งมีส่วนสำคัญในการปราบปรามการทุจริตตามกระบวนการยุติธรรม และยังมีมาตรการในส่วนราชการอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านภาษี การควบคุมคุณภาพสินค้า การโยธาธิการ การอนุมัติโรงงาน หรือโครงการต่าง ๆ ในภาคเอกชนก็มีความเสี่ยงการทุจริตไม่น้อยกว่ากันเลย ในเรื่องการก่อตั้งหน่วยงานต่อต้านการทุจริตซึ่งอนุสัญญานี้เพียงเรียกร้อง (Calls On) คือเป็นเพียงสิ่งปรารถนา (Desirable) ที่ให้รัฐภาคีส่งเสริมอย่างจริงจังให้องค์กรที่มีใช้ระดับระหว่างรัฐบาลที่เรียกกันว่าองค์กรเอกชน (NGO) เข้ามาจับบทบาทด้านการต่อต้านการทุจริตเท่านั้น

อย่างไรก็ดี หลักการป้องกันการทุจริตทั้งหลายในหมวดนี้ มีพันธกรณีที่รัฐภาคีต้องปฏิบัติตามและมีพันธกรณีซึ่งรัฐภาคีมีสิทธิเลือกที่จะรับเอาหรือไม่ก็ได้ แต่ถ้าเลือกที่จะไม่รับเอาก็จะทำให้การต่อต้านการทุจริตตามอนุสัญญานี้ไม่ได้ผลเท่าที่ควร สำหรับพันธกรณีที่ต้องปฏิบัตินั้นมีการใช้ถ้อยคำที่ยืดหยุ่น ทำให้รัฐภาคีอาจรับไว้พิจารณาแต่ก็เป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้¹⁵ ซึ่งมาตรการป้องกันข้อที่ 5 ของอนุสัญญาเป็นเรื่องนโยบายการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตที่กำหนดให้รัฐภาคีต้องพัฒนาและปฏิบัติตามนโยบายการประสานงานในการต่อต้านการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองที่ดีและทรัพย์สินของรัฐอย่างเหมาะสม ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ความโปร่งใส และตรวจสอบได้ให้ความร่วมมือแก่กันในการส่งเสริมพัฒนาการป้องกันและมีส่วนร่วมในแผนการดำเนินงานและโครงการระหว่างประเทศซึ่งมุ่งป้องกันการทุจริต เป็นต้น ส่วนข้อที่ 6 ของอนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องประกันความมีอยู่ขององค์กรหนึ่งหรือหลายองค์กรตามความเหมาะสมในการป้องกันการทุจริตซึ่งเป็นการกล่าวถึงการจัดตั้งองค์กรป้องกันการทุจริตขึ้นมารับผิดชอบโดยเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของรัฐภาคีนั้น ๆ และข้อที่ 14 รัฐภาคีต้องมีมาตรการป้องกันการฟอกเงิน

(2) มาตรการกำหนดความรับผิดทางอาญา (Criminalization) ปรากฏอยู่ในหมวด 3 ข้อ 15 - 42 รัฐภาคีมีพันธกรณีที่จะต้องออกกฎหมายและดำเนินการมาตรการอื่น ๆ ที่ให้การทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบทั่วไป (Basic forms of corruption) เช่น การติดสินบนและการยกยอกทรัพย์สินของทางการเป็นความผิดอาญา รวมทั้งการทำธุรกิจการค้าโดยอาศัยอิทธิพลและการชุกช่อนและการฟอกเงินทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริตเป็นความผิดอาญา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสิ่งที่รัฐภาคีต้องทำ (Mandatory) แต่ก็ยอมให้รัฐภาคีใช้มาตรการทางนิติบัญญัติตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายในประเทศของตนได้หรือใช้มาตรการอย่างกว้างขวางที่สุดที่จะทำได้ภายใต้ระบบกฎหมายในประเทศของรัฐนั้น (ซึ่งหมายความว่ายังต้องทำ เพียงแต่ให้คำนึงถึง

¹⁵ แสง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ (เชิงอรรถ 11) 98.

ข้อขัดข้องในระบบกฎหมายของรัฐนั้นด้วยได้เท่านั้น) ซึ่งเป็นทางออกสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติที่ยังมีความลังเล อยู่ให้ออกหรือแก้ไขกฎหมายที่ไม่ขัดต่อหลักการพื้นฐานของกฎหมายของตนได้ ซึ่งมาตรการใหม่ที่สำคัญของ อนุสัญญานี้คือรัฐภาคีต้องกำหนดความผิดอาญาในเรื่องการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลต่างประเทศและ เจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศระดับระหว่างรัฐบาลทั้งทางตรงและทางอ้อม มีการกำหนดอายุความ สำหรับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ให้มีระยะเวลาขึ้น หรือให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ในกรณีที่ถูก กล่าวหาหลบหนีกระบวนการยุติธรรม จนไม่อาจนำตัวมาดำเนินคดีในรัฐภาคีได้¹⁶ เป็นต้น มาตรการกำหนด ความผิดทางอาญาที่สำคัญ มีดังนี้

(2.1) การให้สินบน หากมีการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผิดตามข้อ 15 ส่วนการให้สินบน แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่องค์การสาธารณสุขต่างประเทศ ผิดข้อ 16 แต่ถ้าเป็นการให้สินบน ในภาคเอกชน ผิดข้อ 21 ของอนุสัญญาฉบับนี้

(2.2) การยกยอกทรัพย์ การเบียดบังหรือการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินโดยวิธีการอื่นของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผิดข้อ 17 แต่ถ้าเป็นการยกยอกทรัพย์สินในภาคเอกชน ผิดข้อ 22 ของอนุสัญญาฉบับนี้

(2.3) การใช้อิทธิพล อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด และการร่ำรวยผิดปกติ หากมีการใช้อิทธิพล เพื่อให้มาซึ่งประโยชน์อันมิชอบ ผิดข้อ 18 ส่วนการใช้อำนาจในทางที่ผิดหรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเป็น ความผิดตามข้อ 19 และการร่ำรวยโดยผิดกฎหมายจะผิดข้อ 20 ของอนุสัญญาฉบับนี้

(2.4) การฟอกทรัพย์สินการบังคับ และการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม หากมีการฟอก ทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญาเป็นความผิดตามข้อ 23 แต่ถ้ามีการปิดบังหรือปกปิดทรัพย์สิน ภายหลังจากการกระทำความผิดตามที่กำหนดเป็นความผิดตามของอนุสัญญาฉบับนี้ เป็นความผิดตามข้อ 24 ส่วนความผิดตามข้อ 25 จะเป็นเรื่องของการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม

(2.5) ความรับผิดชอบของนิติบุคคลไม่ว่าจะเป็นทางอาญา ทางแพ่งหรือทางปกครองเป็นไปตาม ข้อ 26

(2.6) เจตนา การมีส่วนในการกระทำความผิดและผลของการกระทำที่เป็นการทุจริต ข้อ 27 จะเป็นการกำหนดให้การมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดและการพยายามกระทำความผิดเป็น ความผิดทางอาญาด้วย ส่วนข้อ 28 จะเป็นการกำหนดเรื่องเกี่ยวกับการรู้ข้อเท็จจริง เจตนา และความมุ่ง ประสงค์ที่เป็นองค์ประกอบของความผิด

(3) มาตรการความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation) ปรากฏอยู่ในหมวด 4 ข้อ 43-50 รัฐภาคีตกลงจะให้ความร่วมมือซึ่งกันและกันในการป้องกัน สืบสวน และดำเนินคดีผู้กระทำความผิด โดยอนุสัญญานี้ผู้กพันให้รัฐภาคีต้องให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมายในการรวบรวมและ มอบโอนหลักฐานสำหรับใช้ในศาลและในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน นอกจากนี้ รัฐภาคียังต้องใช้มาตรการให้การ สนับสนุนในการสืบหา อาศัย ธิบ และยึดเงิน หรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริต ตลอดจนกระบวนการทาง

¹⁶ ภูมิภักช รัตนะวัน (เชิงอรรถ 13) 63.

ศาลต่าง ๆ ด้วย ซึ่งล้วนแต่เป็นพันธกรณีที่รัฐภาคีจะต้องปฏิบัติตามทั้งสิ้น มาตรการความร่วมมือระหว่างประเทศนี้เป็นกลไกที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการที่จะทำให้อนุสัญญาฉบับนี้บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ ในอันที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมาตรการความร่วมมือระหว่างประเทศที่สำคัญ มีดังนี้

(3.1) ความร่วมมือระหว่างประเทศในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน เป็นไปตามข้อ 44 ที่กำหนดให้รัฐภาคีส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่กระทำผิดตามข้อกำหนดในอนุสัญญานี้เมื่อมีการร้องขอ

(3.2) ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านอื่น ๆ ได้แก่

หนึ่ง ข้อ 46 ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมาย

สอง ข้อ 47 การโอนการดำเนินคดีอาญา

สาม ข้อ 48 ความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมาย

สี่ ข้อ 49 การสืบสวนสอบสวนร่วม

ห้า ข้อ 50 การสืบสวนสอบสวนโดยวิธีพิเศษ

(4) มาตรการติดตามทรัพย์สินคืน (Asset Recover) ปราบกฏอยู่ในหมวด 5 ข้อ 51 - 59 รัฐภาคีตกลงจะให้ความร่วมมือและช่วยเหลือกันในเรื่องการติดตามทรัพย์สินตามหลักมูลค่า (Value based) มีการตรวจสอบข้อมูลลูกค้าของสถาบันการเงินและบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากการโอนเงินที่แท้จริง มีการป้องกันและการสืบหาการโอนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด โดยมาตรการที่สำคัญประการหนึ่ง คือความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีในการติดตามทรัพย์สินในกรณีที่มีการโอนย้ายทรัพย์สินระหว่างรัฐภาคี การอายัดหรือยึดทรัพย์สินตามคำร้องขอของรัฐภาคีอื่น อนุสัญญานี้กำหนดให้ต้องมีการพิจารณามาตรการที่จำเป็นในการรับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามอนุสัญญานี้ โดยใช้มาตรการทางแพ่ง ไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีอาญา รวมถึงการกำหนดให้จ่ายค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่รัฐภาคีอื่นที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดนั้นได้ โดยมาตรการติดตามทรัพย์สินที่สำคัญ มีดังนี้

(4.1) รัฐภาคีต้องสามารถดำเนินการให้แก่รัฐภาคีอื่น ซึ่งมาตรการที่กว้างขวางที่สุดในการให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือในเรื่องนี้ เป็นไปตามข้อ 51 บทบัญญัติทั่วไปว่าด้วยการติดตามทรัพย์สินคืน

(4.2) ให้รัฐภาคีดำเนินการที่จำเป็นในการป้องกันและสืบหาการโอนทรัพย์สินที่เป็นผลมาจากการกระทำความผิด ซึ่งเป็นมาตรการบังคับตามที่กำหนดไว้ในข้อ 52

(4.3) ให้รัฐภาคีดำเนินการที่จำเป็นเพื่อการได้กลับคืนมาซึ่งทรัพย์สินโดยเป็นมาตรการบังคับในการติดตามทรัพย์สินคืนโดยตรง ซึ่งกำหนดไว้ในข้อ 53

(4.4) ให้รัฐภาคีดำเนินการที่จำเป็นเพื่ออนุญาตให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของตนดำเนินการบังคับทรัพย์สินซึ่งออกโดยศาลของรัฐภาคีหนึ่ง ซึ่งกลไกในการติดตามทรัพย์สินกลับคืนผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศในการรับทรัพย์สินโดยกำหนดไว้ในข้อ 54

(4.5) ส่วนมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ความร่วมมือพิเศษ การส่งคืนและการจัดการทรัพย์สิน การให้ความร่วมมือหน่วยข่าวกรองทางการเงิน และความตกลงและข้อตกลงทวิภาคีและพหุภาคีได้ถูกกำหนดไว้ในข้อที่ 56 - 59 ซึ่งถือเป็นบทกำหนดที่ส่งเสริมให้มาตรการตามอนุสัญญานี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

นอกจากมาตรการทั้ง 4 มาตรการที่ถูกกำหนดให้รัฐภาคีต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาแล้ว อนุสัญญาฉบับนี้ยังมีข้อกำหนดที่สำคัญเกี่ยวกับการให้คำนิยามเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นการให้คำนิยามว่าบุคคลใดคือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์การภาครัฐระหว่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดคำนิยามของรัฐภาคี โดยกำหนดไว้ในข้อ 2 หมวด 1 บทบัญญัติทั่วไปดังนี้

เพื่อความมุ่งประสงค์แห่งอนุสัญญานี้¹⁷

(ก) “เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง

(1) บุคคลใด ๆ ซึ่งดำรงตำแหน่งด้านนิติบัญญัติ บริหาร ปกครองหรือตุลาการของรัฐภาคี ไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะถาวรหรือชั่วคราว ไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ โดยไม่คำนึงระดับอาวุโสของ บุคคลนั้น

(2) บุคคลอื่นใดซึ่งปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับหน้าที่ราชการรวมถึงการปฏิบัติหน้าที่สำหรับหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือให้บริการสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายภายในของรัฐภาคีนั้น และตามที่ใช้บังคับตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องของรัฐภาคีนั้น

(ข) “เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ” หมายถึง บุคคลใด ๆ ซึ่งดำรงตำแหน่งด้านนิติบัญญัติ บริหาร ปกครองหรือตุลาการของรัฐต่างประเทศ ไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือการเลือกตั้ง ซึ่งปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับหน้าที่ราชการให้แก่รัฐต่างประเทศ รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่สำหรับหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

(ค) “เจ้าหน้าที่ขององค์การภาครัฐระหว่างประเทศ” หมายถึง ข้าราชการพลเรือนระหว่างประเทศ หรือบุคคลใดซึ่งได้รับมอบอำนาจจากองค์การภาครัฐระหว่างประเทศนั้นให้ปฏิบัติหน้าที่ในนามขององค์การระหว่างประเทศดังกล่าว

จะเห็นได้ว่าข้อกำหนดนี้ได้มีการให้คำนิยามว่าบุคคลใดคือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์การภาครัฐระหว่างประเทศ ความสำคัญของคำนิยามนี้เนื่องจากในข้อกำหนดของอนุสัญญานี้ได้มีการเรียกร้องให้รัฐภาคีมีมาตรการลงโทษทางอาญากับบุคคลเหล่านี้เมื่อมีการกระทำความผิดทุจริตตามที่อนุสัญญานี้กำหนด ซึ่งจะส่งผลเกี่ยวกับเรื่องความคุ้มกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกดำเนินคดี และรัฐภาคีมีพันธกรณีที่ต้องบัญญัติกฎหมายภายในกำหนดโทษให้เป็นความผิดทางอาญาเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการต่าง ๆ ของอนุสัญญานี้ ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย ซึ่งจะให้มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับสากลตามอนุสัญญานี้มีประสิทธิภาพและบรรลุผลสำเร็จนั่นเอง¹⁸

2.1.2 ผลผูกพันในการบังคับใช้อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตกับประเทศไทย

¹⁷ ข้อ 2 United Nations Convention Against Corruption 2003.

¹⁸ ภูมิภักช รัตนะวัน (เชิงอรธ 13) 66.

ด้วยเหตุที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption 2003 : UNCAC) ถือเป็นกฎหมายระหว่างประเทศด้านการต่อต้านการทุจริตฉบับแรกในระดับนานาชาติที่ครอบคลุมประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ดังนั้น อนุสัญญา UNCAC จึงได้วางกรอบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเพื่อแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องดังกล่าว ทำให้เกิดหลักกฎหมายที่เป็นมาตรฐานร่วมกัน เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างกว้างขวางและเป็นรูปธรรมมากขึ้น สาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 คือมีเนื้อหาครอบคลุมมาตรการและกฎเกณฑ์การต่อต้านการทุจริตอย่างเป็นระบบ แต่อย่างไรก็ตาม การที่ทำให้พันธกรณีระหว่างประเทศนี้มีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อพันธกรณีนั้นได้รับการอนุมัติโดยรัฐภาคีอย่างเป็นรูปธรรม โดยข้อ 68 ตามอนุสัญญานี้จะมีผลใช้บังคับในวันที่ 90 หลังจากวันที่ได้มีการยื่นสัตยาบันสาร สารให้การยอมรับหรือสารให้ความเห็นชอบหรือภาคยานุวัติสารฉบับที่ 30 ซึ่งปัจจุบันอนุสัญญาฉบับนี้มีผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ 14 ธันวาคม 2548 โดยมีประเทศต่าง ๆ ลงนาม 140 ประเทศ และปัจจุบันมีประเทศสมาชิกภาคี 167 ประเทศ¹⁹ เมื่อประเทศใดให้สัตยาบันแล้วจะถือเป็นประเทศภาคีสมาชิกและมีผลผูกพันต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในอนุสัญญาดังกล่าวต่อไป

สำหรับประเทศไทยได้ร่วมลงนามรับรองอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 ที่เมืองเมริดา ประเทศเม็กซิโก และได้ยื่นสัตยาบันสารเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption 2003: UNCAC) ต่อเลขาธิการสหประชาชาติเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2554 เป็นลำดับที่ 149 และอนุสัญญานี้เริ่มมีผลผูกพันและใช้บังคับกับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคม 2554 เป็นต้นมา

ดังนั้น เมื่อประเทศไทยเข้าเป็นประเทศภาคีสมาชิก จึงมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ ด้วยการนำข้อกำหนดต่าง ๆ มาปรับใช้ผ่านกฎหมายภายในประเทศ โดยการปรับปรุงกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับมาตรฐานตามอนุสัญญานี้ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้การกระทำรูปแบบต่าง ๆ ที่อนุสัญญานี้มุ่งจะป้องกันและปราบปรามเป็นความผิดทางอาญาซึ่งครอบคลุมทั้งการทุจริตทางตรงและทางอ้อม การทุจริตรายเล็กและรายใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นการทุจริตภายในประเทศ หรือการทุจริตระหว่างประเทศ ตลอดจนเกี่ยวพันกับความผิดของบุคคลทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามอนุสัญญานี้เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยในการดำเนินการตามอนุสัญญาของประเทศไทยนอกจากจะต้องมีการดำเนินด้านกฎหมายแล้ว ยังมีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เป็นต้น

¹⁹ United Nations Office on Drugs and Crime, 'United Nations Convention against Corruption Signature and Ratification' (United Nations Office on Drugs and Crime, 18 November 2021) <<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>> accessed 1 September 2022.

2.2 การตีความหมายการทุจริตต่อหน้าที่

ความหมายของการทุจริต (คอร์รัปชัน) การทุจริต หรือในภาษาอังกฤษ คอร์รัปชัน (Corruption) มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า Corruption เป็นคำที่รู้จักกันดี แต่การให้ความหมายหรือนิยามขอบข่ายของคำนี้มีหลากหลายแตกต่างกันไปขึ้นกับวัตถุประสงค์ของการใช้งานและพื้นฐานทางด้านสังคม ตลอดจนศีลธรรมทาง การเมืองหรือเศรษฐศาสตร์ ความหมายของคำว่า การทุจริตหรือที่คนไทยชอบกล่าวร่วมกันว่า การทุจริต คอร์รัปชัน (Corruption) มีการให้ความหมายไว้มากมายหลายความหมายดังนี้

1) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 และพจนานุกรม ฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. 2530 ให้ความหมายเช่นเดียวกันว่า “ประพฤติชั่ว คดโกงไม่ซื่อตรง”

2) การฉ้อราษฎร์บังหลวง ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน คำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” หมายถึง การที่พนักงานเจ้าหน้าที่เก็บเงินจากราษฎรแล้วไม่ส่งหลวง หรือการเบียดบังเงินหลวง การยกยอกโกงกินเงินทองหรือทรัพย์สินผลประโยชน์ต่างๆ ที่เอาเปรียบ “ผู้ว่าจ้าง” คือ ประชาชน และคำว่า “ฉ้อราษฎร์” และ “บังหลวง” ยังมีความหมาย ดังนี้

กรณี “ฉ้อราษฎร์” หมายถึง การกระทำใดๆ ของข้าราชการที่เรียกร้องจากราษฎร เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยปกติของข้าราชการผู้นั้น โดยทำให้ราษฎรเข้าใจผิดว่าจะต้องเสียเงินค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการต่าง ๆ ให้แก่ทางราชการ

กรณี “บังหลวง” หมายถึง การกระทำด้วยประการใดๆ ของข้าราชการที่เป็นการนำเงินหรือประโยชน์ของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว

ดังนั้น สรุปได้ว่า “ฉ้อราษฎร์” คือ การโกงเงินราษฎร “บังหลวง” คือ การโกงเงินหลวง²⁰

3) ประมวลกฎหมายอาญาให้คำนิยามไว้ในมาตรา 1(1) “โดยทุจริต” หมายความว่า “เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น”²¹

4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้คำนิยามไว้ในมาตรา 4 ดังนี้ “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหน้าที่ซึ่งตนมิได้มีตำแหน่งเหนือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

ส่วนคำในภาษาอังกฤษที่มีความหมายตรงกับคำว่า “ทุจริต” คือคำว่า “Corruption (คอร์รัปชัน)” ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้างมาก หมายถึง “การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการกระทำที่ชั่วช้าและ

²⁰ ศรสวรรค์ ปุณฺณุตวิวัฒน์, ‘มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2555) 9.

²¹ ประมวลกฎหมายอาญา

ฉ้อโกงโดยเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมายรวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น²² นอกจากนี้ยังหมายถึงการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งประชาชนไว้วางใจกระทำต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยการรับหรือยอมจะรับประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น”

5) พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ให้คำนิยามไว้ในมาตรา 3 ว่า

“ทุจริตในภาครัฐ” หมายความว่า ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบในภาครัฐ

“ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใด ในตำแหน่งหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้นหรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

“ประพฤติมิชอบ” หมายความว่า ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษาหรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน

จากนิยามของคำว่า “การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงการราชการ” ข้างต้น แยกพิจารณาได้ดังนี้

1. การใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ราชการ²³

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยเจ้าหน้าที่รัฐมีสถานะแตกต่างจากบุคคลธรรมดาที่เป็นผู้ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ แทนรัฐโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นผู้รักษาไว้ซึ่งประโยชน์ร่วมกันของมหาชน อำนาจดังกล่าวจึงมิได้ผูกติดกับตัวบุคคล แต่มีที่มาจากการมีสถานะภาพเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ในฐานะกลไกของรัฐบาลในการดำเนินการปกครองประเทศตามแนวนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องมีจิตสำนึกถึงความมุ่งหมายของการปฏิบัติราชการเพื่อส่วนรวมเสมอ ดังนั้นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปจากหลักเกณฑ์อันเป็นที่ยอมรับกันดังกล่าว เพื่อตอบสนองจุดประสงค์ส่วนตัวจึงต้องถือว่าเป็นการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงการราชการ

การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจใดตำแหน่งหน้าที่ราชการเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นก็ดี การเบียดบังยกยอกผลประโยชน์ของรัฐมาเป็นประโยชน์ส่วนตัวก็ดี ย่อมเป็นที่เห็นได้ชัดว่า

²² ญัตติ วรวิ ตีมา, ‘การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนโดยองค์กรอิสระของรัฐ: ศึกษาเฉพาะกรณี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2545) 5.

²³ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, ‘โครงการศึกษา ความเหมาะสมในการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157’ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2555) 62.

เป็นการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอย่างแน่นอน แต่ยังมีกรกระทำบางอย่างของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้เป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยตรงแต่อาศัยอิทธิพลของการมีตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นเครื่องช่วยให้การกระทำอันมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นดำเนินไปได้ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ขนสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาโดยไม่ต้องจ่ายภาษี หรือฝากลูกหลานเข้าโรงเรียนรัฐบาลโดยไม่ต้องผ่านการสอบที่ถูกต้อง แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นั้นไม่ได้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจการนั้นเลย ลักษณะเช่นนี้ย่อมเห็นได้ชัดว่าอิทธิพลของเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมาจากการมีตำแหน่งหน้าที่ราชการนั่นเอง ซึ่งในกรณีนี้จึงมีผู้นิยามความหมายของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้เห็นชัดขึ้นอีกว่า คือพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปจากหน้าที่ตามแบบแผนของทางราชการเพราะเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว ญาติพี่น้อง พรรคพวก หรือเห็นแก่ความมั่งคั่งและสถานภาพที่จะได้รับ รวมถึงการละเมิดกฎเกณฑ์ที่ต่อต้านการใช้อิทธิพลเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

2. โดยทุจริตหรือมุ่งหมายให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด²⁴

การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นพฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ แต่หากพิจารณาข้อเท็จจริงเดียวกันในด้านกลับกัน การกระทำเดียวกันอาจก่อความเสียหายแก่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดด้วยก็ได้ ซึ่งสอดคล้องกับคำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” คือ เป็นการเรียกเอาเงินหรือเอาทรัพย์สินอย่างอื่นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นการให้คุณแก่ผู้ให้สินบน หรือการที่เจ้าพนักงานทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการทำให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของแผ่นดิน ทั้งนี้ จะโดยสมคบกับราษฎร เบียดบังเอาผลประโยชน์หรือไม่ก็ตาม เช่น ตามกฎหมายราษฎรจะต้องเสียภาษีเป็นเงินจำนวนหนึ่ง แต่เจ้าพนักงานสมคบกับราษฎรเพื่อให้เสียภาษีน้อยลงโดยเจ้าพนักงานได้รับค่าตอบแทนเป็นสินบน หรือมิฉะนั้นเป็นการที่เจ้าพนักงานเบียดบังยกเอาผลประโยชน์ของแผ่นดินโดยไม่มีราษฎรเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย คือคำนวณภาษีเกินกว่าที่ราษฎรจะต้องเสีย แล้วยกเอาเงินส่วนเกินที่ราษฎรชำระไว้มาเป็นของตนเองทั้งนี้เป็นการกระทำผิดฐานทุจริตในหน้าที่

ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่กลั่นแกล้งราษฎร หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน หรือคำสั่งทางราชการก็ดี กรณีเช่นนี้แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมิได้มุ่งแสวงหาประโยชน์ในทางทรัพย์สินแต่อย่างใด แต่ก็เห็นได้ว่าเป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ราชการเบี่ยงเบนจากหลักเกณฑ์ปกติเพื่อจุดประสงค์ส่วนตัวทำให้เกิดความเสียหายแก่ราษฎรหรือราชการขึ้นแล้วพฤติกรรมเช่นนี้ย่อมถือได้เช่นเดียวกันว่าเป็นการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการซึ่งอาจเป็นความผิดทั้งทางวินัยและทางอาญา

²⁴ เฟิงอ้าง.

2.3 อำนาจหน้าที่ในการไต่สวนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักรของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

ความเป็นมาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ตระหนักเป็นอย่างยิ่งในภัยคุกคามอันใหญ่หลวงที่มีต่อสังคมไทย อันเนื่องมาจากปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ จึงได้มีการตราบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการกับกรณีทุจริต คือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้สำนักงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานธุรการอิสระขึ้นตรงต่อประธานกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลงโดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 19 กันยายน 2549 แต่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฯ ก็ได้ออกประกาศฉบับที่ 19 ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับต่อไป พร้อมกันนั้นได้มีประกาศ ฉบับที่ 31 ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 กำหนดวิธีการตรวจสอบเพื่อให้สำนักงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน และสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรวมทั้งมีอำนาจส่งสำนวนคืนให้หน่วยงานเดิมดำเนินการต่อไปได้²⁵

ซึ่งตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ตราบทบัญญัติให้มีการจัดตั้งสำนักงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นมาทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการกับกรณีทุจริต คือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หลังจากนั้นประเทศไทยก็ได้มีการยกเลิกและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกหลายฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับมีการบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแตกต่างกันไป ดังนี้

2.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. ตั้งขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีเจตนารมย์ให้ ป.ป.ช. มีหน้าที่ในการตรวจสอบ

²⁵ พงษ์ภักดิ์ เรียงเครือ, ‘การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตฝ่ายบริหาร’ (การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3, ศูนย์การประชุมอิมแพ็คเมืองทองธานี, 22-23 สิงหาคม 2548) 144-148.

อำนาจรัฐ ทำให้สังคมไทยเป็นสังคมธรรมาภิบาล ที่มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ และปราศจากการทุจริต และบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่เรื่องการไต่สวนสอบสวน ดังนี้²⁶

- (1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา
- (2) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไป ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ก. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นอกจากนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยังกำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีฐานะเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระ มีอำนาจหน้าที่และภารกิจหลักที่ต้องปฏิบัติตามรวม 3 ด้าน²⁷ ได้แก่ ภารกิจด้านป้องกันการทุจริต ภารกิจด้านการปราบปรามการทุจริต และภารกิจด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน

ในด้านภารกิจหลักเรื่องการปราบปรามการทุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ต้องทำการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง คือ ผู้บริหารระดับอธิบดีขึ้นไป ซึ่งถูกกล่าวหาว่าทุจริตและร่ำรวยผิดปกติและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งเรื่องและออกจากตำแหน่งให้วุฒิสภาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง²⁸ และส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญ²⁹ และมีหน้าที่ต้องทำการไต่สวนวินิจฉัยผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐทุจริตและร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม³⁰

พิจารณาได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ฉบับนี้ บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและ

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 302

²⁷ วีรัตน์ วัฒนศิริธรรม, 'ภารกิจ ผลงาน ปัญหาอุปสรรคของ ป.ป.ช. ในรอบปีที่ผ่านมา' (การสัมมนาวิชาการ ประจำปี 2543 เรื่อง สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต, โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน พัทยา, 18-19 พฤศจิกายน 2543) 1-2.

²⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 19(1)

²⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 19(2)

³⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 19(3)

สมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ³¹ คนใดที่ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เป็นการบัญญัติขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีอำนาจไต่สวนในการกระทบความผิดทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยกว้าง ไม่ได้กล่าวถึงขอบเขตอำนาจการไต่สวนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทบความผิดทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักรนั้นไว้โดยชัดเจนว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนการกระทบความผิดดังกล่าวด้วยหรือไม่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นี้เจตนารมณ์มุ่งเน้นที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยกระทบความผิดทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่เอาไว้โดยเฉพาะเท่านั้น

2.3.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เพื่อให้เหมาะสมแก่สภาพการณ์ของบ้านเมืองและกาลสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป จึงได้มีตรา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขึ้นมาเป็นฉบับใหม่ขึ้น ณ วันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ซึ่งได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนสอบสวนดังต่อไปนี้³²

(1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภา

(2) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่งไปขังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทบความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ก. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

ณ วันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2554 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และได้มีการบัญญัติยกเลิกมาตรา 19 ใน

³¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 4.

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 250.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติฉบับเดิม³³ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนสอบสวน ดังนี้

(1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาถอดถอนจากตำแหน่ง
(2) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญ

(3) ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

(4) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

พิจารณอำนาจในการไต่สวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 นี้ พบว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้บัญญัติอำนาจในการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งเป็นการบัญญัติไว้อย่างกว้างครอบคลุมการกระทำความผิดทุจริตของเจ้าพนักงานทุกประเภทโดยไม่ได้ระบุว่ามีขอบเขตอำนาจนอกราชอาณาจักรหรือไม่

ข. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558

ตามที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption: UNCAC)³⁴ ทำให้มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามพันธกรณีอนุสัญญาดังกล่าวหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

³³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554, มาตรา 10.

³⁴ อนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 United Nations Convention against Corruption UNCAC ฉบับผู้บริหาร, น. 12.

ภายในของประเทศไทยเพื่ออนุรักษ์การตามอนุสัญญาซึ่งเป็นมาตรฐานสากล จึงได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฉบับก่อนให้สอดคล้องกันเกิดเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ซึ่งได้เพิ่มเติมกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำความผิดทุจริตโดยขยายขอบเขตอำนาจในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้กว้างและชัดเจนขึ้น ดังนี้

มาตรา 4 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (4/1) และ (4/2) ของมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

“(4/1) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศหรือบุคคลใด กระทำความผิดตามมาตรา 123/2 มาตรา 123/3 มาตรา 123/4 และมาตรา 123/5

(4/2) ไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้การประสานความร่วมมือเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนและวินิจฉัยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

มาตรา 5 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (14/1) ของมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

“(14/1) ดำเนินการตามคำร้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศในคดีทุจริตที่ผู้ประสานงานกลางตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการหรือพิจารณาให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศในคดีทุจริตซึ่งมิใช่คำร้องขอความช่วยเหลือตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา”

มาตรา 6 ให้ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็นแทน

“การไต่สวนข้อเท็จจริงหรือการตรวจสอบตาม (1) (2) (3) (4) (4/1) (4/2) และ (6) คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้พนักงานไต่สวนเป็นผู้รับผิดชอบสำนวนเพื่อดำเนินการแทนก็ได้แล้วรายงานต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป ทั้งนี้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานไต่สวนดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและระยะเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด”

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ฉบับนี้แม้จะยังคงให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร ดำเนินการด้วยเช่นเดียวกัน อีกทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 นี้ ยังได้แก้ไขเพิ่มเติมให้ครอบคลุมทุกชั้นตอนทั้งในการไต่สวนข้อเท็จจริง กระบวนการฟ้องคดี กระบวนการพิจารณาของศาล รวมถึงกระบวนการภายหลังศาลมีคำพิพากษาด้วย

ทั้งนี้ในเรื่องอำนาจการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้มีการบัญญัติเพิ่มเติม มาตรา 19(4/1) ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัยกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่โดยได้บัญญัติ ลักษณะของมาตรา 123/2 มาตรา 123/3 มาตรา 123/4 และมาตรา 123/5 โดยมีความคล้ายคลึงกับ บทบัญญัติตามมาตราในประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด 2 ความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยบัญญัติไว้เพื่อขยายอำนาจ ลงโทษผู้กระทำความผิดที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์การ ระหว่างประเทศที่โดยเฉพาะ เอาไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพื่อให้สอดคล้อง กับ อนุสัญญา UNCAC และเพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศใน การดำเนินคดีทุจริตระหว่างประเทศ ตาม หลักความผิดอาญาสองรัฐ (Dual – Criminality)

อีกทั้งก็ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนแตกต่างกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าที่ ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ซึ่งทำให้หมดปัญหาความคลุมเครือว่าระหว่างอัยการสูงสุดหรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดจะมีอำนาจสอบสวนหรือไต่สวนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยการกระทำความผิด ทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ แต่กลับทำให้มีปัญหว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนสอบสวนการกระทำความผิดทุจริตนอกราชอาณาจักรทับซ้อนกับ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ที่บัญญัติให้อำนาจอัยการสูงสุดมีอำนาจสอบสวนการ กระทำความผิดหรือไม่

2.3.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เพื่อจัดระเบียบและสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองประเทศขึ้นใหม่ด้วยการจัดโครงสร้างของ หน้าที่ และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และสัมพันธ์ภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้ เหมาะสม การให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต เทียบธรรมและมีส่วนในการป้องกันหรือแก้ไขวิกฤติของประเทศตามความจำเป็น และความเหมาะสม การรับรอง ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยให้ชัดเจนและครอบคลุม อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น ณ วันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 จึงได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการ ป.ป.ช. อำนาจหน้าที่ในการไต่สวนสอบสวนข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้³⁵

(1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ก. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง และหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบกับรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม จึงเป็นการสมควรบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้³⁶ ไว้ ณ วันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2561 ซึ่งได้บัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เอาไว้ดังต่อไปนี้³⁷

(1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

ดังนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติให้อำนาจไต่สวนแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เอาไว้สอดคล้องกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติให้อำนาจสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือ

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 234.

³⁶ บันทึกหลักการและเหตุผล ประกอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. , ร่างฯ ที่เสนอ สนช. วันที่ 31 ตุลาคม 2560.

³⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561, มาตรา 28.

กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และตั้งข้อสังเกตได้ ความพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีได้ตัดบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนและ วินิจฉัยการกระทำความผิดที่ได้กระทำล้นนอกราชอาณาจักรไทยดังเช่นอย่างที่เคยได้บัญญัติเอาไว้ใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในฉบับก่อนหน้า ซึ่งทำให้ย้อนกลับมามีปัญหาคลุมเครือในการกระทำ ความผิดทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐนอกราชอาณาจักรนี้ระหว่างอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใด จะมีอำนาจสอบสวน

2.3.3.1 การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

กำหนดหลักการในการไต่สวน หรือการไต่สวนเบื้องต้นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือ พนักงานไต่สวนต้องดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงตามความจริงที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็คุณหรือ เป็นโทษต่อผู้ถูกกล่าวหา และจะไม่รับพยานหลักฐานด้วยเหตุล่วงเวลาหรือผิดขั้นตอนมิได้ เว้นแต่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติชี้มูลหรือเป็นกรณีมีผู้ถูกกล่าวหาประวิงเวลาหรือใช้สิทธิไม่สุจริต³⁸ และได้ กำหนดกระบวนการ โดยระยะเวลาในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ดังต่อไปนี้

(1) เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะมีการกล่าวหาหรือไม่ว่ามีการ กระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตาม หน้าที่และอำนาจโดยพลัน โดยในกรณีที่ต้องไต่สวน ให้ไต่สวนและมีความเห็น หรือวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน เวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันเริ่มดำเนินการและขยายระยะเวลาได้ตามที่ จำเป็นแต่รวมแล้วไม่เกินสองปี เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการไต่สวนในต่างประเทศหรือขอเอกสารจาก ต่างประเทศ สำหรับกรณีที่ได้รับแจ้งจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงิน แผ่นดินมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนโดยพลัน³⁹ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเลขาธิการ มีหน้าที่ในการควบคุมและกวดขันเพื่อให้การไต่สวนเป็นตามระยะเวลาที่บัญญัติไว้⁴⁰

(2) การตรวจสอบคำกล่าวหากรณีที่เป็นเรื่องที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาให้ดำเนินการ พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำกล่าวหา⁴¹

(3) คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้เลขาธิการหรือหัวหน้าพนักงานไต่สวนเป็น ผู้ไต่สวนเบื้องต้น โดยในการไต่สวนเบื้องต้นให้ดำเนินการเป็นคณะและต้องดำเนินการให้เสร็จและจัดทำ รายงานการไต่สวนเบื้องต้นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย แต่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขยายระยะเวลาได้ตามความจำเป็นได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ๆ ละไม่เกิน 60 วันทั้งนี้

³⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 46.

³⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 48.

⁴⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 47.

⁴¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 49.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้กรรมการแต่ละคนกำกับดูแลการไต่สวนเบื้องต้นก็ได้⁴² แต่ในกรณีที่ เป็นเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางหรือเป็นกรณีมีการไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนเองหรือแต่งตั้งกรรมการ ไม่น้อยกว่า 2 คนเป็นคณะกรรมการไต่สวน⁴³ ทั้งนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบกำหนด รายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับ การไต่สวนและการไต่สวนเบื้องต้นได้ แต่ต้องไม่เป็นการเพิ่มขึ้นตอนที่ไม่น่าจำเป็น หรือเป็นอุปสรรคต่อการได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงตามความจริงที่เกิดขึ้น⁴⁴

(4) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำคัญเกี่ยวกับการไต่สวนและไต่สวนเบื้องต้น เช่น เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจรับหรือยกเรื่องขึ้นพิจารณาได้⁴⁵ การห้ามผู้มีส่วนได้เสียดำเนินการไต่สวน⁴⁶ รายละเอียดเกี่ยวกับคำกล่าวหาและการยื่นคำกล่าวหา⁴⁷ การแจ้งข้อกล่าวหาและการให้ผู้ถูกกล่าวหา ชี้แจง ข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐาน⁴⁸ รายละเอียดของสำนวนการไต่สวน⁴⁹ รวมทั้ง กำหนดหน้าที่และ อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการไต่สวน เช่น การยึดอายัดทรัพย์สินเป็นการ ชั่วคราว⁵⁰ และการขอให้ศาลสืบพยานหลักฐานไว้ก่อน⁵¹

(5) คณะกรรมการป.ป.ช. สามารถมอบหมาย หรือส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องดำเนินการแทน ได้แก่ กรณีมอบหมายให้พนักงานสอบสวนดำเนินการแทน กรณีมอบหมายให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐดำเนินการแทน⁵² กรณีส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัย⁵³ ทั้งนี้ ให้หน่วยงานที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายรายงาน ผลให้คณะกรรมการป.ป.ช. ทราบ⁵⁴ ซึ่งหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วยกับผลการรายงานดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถนำเรื่องดังกล่าวมาดำเนินการเองต่อไปได้⁵⁵

⁴² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 50.

⁴³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 51.

⁴⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 53.

⁴⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 54 และ 55.

⁴⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 56(2).

⁴⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 59 และ 60.

⁴⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 70 และ 72.

⁴⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 75.

⁵⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 69.

⁵¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 74.

⁵² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 62.

⁵³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 64.

⁵⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 65.

⁵⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 66.

2.3.3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในความร่วมมือกับต่างประเทศ

เนื่องจากประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 รวมถึงสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ ไทยฐานะรัฐภาคีและหน่วยงานที่มีข้อตกลงระหว่างกัน และเพื่อให้คณะกรรมการป.ป.ช. สามารถดำเนินการตามคำร้องขอและให้ความช่วยเหลือระหว่างกันได้ ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19

(14) ซึ่งกำหนดให้ป.ป.ช. “มีอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศโดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต...”

คณะกรรมการป.ป.ช. จึงมีมติให้จัดตั้งศูนย์ประสานงานคดีระหว่างประเทศ (Thailand Anti - Corruption coordination Center : TACC) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกกลางในการประสานงานและดำเนินการ(Coordinating Office) ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีบทบาทในการเป็นศูนย์กลางประสานงานคดีทุจริตระหว่างประเทศ รวมทั้งการติดตามทรัพย์สินคืน⁵⁶ ซึ่งตามพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ต้องมีการทำคำร้องขอความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญาผ่านผู้ประสานงานกลาง นั่นคือ อัยการสูงสุด หรือผู้ซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมาย⁵⁷ ส่งคำร้องดำเนินการติดตามเอาทรัพย์สินคืนไปยังประเทศต่าง ๆ

ภายใต้การดำเนินงานของศูนย์ประสานงานคดีระหว่างประเทศ สำนักงาน ป.ป.ช. มีความร่วมมือในฐานะส่วนประสานงานการติดตามทรัพย์สินคืนกับองค์กรต่าง ๆ ได้แก่⁵⁸

1) ส่วนประสานงานติดตามทรัพย์สินคืน อันเป็นเครือข่ายที่เกิดจากความร่วมมือของธนาคารโลก (World Bank) สำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UN Office on Drugs and Crime: UNODC) และองค์การตำรวจสากล (INTERPOL) ซึ่งเป็นระบบที่ประเทศสมาชิกสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันได้อย่างปลอดภัย ภายใต้เครือข่ายดังกล่าวจะระบุข้อมูลของอาชญากรที่เป็นที่ต้องการจับกุมในลักษณะหมายอินเตอร์โพล (Interpol Notices) เพื่อให้ประเทศสมาชิกที่อาชญากรหลบซ่อนอยู่สามารถจับกุมเพื่อส่งตัวมาดำเนินคดียังประเทศที่เกิดการกระทำความผิด

⁵⁶ ศูนย์ประสานงานคดีระหว่างประเทศ, ‘ความเป็นของ TACC’ (ศูนย์ประสานงานคดีระหว่างประเทศ) <<https://shorturl.asia/MgvKq>> สืบค้นเมื่อ 8 ธันวาคม 2565.

⁵⁷ ดู พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 มาตรา 5 “ผู้ประสานงานกลาง” หมายความว่า อัยการสูงสุดหรือผู้ซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมายซึ่งมีอำนาจหน้าที่ประสานงานการส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้ประเทศผู้ร้องขอและการร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนแก่ประเทศไทย รวมทั้งการอื่นที่เกี่ยวข้อง”.

⁵⁸ โชคสุข กองกิตติชัย, ‘ศูนย์ประสานงานคดีระหว่างประเทศของ ป.ป.ช.’ (หอสมุดรัฐสภา, พฤศจิกายน 2564) <<https://shorturl.asia/HSbVC>> สืบค้นเมื่อ 8 ธันวาคม 2565.

2) ส่วนประสานงานศูนย์ติดตามทรัพย์สินคืนระหว่างประเทศ (International Center for Asset Recovery: ICAR) ซึ่งเป็นความก้าวหน้าจากบันทึกความเข้าใจระหว่างสำนักงาน ป.ป.ช. และสถาบัน Basel Institute on Governance ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เพื่อประสานความร่วมมือทางด้านคดีด้านกฎหมายในเบื้องต้น เกี่ยวกับความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางอาญา การสืบสวนสอบสวน การติดตาม ยึดอายัด และริบทรัพย์สินจากการทุจริตกลับคืน

ซึ่งในปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต หรือตามคำร้องขอจากต่างประเทศในคดีทุจริต⁵⁹ และกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินคดีเมื่อมีการร้องขอกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศหรือบุคคลใดในฐานะความผิดเกี่ยวกับการให้และการเรียกรับสินบน⁶⁰

2.4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา

มาตรฐานสากลเกี่ยวกับเอกภาพการสอบสวนคดีอาญาที่สำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่ง ปรากฏในแนวทาง สหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของพนักงานอัยการ (United Nations Guidelines on the Role of Prosecutors)⁶¹ องค์การสหประชาชาติ (United Nations : UN) ได้กำหนดบทบาทการดำเนินคดีอาญาในชั้นการสอบสวน โดยกำหนดให้มีบทบาทของพนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนหรือควบคุมในการสอบสวนคดีอาญา อันเป็นบทบาทในเชิงรุกเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และทำให้เกิดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม⁶² อีกทั้งพนักงานอัยการต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเที่ยงธรรมอย่างต่อเนื่องและรวดเร็วตลอดจนเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนให้เป็นไปตามกฎหมาย ในการนี้ต้องส่งเสริมมาตรการที่จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นในหลักนิติธรรมและประสิทธิภาพของระบบในกระบวนการ

⁵⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 138.

⁶⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 139.

⁶¹ *ประมวลจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงานของอัยการในนานาประเทศ* (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ชาติชัย เดชสุริยะ และณัฐวสา ฉัตรไพฑูริย์ ผู้แปล, มูลนิธิพัฒนาระบวนการยุติธรรม 2551) 152.

⁶² Guidelines on the Role of Prosecutors. Article 11. "Prosecutors shall perform an active role in criminal proceedings, including institution of prosecution and, where authorized by law or consistent with local practice, in the investigation of crime, supervision over the legality of these investigations, supervision of the execution of court decisions and the exercise of other functions as representatives of the public interest"

ยุติธรรม⁶³ ด้วยแนวทางดังกล่าวจึงส่งผลให้มีการกำหนดบทบาทในเชิงรุกของพนักงานอัยการของในหลายประเทศเกี่ยวกับบทบาทการดำเนินคดีอาญามากขึ้นมากกว่าการฟ้องคดีอาญาและพัฒนาบทบาทระบบสอบสวนให้พนักงานอัยการมีอำนาจควบคุมการสอบสวนและรับผิดชอบการสอบสวนคดีอาญา

เมื่อพิจารณาการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) ซึ่งถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายและเจ้าพนักงานของรัฐทุกฝ่ายมีหน้าที่ร่วมตรวจสอบค้นหาความจริง⁶⁴ และเจ้าพนักงานผู้มีความอำนาจดำเนินคดีอาญาขึ้นก่อนฟ้อง (Pretrial Stage) คือพนักงานอัยการซึ่งมีบทบาทรับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาในการสอบสวนและฟ้องร้องคดี และการสอบสวนและการสั่งคดีของพนักงานอัยการซึ่งต้องมีการค้นหาความจริงจนกระจ่าง ต้องมีความเป็นภาวะวิสัย (Objective) และเป็นกลาง โดยต้องอธิบายเหตุผลได้ว่าการกระทำความผิดของผู้ต้องหา มีความเป็นมาอย่างไรในการสั่งคดีต่าง ๆ เพื่อให้ปราศจากความสงสัยกลางแคลงใจโดยค้นหาความจริงอย่างเพียงพออันเป็นหลักเกณฑ์ของระบบอัยการที่สมบูรณ์ที่ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการดำเนินคดีอาญากระบวนการเดียวที่แบ่งแยกไม่ได้ โดยเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานอัยการ

แต่การดำเนินคดีอาญาขึ้นก่อนฟ้องของไทยในทางปฏิบัติได้แยกความรับผิดชอบเป็นการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนก่อน แล้วจึงต่อด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในการพิจารณาสำนวนการสอบสวนการกระทำความผิดของผู้ต้องหาว่ามีความเห็นควรสั่งฟ้องหรือไม่ ซึ่งการแบ่งแยกความรับผิดชอบในทางปฏิบัติเช่นนี้ แตกต่างจากหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ⁶⁵ ซึ่งนอกจากจะแยกการสืบสวน การจับกุม ออกจากการสอบสวนแล้วยังได้แบ่งแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องคดีอีกด้วย จึงมีผลเท่ากับเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ทำให้พนักงานอัยการไม่มีอำนาจทำการสอบสวนหรือควบคุมการสอบสวน ในขณะที่ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะถือว่าการสอบสวนกับการฟ้องคดีเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินไปในทิศทางเดียวกันและทำให้พนักงานอัยการได้เห็นความจริงในคดีได้มากที่สุด ดังนั้นพนักงานอัยการในประเทศเหล่านั้นจึงเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแลการสอบสวนตั้งแต่ได้รับแจ้งว่ามีการกระทำความผิดที่เกิดขึ้น รวมทั้งมีอำนาจทำการสอบสวนด้วยตนเองและในที่สุดก็เป็นผู้ใช้ดุลพินิจว่าจะฟ้องร้องคดีหรือไม่ และใช้ดุลพินิจว่าจะนำพยานหลักฐานใดเข้าไปในสำนวน เพื่อสนับสนุนข้ออ้างของตนในการต่อสู้คดีในชั้นศาลด้วย

⁶³ Guidelines on the Role of Prosecutors. Article 12. “Prosecutors shall, in accordance with the law, perform their duties fairly, consistently and expeditiously, and respect and protect human dignity and uphold human rights, thus contributing to ensuring due process and the smooth functioning of the criminal justice system”

⁶⁴ คณิศ ฅ นคร (เชิงอรรถ 2) 95.

⁶⁵ เฟิงอ้าง, 93.

การแบ่งแยกอำนาจการสอบสวนนอกจากการฟ้องร้องคดีในระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยทำให้พนักงานอัยการไม่มีอำนาจเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการสอบสวน ซึ่งพนักงานอัยการของไทยจะเริ่มต้นการปฏิบัติงานของตนได้ต่อเมื่อการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเสร็จสิ้น แล้วส่งสำนวนการสอบสวนไปให้พนักงานอัยการ พนักงานอัยการจึงจะเริ่มการปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของตนได้

2.4.1 ทฤษฎีในการสอบสวนคดีอาญา

ซึ่งหากจะการดำเนินคดีอาญาขึ้นก่อนฟ้องในชั้นการสอบสวนของไทยให้เป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) เพื่อให้การสอบสวนข้อเท็จจริงในการกระทำความผิดนั้นมีความเป็นภาวะวิสัย (Objective) เที่ยงธรรม และมีความเป็นกลางให้มากที่สุด เพื่อที่จะไม่ให้เจ้าพนักงานเข้าใจในวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนโดยหลงทางจึงควรจะต้องยึดหลักทฤษฎีกฎหมายทางอาญาที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.4.1.1 ทฤษฎีหลักการค้นหาความจริง

การสอบสวนคดีอาญาเป็นกลไกหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่รัฐออกแบบขึ้นมาใช้ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม การสอบสวนเป็นการนำหลักค้นหาความจริงและหลักเหตุผลมาใช้เป็นหลักแนวคิดในการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ได้พยานหลักฐานที่เป็นความจริงและถูกต้องอันจะทำให้เกิดความยุติธรรมตามความเป็นจริงได้แน่แท้สำหรับ “หลักการค้นหาความจริง (Principle of Substantive Truth)” ในคดีอาญาแบ่งเป็น 2 หลักการ คือ

หลักการแรก การค้นหาความจริงในชั้นศาล ซึ่งถูกจำกัดด้วยรูปแบบให้มีบทบาทเป็นคนกลางคอยควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคดี การนำเสนอพยานหลักฐานที่สามารถรับฟังได้และอาจรับฟังพยานหลักฐานที่คู่ความยอมรับกันได้โดยไม่ต้องนำสืบในศาลอีกครั้ง และการค้นหาความจริงในเนื้อหา คือ การตรวจสอบค้นหาความจริงอย่างจริงแท้โดยศาลไม่ถูกจำกัดด้วยรูปแบบ⁶⁶

หลักการที่สอง หลักเหตุผล (Principle of Rationality) เป็นการนำความเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกันของพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายมีความเชื่อมโยงสอดคล้องต้องกันของพยานนั้น ๆ เป็นหลักในการพิเคราะห์ความเป็นเหตุเป็นผลของพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ได้มาว่าสามารถค้นหาความจริงได้อย่างสมเหตุสมผลสามารถรับฟังได้หรือไม่ เป็นต้น

หลักการค้นหาความจริงเป็นแนวคิดที่มุ่งอธิบายถึงแนวทางการสอบสวนควรเกิดจากความร่วมมือขององค์กรที่เกี่ยวข้องโดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนและพนักงานอัยการจะต้องมีความสัมพันธ์การร่วมมืออย่างใกล้ชิดในการค้นหาความจริง และกลั่นกรองข้อมูลเหตุของคดีให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด และไม่ควรมุ่งหวังในการค้นหาความจริงในชั้นศาลเท่านั้น เพราะหากการสอบสวนมีความบกพร่องแล้วย่อมส่งผลให้การพิจารณาคดีในชั้นศาลไม่อาจพิจารณาพิพากษาตามข้อเท็จจริงเนื่องจากการพิจารณาในชั้นศาลอาศัยพยานหลักฐานที่ได้มาจากการสอบสวนมาประกอบการวินิจฉัยทั้งข้อเท็จจริงและ

⁶⁶ ณรงค์ ใจหาญ, *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1* (พิมพ์ครั้งที่ 8, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2559) 35-36.

ข้อกฎหมายอยู่เสมอ ดังนั้นขั้นตอนการสอบสวนจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมากที่จะรักษาความบริสุทธิ์ยุติธรรมให้เกิดขึ้นได้หากเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจดำเนินการโดยมิได้ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือละเลยต่อหลักค้นหาความจริงเสียแล้ว อีกทั้งขาดการตรวจสอบถ่วงดุลที่เหมาะสม ย่อมกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหา และเป็นการบังคับใช้กฎหมายอาญาที่ไม่มีประสิทธิภาพและกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อกระบวนการยุติธรรม

2.4.1.2 ทฤษฎีหลักอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียว

หลักอำนาจสอบสวนคดีอาญาเป็นอำนาจเดียวนี้ ศาสตราจารย์ ดร. คณิต ญ นคร ได้อธิบายไว้ว่า “การสอบสวนคดีอาญาเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และในการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา (Accusatorial system) นั้น ผู้ถูกกล่าวหาในฐานะเป็นประธาน ในคดี (Procedural subject) ฉะนั้น หากให้พนักงานสอบสวนที่มีอำนาจและหน้าที่ต่างคนต่างทำ กรณีก็อาจจะเป็นการกระทบต่อหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาข้อหนึ่งที่ว่า “บุคคลจะไม่ เตือดร้อนหลายครั้งในเรื่องเดียวกัน” (Principle of double jeopardy)”⁶⁷ และยังกล่าวต่อไปอีกว่า “สำนวนการสอบสวนในเรื่องเดียวกันต้องมีเพียงสำนวนเดียวเท่านั้น กล่าวคือ พนักงานสอบสวน ท้องที่ต่าง ๆ จักต้องร่วมมือกันทำการสอบสวนคดีอาญา ไม่ใช่แยกกันหรือแย่งกันทำการสอบสวน เพราะการแยกกันหรือแย่งกันทำการสอบสวนย่อมเป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเดือดร้อนในเรื่องเดียวกันหลายครั้งได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องห้ามตามกฎหมาย” ดังนั้น โดยหลักแล้วอำนาจสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนนั้น ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์การในการดำเนินคดีอาญาสามารถทำการสอบสวนคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของตนได้ทั่วราชอาณาจักร และอำนาจสอบสวนเป็นอำนาจเดียวไม่อาจแบ่งแยกออกเป็นส่วน ๆ ได้ ส่วนการกำหนดเขตอำนาจสอบสวนตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงเป็นเพียงการแบ่งเขตพื้นที่เพื่อกำหนดตัวพนักงานสอบสวนที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนเท่านั้น เพื่อป้องกันการเกี่ยงงอนการทำหน้าที่ของพนักงานสอบสวน และป้องกันไม่ให้สิทธิของบุคคลที่จะถูกสอบสวนคดีอาญาถูกกระทบกระเทือนจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและจากการกระทำของเจ้าพนักงาน เนื่องจากเจ้าพนักงานอาจใช้อำนาจสอบสวนทำการสอบสวนผู้ต้องหานอกเขตที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับการกระทำผิดอันจะส่งผลให้สิทธิของผู้ต้องหาถูกกระทบกระเทือนจากการกระทำของอำนาจรัฐได้⁶⁸

ในการดำเนินคดีอาญาตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย ดังนั้นรัฐจึงมีสิทธิและหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา โดยรัฐจะดำเนินคดีผ่านองค์การของรัฐ ซึ่งในชั้นสอบสวนฟ้องร้องตามระบบอัยการที่สมบูรณ์จะกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินคดีในชั้นสอบสวนฟ้องร้อง และให้ศาลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินคดีในชั้นพิจารณาพิพากษา ซึ่งในประเทศต่าง ๆ ที่ยึดถือระบบอัยการที่สมบูรณ์ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเยอรมนี จึงถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันไม่อาจแบ่งแยกได้ และต้องอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรอัยการ

⁶⁷ คณิต ญ นคร (เชิงอรรถ 2).

⁶⁸ เฟิงอ้าง.

เท่านั้น ทั้งพนักงานอัยการยังมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาได้อย่างกว้างขวางนอกเหนือจากการฟ้องร้องคดีอาญา โดยพนักงานอัยการสามารถรับคำร้องทุกข์คำกล่าวโทษได้เองแล้วดำเนินการสอบสวนหรือเข้าควบคุมการสืบสวนของตำรวจหรือสั่งการตำรวจตามที่เห็นสมควรได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้ที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานจึงเป็นองค์กรอัยการ เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาจึงเป็นเพียงเจ้าพนักงานซึ่งมีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการเท่านั้น มิใช่เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบการสอบสวนคดีอาญา⁶⁹

2.4.1.3 หลักการตีความกฎหมาย

ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 บัญญัติหลักการตีความไว้ว่าให้ใช้ตามตัวอักษรหรือ ตามความมุ่งหมายนั้น ซึ่งหมายความว่า การตีความนั้นจะต้องตีความควบคู่กันไปด้วยกันทั้งสองอย่าง ไม่ใช่การใช้หลักอันใดก่อนอันใดหลัง คือต้องตีความตามตัวอักษรภายในขอบเขตของเจตนารมณ์ และตีความตามเจตนารมณ์ภายในขอบเขตของตัวอักษร⁷⁰ โดยปกติแล้วการร่างกฎหมายผู้ร่างต้องพยายามที่จะให้กฎหมายนั้นชัดเจนปราศจากความเคลือบคลุมสงสัย หากการที่ร่างกฎหมายออกมาอย่างคลุมเครือย่อมจะเปิดโอกาสให้อำนาจแก่ฝ่ายศาลในการตีความเพื่อความชัดเจน และในคำ ๆ เดียวกันผู้ร่างย่อมจะต้องตีความหมายอย่างเดียวกัน ส่วนคำต่างกันผู้ร่างก็ย่อมจะต้องให้ความหมายต่างกัน แต่บางครั้งผู้ร่างอาจผิดพลาดหรือหลงลืมในกฎหมายจึงอาจมีคำ ๆ เดียวกันแต่มีความหมายต่างกันซึ่งจะต้องมีการตีความ โดยหลักแล้วอย่างแรกต้องพิจารณาจากหลักฐานในการร่างตัวบทนั้น แต่ก็ต้องคำนึงเอาไว้ด้วยว่าหลักฐานในการร่างตัวบทมาตีความนั้นจะมีการกล่าวถึงเจตนารมณ์ซึ่งเป็นเพียงความเห็นของผู้ร่างเท่านั้นไม่ใช่ความเห็นของสภานิติบัญญัติผู้ออกกฎหมาย และหากยังไม่สามารถตีความได้อีกต้องพิจารณากฎหมายทั้งฉบับ เพื่อความเข้าใจตลอดทั้งเรื่องนำมาประกอบรวมกับตัวบทเคลือบคลุมนั้นว่ามีสิ่งใดบ้างที่จะทำให้วินิจฉัยไปเช่นนั้น⁷¹

นอกจากนี้ ในกรณีที่ตัวบทกฎหมายขัดกัน ตั้งแต่ 2 บท หรือมากกว่านั้นกล่าวข้อความต่างกัน อาจทำให้เข้าใจว่าตัวบทเหล่านั้นไม่มีผลบังคับ จึงต้องตีความโดยพิจารณาว่าตัวบทเหล่านั้นใช้บังคับในกรณีเดียวกันหรือไม่ หากใช้บังคับในกรณีที่ต่างตัวบทกฎหมายก็ไม่ขัดกัน แต่หากตัวบทบัญญัติใช้บังคับในกรณีเดียวกัน จะต้องพิจารณาต่อไปว่าตัวบทใดประกาศใช้ก่อนตัวบทใดประกาศใช้ภายหลัง ดังนี้ ตัวบทที่ประกาศใช้ภายหลังย่อมถือว่าเป็นตัวบทที่บังคับได้และยกเลิกตัวบทที่ประกาศใช้ก่อนโดยปริยาย หากเป็นกฎหมายทั่วไปที่บัญญัติออกมาภายหลังโดยปกติย่อมไม่ลบล้างกฎหมายที่บัญญัติเอาไว้เป็นพิเศษซึ่งบัญญัติเอาไว้ก่อนหน้านั้น เว้นแต่ว่าการบัญญัติกฎหมายทั่วไปนั้นมีความมุ่งหมายจะให้กฎหมายพิเศษในเรื่องเดียวกันกลับไปเป็นกฎหมายทั่วไปกฎหมายทั่วไปที่บัญญัติขึ้นมาใหม่ก็ย่อมยกเลิกกฎหมายพิเศษไปในตัว

⁶⁹ อรุณี กระจ่างแจ้ง, 'บทบาทของอัยการในการสอบสวนคดีอาญา ศึกษาเปรียบเทียบเยอรมัน สหรัฐอเมริกาและไทย' (กันยายน 2533) 3 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 58-75.

⁷⁰ จิตติ ดิงศภัทย์, 'จุก ๆ จิก ๆ ในกฎหมายอาญา' (2527) 4 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 24.

⁷¹ สุรพล สนธยานนท์, 'การตีความกฎหมายวิธีสบัญญัติ' ใน *การใช้การตีความกฎหมาย* (กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2552) 2.

และกรณีที่ไม่มีความจำเป็นในการนำหลักกฎหมายมาแก้ปัญหาก็ต้องวินิจฉัย การตีความด้วยกฎหมายนั้นต้องพิจารณาที่ตัวบททั้งหลายที่บัญญัติไว้ว่าตัวบทใดเป็นหลักทั่วไป และตัวบทใดเป็นหลักยกเว้นตัวบทที่เป็นหลักทั่วไป โดยหลักแล้วตัวบทที่เป็นหลักทั่วไปย่อมจะขยายขอบเขตออกไปเพื่อใช้บังคับได้ ส่วนตัวบทที่เป็นหลักยกเว้นไม่อาจขยายความเพื่อนำไปใช้บังคับได้ ดังนี้ หากเกิดกรณีที่ตีความแล้วเทียบเคียงตัวบทได้ และไม่มีหลักกฎหมายทั่วไปบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ไม่อาจตีความตามตัวอักษรได้ จึงต้องค้นหาจากความประสงค์ของผู้ร่างว่าประสงค์เช่นไรต่อไป⁷²

สำหรับในกฎหมายวิธีสบัญญัติหรือกฎหมายวิธีพิจารณาความของไทยนั้นในเรื่องการตีความกฎหมายไม่ได้มีบัญญัติไว้ชัดเจนเหมือนในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 จึงมีข้อสงสัยว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความมีผลย้อนหลังได้หรือไม่ โดยปกติแล้ว กฎหมายจะมีผลใช้บังคับกับเหตุการณ์หรือการกระทำที่เกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้านับแต่วันที่ประกาศใช้กฎหมายนั้นเป็นต้นไปเท่านั้น โดยจะไม่ใช่บังคับแก่การกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนหน้าวันใช้บังคับกฎหมาย หลักการดังกล่าวนี้เรียกว่า “หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง” ซึ่งเป็นหลักกฎหมายสากลที่มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ โดยวัตถุประสงค์ของหลักกฎหมายนี้คือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐอย่างไร้ขอบเขตและความอำเออใจ ด้วยการกำหนดให้รัฐจะต้องให้คำเตือนล่วงหน้าในสิ่งที่รัฐต้องการจะห้ามไม่ให้ประชาชนกระทำ⁷³

แต่อย่างไรก็ดี เป็นที่ยอมรับกันว่า “หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง” มีข้อยกเว้นได้ ซึ่งหมายความว่าอาจมีการออกกฎหมายแล้วกำหนดให้มีผลย้อนหลังไปใช้กับเหตุการณ์หรือการกระทำที่เกิดขึ้นก่อนหน้าที่จะออกกฎหมายฉบับนั้นได้ โดยมีข้อแม้ว่าจะต้องกำหนดการมีผลย้อนหลังได้ ถือเป็นข้อยกเว้น และจะยกเว้นภายใต้เงื่อนไข 2 ประการดังต่อไปนี้คือ

ประการแรก ต้องระบุไว้ในกฎหมายนั้นเองให้ชัดเจนว่าให้กฎหมายมีผลย้อนหลังได้ ดังนั้นถ้ากฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษก็ต้องเป็นตามหลักที่ว่ากฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง

ประการที่สอง การบัญญัติกฎหมายให้มีผลย้อนหลังนั้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วย เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ไม่ว่าจะกฎหมายฉบับใด ๆ ก็ไม่สามารถขัดหรือแย้งได้ มิฉะนั้นกฎหมายนั้นย่อมเป็นอันใช้บังคับมิได้ ยกตัวอย่างหลักการในรัฐธรรมนูญที่กฎหมายอื่นใดจะมาขัดแย้งมิได้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 29 วรรค 1 ที่บัญญัติว่า

“บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา ที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา ที่กระทำความผิดมิได้”

⁷² จิต เศรษฐบุตร, ‘หลักเบื้องต้นแห่งการตีความด้วยกฎหมายฝรั่งเศส’ ใน ปรีดี เกษมทรัพย์ (ผู้รวบรวม) *การใช้และการตีความกฎหมาย* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2526).

⁷³ วีรพงษ์ บึงไกร, ‘กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่มีผลย้อนหลัง’ (2552) 2 วารสารกระบวนการณ์ยุติธรรม 123, 123-128.

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นว่า รัฐธรรมนูญได้ประกันสิทธิของบุคคลไว้ในประการสำคัญคือ หลัก “ไม่มีความผิดและไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” (No crime nor punishment without law) ซึ่งหลักการข้อนี้หมายความว่าผู้กระทำจะไม่ต้องรับผิดชอบในทางอาญา หากการกระทำนั้นไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ในขณะกระทำว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ หรืออีกนัยหนึ่งคือรัฐจะออกกฎหมายย้อนหลังไปกำหนดว่าการกระทำซึ่งเกิดขึ้นก่อนออกกฎหมายเป็นความผิดและลงโทษบุคคลมิได้ ด้วยเหตุนี้ในทางกฎหมายอาญาจึงถือเป็นหลักเด็ดขาดว่า “กฎหมายอาญาไม่มีผลย้อนหลัง” เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้น 5 ประการต่อไปนี้ ก็สามารถมีผลย้อนหลังได้ กล่าวคือ⁷⁴

(1) กฎหมายยกเลิกความผิด ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2วรรคสอง ความว่า “ถ้าตามบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง การกระทำเช่นนั้นไม่เป็นความผิดต่อไป ให้ผู้ที่ได้กระทำการนั้นพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิดและถ้าได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษแล้ว ก็ให้ถือว่าผู้นั้น ไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดนั้น ถ้ารับโทษอยู่ก็ให้การลงโทษนั้นสิ้นสุดลง”

(2) กฎหมายที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิด หมายความว่าถ้ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้ว แต่ต่อมากฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปก็จะนำกฎหมายใหม่นั้นมาใช้ลงโทษให้เป็นผลร้ายแก่ผู้กระทำไม่ได้ แต่นำเอาส่วนที่เป็นผลดีหรือส่วนที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิดมาใช้ได้

(3) กฎหมายที่บัญญัติถึงวิธีการเพื่อความปลอดภัย เนื่องจากวิธีการเพื่อความปลอดภัยเป็นมาตรการป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแต่มีใช้โทษในทางอาญา ฉะนั้นเมื่อมีใช้โทษทางอาญาจึงสามารถใช้อย้อนหลังได้ ไม่ต้องทำตามรัฐธรรมนูญ

(4) กฎหมายที่ออกมาเพื่อแปลหรือตีความกฎหมายเดิม หมายความว่าเดิมบทบัญญัติของกฎหมายอาจมีถ้อยคำที่ยังเป็นปัญหาอยู่ทำให้ต้องออกกฎหมายมาอีกฉบับหนึ่งเพื่อแปลหรือตีความถ้อยคำในกฎหมายเดิมนั้นว่าหมายความว่าอย่างไร หรือวัตถุประสงค์อย่างไรแน่ ด้วยเหตุนี้ขอบเขตการใช้บังคับของกฎหมายที่ออกมาเพื่อการตีความจึงอยู่ภายใต้กฎหมายเดิม ซึ่งไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่มีอยู่ก่อนแล้ว ดังนั้น เมื่อกฎหมายเดิมใช้บังคับมาตั้งแต่เมื่อใดต้องถือว่ากฎหมายเพื่อการตีความเริ่มใช้บังคับมาตั้งแต่เมื่อนั้นเช่นกัน

(5) กฎหมายอาญาส่วนวิธีสืบบัญญัติหรือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงวิธีการที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดไปรับสภาพบังคับ แต่มิได้กำหนดว่าการกระทำอย่างไรเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ ฉะนั้นเมื่อมิได้กำหนดโทษไว้ จึงสามารถย้อนหลังไปใช้บังคับกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก่อนได้ เว้นแต่ว่าการย้อนหลังนั้นจะเป็นผลร้ายแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งเป็นหลักการที่ยอมรับกันโดยทั่วไปทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส⁷⁵

⁷⁴ ทักษิณ ฤกษ์สุด, ‘ขอบเขตการใช้กฎหมาย’ ใน มานิตย์ จุมปา (บรรณาธิการ) *ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2544) 85.

⁷⁵ สุรสิทธิ์ แสงวีโรจนพัฒน์, การประชุมใหญ่ครั้งที่ 1/2548 หมายเหตุท้ายคำพิพากษาฎีกาที่ 931/2548 (2548).

ด้วยเหตุนี้ เราจะเห็นว่าหลักการห้ามใช้กฎหมายอาญาย้อนหลังจะไม่ใช้กับวิธีพิจารณาวิธีพิจารณา ความอาญา เว้นแต่จะเป็นผลร้ายแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลย กล่าวคือ ถ้าการย้อนหลังมีผลเป็นการจำกัดหรือยกเลิกสิทธิของจำเลยที่มีอยู่ตามกฎหมายเดิม เช่นนี้ก็จะใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาย้อนหลังไม่ได้ แต่ถ้าการย้อนหลังเป็นผลดีแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลย กล่าวคือ การย้อนหลังมีผลเป็นการขยายสิทธิหรือเพิ่มเติมสิทธิให้แก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยมากยิ่งขึ้นกว่าที่มีอยู่ตามกฎหมายเดิม เช่นนี้ก็ให้ใช้กฎหมายย้อนหลังได้

2.4.2 ความหมายของการสอบสวน

เกี่ยวกับความหมายของ “การสอบสวน” มาตรา 2 (11) ให้นิยามคำว่า “การสอบสวน” ว่า

“การสอบสวน” หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ และยังมีนักวิชาการบางท่านได้ให้ความหมายของการสอบสวนเอาไว้ว่า หมายถึง “การรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดไม่เฉพาะหลักฐานที่เป็นผลร้าย หลักฐานทุกชนิดที่เป็นผลดีกับผู้ต้องหาที่ใช้ได้”⁷⁶

จากนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการสอบสวนครอบคลุมเนื้อหา 2 ประการ⁷⁷ คือ

1) การรวบรวมพยานหลักฐาน

ในการรวบรวมพยานหลักฐานนั้น มาตรา 131 บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 131 ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหาเพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา”

และมาตรา 138 บัญญัติต่อไปอีกว่า

“มาตรา 138 พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนเองหรือส่งประเด็นไปสอบสวนเพื่อทราบความเป็นมาแห่งชีวิตและความประพฤติอันเป็นอาณัติของผู้ต้องหา แต่ต้องแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบข้อความทุกข้อที่ได้มา”

คำว่า “พยานหลักฐานทุกชนิด.....เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา” ตามบทบัญญัติมาตรา 131 นั้น แสดงอยู่ในตัวแล้วว่า การสอบสวนต้องมีความเป็นภาวะวิสัย กล่าวคือ ต้องรวบรวมพยานหลักฐานที่ยืนยันผู้ต้องหาและพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การสอบสวนเป็นการหาความจริงแท้ของเรื่องที่กล่าวหา การค้นก็เป็นเครื่องมือเพื่อให้ได้มาซึ่งความจริงของเรื่องเช่นเดียวกัน มาตรา 98 จึงบัญญัติว่า

“ในกรณีที่ค้นหาสิ่งของโดยไม่จำกัดสิ่ง เจ้าพนักงานผู้ค้นมีอำนาจยึดสิ่งของใด ๆ ซึ่งน่าจะใช้เป็นพยานหลักฐานเพื่อเป็นประโยชน์หรือยืนยันผู้ต้องหา”

⁷⁶ ประพันธ์ นัยโกวิท, การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ม.ป.พ. 2546) 11.

⁷⁷ คณิต ฌ นคร (เชิงอรรถ 2) 498.

บทบัญญัติดังกล่าวนี้ก็แสดงอยู่ในตัวแล้วว่า พยานหลักฐานที่จะใช้ในการดำเนินคดีต้องกระทำอย่างรอบด้าน คือ ทั้งพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์หรือยันผู้ต้องหา ทั้งนี้ ก็เพื่อจะทราบความจริงแท้ของเรื่องที่กำลังกล่าวหาดังกล่าวมาแล้ว

ดังนั้น การรวบรวมพยานหลักฐานในการสอบสวนต้องมีการสอบสวน “เรื่องที่กำลังกล่าวหา” อย่างมีความเป็นภาวะวิสัยอย่างแท้จริง

และคำว่า “พฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา” ในบทบัญญัติมาตรา 191 และคำว่า “ความเป็นมาแห่งชีวิตและความประพฤติอันเป็นอาชญาของผู้ต้องหา” ดังนี้ แสดงว่าข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ “ตัวผู้ถูกกล่าวหา” ก็ต้องกระทำอย่างเสรีจล้นกระแสความด้วย ดังนี้ ในการรวบรวมพยานหลักฐานในการสอบสวนนั้นต้องมีความเป็นภาวะวิสัยอย่างแท้จริงเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “ตัวผู้ถูกกล่าวหา” ด้วย

ดังนั้น พนักงานสอบสวนต้องรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริง กล่าวคือ ต้องรวบรวมทั้งพยานหลักฐานทั้งที่เป็นผลร้ายและพยานหลักฐานที่เป็นผลดีต่อผู้ถูกกล่าวหา ตลอดจนพยานหลักฐานที่แสดงถึงพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่กำลังกล่าวหา ตลอดทั้งความเป็นมาแห่งชีวิตและความประพฤติอันเป็นอาชญาของผู้ถูกกล่าวหา

2) การใช้มาตรการบังคับ

การใช้ “มาตรการบังคับ” (Zwangsmassnahmen/compulsory measures)⁷⁸ ในเบื้องต้นเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการเรียกและการออกหมายเรียก ส่วนการใช้ “มาตรการบังคับ” ที่กระทบถึงสิทธิส่วนบุคคลอย่างมาก เช่น การจับ การค้นโดยทั่วไปต้องได้รับอนุญาตจากศาลหรือผู้พิพากษา กล่าวคือ ศาลหรือผู้พิพากษาเท่านั้นที่มีอำนาจออกหมายจับและหมายค้นได้⁷⁹

ส่วนการรวบรวมหลักฐานนั้นแม้โดยทั่วไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานสอบสวน แต่พนักงานอัยการก็อาจสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้ส่งพยานมาเพื่อซักถามเพื่อสั่งได้ การรวบรวมพยานหลักฐานก็ไม่เสียไป ดังที่ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยในคดีหนึ่งว่า

“การจับกุมหรือการสอบสวนเป็นการดำเนินการคนละขั้นตอนกัน เมื่อการสอบสวนได้ดำเนินการไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ถึงแม้การจับกุมจะมีชอบด้วยกฎหมายก็เป็นเรื่องที่จะว่ากล่าวกันอีกส่วนหนึ่งต่างหากหาทำให้กระทบกระเทือนคดีอาญาไม่”

กรณีใดที่เป็นกรณีพยานหลักฐานห้ามรับฟังผลของการนั้นต่อ ๆ มาที่ได้มาโดยทางอ้อมจะเสียไปหรือไม่ เช่น หากการค้นกระทำโดยมิชอบเพราะไม่มีหมายหรือคำสั่งของศาล สิ่งของที่ได้มาจากการค้นที่มิชอบนั้นจะรับฟังเป็นพยานหลักฐานยันผู้ถูกกล่าวหาได้หรือไม่นั้น ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยว่า

⁷⁸ เฟิงอ่าง, 500.

⁷⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 57 วรรคหนึ่ง.

“แม้เจ้าพนักงานจะปฏิบัติเกี่ยวกับของกลางไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ศาลก็รับฟังพยานบุคคลเกี่ยวกับของกลางนั้นได้”⁸⁰

ในการสอบสวนเพื่อให้ได้มาซึ่งความจริงของเรื่องและเพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดต้องมีการใช้มาตรการบังคับเพื่อให้ได้มาซึ่งความจริงที่สุด ในการที่จะตัดสินว่าผู้ต้องหา นั้นได้กระทำความผิดจริงตามข้อกล่าวหาหรือไม่ เพื่อให้ได้มาซึ่งความยุติธรรมในกระบวนการยุติธรรมอันเป็นที่พึงของประชาชน

ดังนั้นจึงถือว่าการสอบสวนนี้เป็นหลักการพื้นฐานของการฟ้องว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นต่อศาล โดยการสอบสวนในความผิดคดีอาญานั้นจะเริ่มตั้งแต่มาตรา 120 ถึง มาตรา 129 ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การสอบสวนจึงเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดี เพราะการสอบสวนและอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการนั้นหาใช่เพียงสักแต่จะมีการสอบสวนแล้วจะทำให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องไม่หากแต่การสอบสวนนั้นต้องเป็นการสอบสวนที่ไม่บกพร่องผิดพลาดในสาระสำคัญด้วย เพราะหากการสอบสวนที่กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถือเท่ากับไม่มีการสอบสวนความผิดนั้นมาก่อน และย่อมส่งผลให้พนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้องตามมาตรา 120 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญา⁸¹

2.4.3 การสอบสวนที่ชอบด้วยกฎหมาย

ในระบบวิธีการพิจารณาวิธีการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาเกิดขึ้นผู้มีอำนาจฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาล มี 2 ประเภท คือ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28⁸² ทั้งพนักงานอัยการและผู้เสียหายต่างก็มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล ดังนั้น ผู้เสียหายจึงมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้เอง แต่ฟ้องได้เฉพาะคดีอาญาแผ่นดินที่มีผู้เสียหายและคดีอาญาความผิดต่อส่วนตัวที่กระทบต่อผู้เสียหายเท่านั้น และแม้จะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในคดีประเภทดังกล่าว ก็ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีเอง

ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลนั้น ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลได้โดยไม่ต้องมีการสอบสวนความผิดนั้นมาก่อนแต่อย่างใด เพราะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162 บัญญัติว่า ในคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ให้ไต่สวนมูลฟ้องคดีอาญาต่อศาลเอง ให้ศาลไต่สวนมูลฟ้องเสียก่อนเพื่อพิจารณาในเบื้องต้นว่าในคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ให้ไต่สวนมูลฟ้องคดีอาญาต่อศาลเอง ให้ศาลไต่สวนมูลฟ้องเสียก่อนเพื่อพิจารณาในเบื้องต้นว่าคดีมีมูลพอที่จะรับฟ้องไว้พิจารณาและพิพากษาต่อไปหรือไม่ ดังนั้น การฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายจึงไม่จำเป็นต้องมีการสอบสวนมาก่อนเพราะจะต้องมีการไต่สวนมูลฟ้องก่อนที่ศาลจะรับฟ้องไว้พิจารณาอยู่แล้ว ต่างกับกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีอาญาต่อ

⁸⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 143/2487 .

⁸¹ ธาณิศ เกศวพิทักษ์, *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 1 - 2 เล่ม 1* (พิมพ์ครั้งที่ 12, สำนักพิมพ์กรุงสยามพับลิชชิ่ง 2559) 149.

⁸² มาตรา 28 บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล (1) พนักงานอัยการ (2) ผู้เสียหาย มาตรา 29 เมื่อผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องแล้วตายลง ผู้บุพการี ผู้สืบสันดานสามีหรือภริยาจะดำเนินคดีต่างผู้ตายต่อไปก็ได้.

ศาลที่ไม่จำเป็นต้องมีการไต่สวนมูลฟ้องก็ได้ ทั้งนี้เนื่องจากการที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้กระทำความผิดอาญานั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 บัญญัติไว้ว่า ห้ามไม่ให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีใดต่อศาล โดยมิได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน จึงเห็นได้ว่าก่อนที่พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้จะต้องมีการสอบสวนคดีนั้นมาก่อนแล้ว ซึ่งกระทำโดยพนักงานสอบสวนเป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานแล้วสรุปสำนวนมีความเห็นเสนอพนักงานอัยการเพื่อสั่งคดีและเมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนการสอบสวนจะดำเนินการตรวจสอบหลักฐานในเบื้องต้นอัน ได้แก่การพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 จึงกำหนดให้เป็นเงื่อนไขสำคัญห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีใดต่อศาลโดยมิได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นมาก่อน และมีเชื่อว่าหากมีการสอบสวนคดีนั้นแล้วพนักงานอัยการจะมีอำนาจฟ้องคดีนั้นได้ทุกกรณี แต่การสอบสวนในคดีนั้นจะต้องชอบด้วยกฎหมายและไม่ผิดพลาดบกพร่องในสาระสำคัญด้วย เพราะถ้าหากการสอบสวนนั้นไม่ชอบหรือมีข้อผิดพลาดบกพร่องในสาระสำคัญของการสอบสวนซึ่งน่าจะส่งผลกระทบต่อสอบสวนทั้งคดีแล้วศาลฎีกาวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานมาตลอดเช่นกันว่าการดำเนินการสอบสวนโดยมิชอบเช่นนี้ย่อมทำให้การสอบสวนเสียไปทั้งหมด ซึ่งเท่ากับไม่มีการสอบสวนในคดีนั้นมาก่อน และย่อมส่งผลให้พนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120⁸³ อำนาจสอบสวนจึงถือเป็นอำนาจที่สำคัญมากในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพราะการสอบสวนถือเป็นกระบวนการแรกของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นและมีผู้แจ้งความหรือร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีพนักงานสอบสวนจะทำการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา

ซึ่งหากกล่าวโดยละเอียดการสอบสวนที่ชอบด้วยกฎหมายต้องมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. กระทำโดยเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน หมายถึง เจ้าพนักงาน ผู้มีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(6) หมายถึงพนักงานสอบสวนที่ระบุไว้ใน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 และตามกฎหมายอื่น เช่น พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

2. พนักงานสอบสวนจะต้องมีเขตอำนาจที่จะสอบสวนคดีนั้นได้ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 มาตรา 19 และมาตรา 20

3. การสอบสวนได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2.4.3.1 พนักงานสอบสวนที่มีอำนาจและหน้าที่

⁸³ ธานิศ เกศพิทักษ์, 'ปัญหากฎหมายในกรณีที่พนักงานสอบสวนมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องเกี่ยวกับการแจ้งข้อหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 134 ที่แก้ไขใหม่' (2549) วารสารรพี'49 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ 17, 18.

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้ผู้เป็นพนักงานสอบสวนมี 2 ประเภท คือ

ก. ในกรณีความผิดเกิดในราชอาณาจักร คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือพนักงานฝ่ายปกครองตามมาตรา 18 และมาตรา 19

ข. ในกรณีความผิดเกิดนอกราชอาณาจักรตามมาตรา 20 คือ

(1) อัยการสูงสุด หรือผู้รักษาการแทน หรือ

(2) พนักงานอัยการ กรณีอัยการสูงสุดเป็นผู้มอบหมายหน้าที่ให้เป็นผู้รับผิดชอบทำ การสอบสวนแทน

ก. กรณีความผิดเกิดขึ้นในราชอาณาจักร

1) บุคคลผู้มีอำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 การกำหนดเขตอำนาจสอบสวนของพนักงานสอบสวนที่มีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนในกรณีความผิดเกิดขึ้นในราชอาณาจักรนั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 ได้บัญญัติว่า

“ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอและข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไปมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิดหรืออ้างหรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่อยู่หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้

สำหรับในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้ เกิดหรืออ้างหรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่อยู่หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้”

จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่า มีการกำหนดให้พนักงานสอบสวนที่มีอำนาจสอบสวน คือ พนักงานสอบสวนในท้องที่ที่ความผิดได้เกิดขึ้น หรืออ้างหรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือพนักงานสอบสวนในท้องที่ที่ผู้ต้องหาที่อยู่หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตน ซึ่งการกำหนดเขตอำนาจดังกล่าวสอดคล้องกับหลักที่ว่า “ความผิดเกิดขึ้นที่ใดควรชำระคดีที่นั่น” เพราะเมื่อความผิดอาญาเกิดขึ้นในท้องที่ใด ความสงบเรียบร้อยในท้องที่นั้นจะได้รับการกระทบกระเทือนคดีอาญาควรจะถูกชำระในเขตนั้น นอกจากนี้ การชำระคดีอาญาในท้องที่ความผิดเกิดขึ้นย่อมทำให้เกิดความสะดวกในการรวบรวมพยานหลักฐานและการหาตัวผู้ร่วมกระทำความผิด ส่วนการขยายเขตอำนาจพนักงานสอบสวนและเขตอำนาจศาลให้รวมถึงท้องที่ที่จับผู้ต้องหาได้ด้วย เหตุผลคือความสะดวกในการสอบสวนตัวผู้ต้องหาและการขยาย

อำนาจให้รวมถึงท้องที่ที่เป็นถิ่นที่อยู่ของผู้ต้องหาด้วย เหตุผลคือถิ่นที่อยู่ของผู้ต้องหาทำให้ทราบถึง เบื้องหลัง ในอดีตของผู้ต้องหา⁸⁴

จากบทบัญญัติดังกล่าว คำว่า “ได้เกิด” หมายความว่า ปรากฏว่าได้เกิดขึ้นจริง เช่น มีผู้ ถูกยิงตายอยู่ในเขตของพนักงานสอบสวน ส่วนคำว่า “อ้างว่าได้เกิด” หมายความว่า มีผู้ร้องทุกข์หรือผู้ กล่าวโทษ หรือพยาน อ้างว่าการกระทำผิดเกิดขึ้นในเขตนั้น ๆ สำหรับคำว่า “เชื่อว่าได้เกิด” หมายความว่า พนักงานสอบสวนเชื่อว่าคดีได้เกิดในเขตอำนาจพื้นที่ของตน เช่น คดีเกิดในท้องที่คาบเกี่ยวกัน แต่พนักงาน สอบสวนเชื่อว่าการกระทำผิดได้เกิดในเขตของตน⁸⁵

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติเกี่ยวกับเขตอำนาจสอบสวนของพนักงานสอบสวนที่มีหน้าที่ ทำการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาข้างต้นนั้นจะเห็นได้ว่า ตามมาตรา 18 นั้น เป็น การกำหนดเขตอำนาจสอบสวนในกรณีปกติที่ความผิดเกิดขึ้นในท้องที่เดียวทั่วไป พนักงานสอบสวนที่มีเขต อำนาจหน้าที่ในการสอบสวน ได้แก่

1. พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ความผิดอาญาได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน
2. พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่อ้างว่าความผิดอาญาได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน
3. พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่เชื่อว่าความผิดอาญาได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน
4. พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาหรือผู้ถูกจับภายในเขตอำนาจของตน
5. พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ถูกจับภายในเขตอำนาจของตน

หากเปรียบเทียบบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 ของ ไทยกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 ของประเทศฝรั่งเศสแล้ว พบว่าได้วางหลักเกณฑ์ ไว้ทำนองเดียวกันกล่าวคือเขตอำนาจสอบสวนในกรณีปกติของพนักงานสอบสวนนั้นจะต้องเป็นพนักงาน สอบสวน ในท้องที่ที่ความผิดได้เกิดหรืออ้างหรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือมีขณะนั้นก็ต้องเป็น พนักงานสอบสวนในท้องที่ที่ผู้ต้องหาหรือผู้ถูกจับภายในเขตอำนาจของตน การสอบสวนนอกเขตพื้นที่ อำนาจของพนักงานสอบสวนนั้นไม่อาจกระทำได้ กรณีพนักงานสอบสวนสามารถกระทำการสอบสวนได้แม้จะ อยู่นอกเขตอำนาจของตน คือกรณีการส่งประเด็นไปให้พนักงานสอบสวนซึ่งมีอำนาจทำการนั้นจัดการได้ เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย มาตรา 128

นอกจากนี้ยังมีข้อควรสังเกตต่อไปว่า กรณีอันมีเหตุผลให้เชื่อได้ว่าความผิดได้เกิดในเขต และทำให้พนักงานสอบสวนท้องที่นั้นเกิดอำนาจสอบสวนได้นับว่าเป็นการขยายอำนาจสอบสวนออกไปอย่าง กว้างขวางมาก เหตุเพราะต้องการให้มีการสอบสวนความผิดทางอาญาในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง ไม่ผูกมัดเฉพาะ

⁸⁴ ปกป้อง ศรีสนิท, ‘ฎีกาวิเคราะห์: คำพิพากษาฎีกาที่ 3952/2551’ (2553) 1 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 157-163.

⁸⁵ หยุต แสงอุทัย, *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาศึกษาทางคำพิพากษาฎีกา* (สำนักพิมพ์แม่บ้านการเรือน 2507) 223-224.

ท้องที่ที่เกิดเหตุที่แน่นอน เพราะเพียงแต่มีความเชื่อว่าการผิดนั้นน่าจะเกิดในเขตนั้นก็อาจจะสอบสวนได้แล้ว เป็นการป้องกันการผูกมัดอำนาจสอบสวนอย่างหนึ่ง ดังนั้น หากปรากฏหลักฐานแต่เพียงว่าสถานที่เกิดเหตุที่แท้จริงไม่ได้อยู่ในท้องที่นั้นยังไม่เพียงพอที่จะถือว่าพนักงานสอบสวนท้องที่นั้นไม่มีอำนาจสอบสวน ทั้งนี้ เพราะพนักงานสอบสวนท้องที่ที่ทำการสอบสวนนั้นอาจมีเหตุให้เชื่อว่าความผิดได้เกิดในเขตอำนาจของตน ก็เพียงพอที่จะทำการสอบสวนได้ตามนัยดังกล่าวนี้ และเมื่อพนักงานสอบสวนที่เชื่อว่าความผิดได้เกิดในเขตอำนาจสอบสวนแล้ว ศาลท้องที่ที่ทำการสอบสวนนั้นก็ยังมีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นได้⁸⁶

2) บุคคลผู้มีอำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 19 ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 19 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เป็นการไม่แน่ว่าการกระทำผิดอาญาได้กระทำในท้องที่ใดในระหว่างหลายท้องที่
- (2) เมื่อความผิดส่วนหนึ่งกระทำในท้องที่หนึ่ง แต่มีอีกส่วนหนึ่งในอีกท้องที่หนึ่ง
- (3) เมื่อความผิดนั้นเป็นความผิดต่อเนื่องและกระทำต่อเนื่องกันในท้องที่ต่าง ๆ เกินกว่าท้องที่หนึ่งขึ้นไป

- (4) เมื่อเป็นความผิดซึ่งมีหลายกรรม กระทำลงในท้องที่ต่าง ๆ กัน
- (5) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้ต้องหา กำลังเดินทาง
- (6) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้เสียหายกำลังเดินทาง พนักงานสอบสวนในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดที่เกี่ยวข้องมีอำนาจสอบสวนได้”

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจพนักงานสอบสวนในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดที่เกี่ยวข้องมีอำนาจสอบสวนได้ ซึ่งหมายความว่าพนักงานสอบสวนทุกท้องที่ที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่เกิดขึ้นหลายท้องที่ตามมาตรา 19(1) - (6) นั้นเอง และย่อมมีอำนาจสอบสวนความผิดฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งเกิดขึ้นนอกเขตท้องที่ของตนได้ด้วย หากใช้ว่ามีอำนาจสอบสวนเฉพาะฐานความผิดที่เกิดขึ้นภายในเขตอำนาจของตนเท่านั้น⁸⁷

บทบัญญัติตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง แสดงว่าจะไม่มีที่ใดหรือคดีใดที่อยู่นอกอำนาจการสอบสวน ดังนั้น กรณีที่การสอบสวนไม่ชอบเพราะเหตุพนักงานสอบสวนไม่มีอำนาจทำการสอบสวนนั้นไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย⁸⁸

การแบ่งเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีในกรณีพิเศษที่ท้องที่ที่ความผิดเกิดมีจุดเกาะเกี่ยวกันหลายพื้นที่ ซึ่งพนักงานสอบสวนในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งที่เกี่ยวข้องมีอำนาจสอบสวนได้ มีกำหนดไว้ ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 19 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า

⁸⁶ รชฎ เจริญฉ่ำ, *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 1* (พิมพ์ครั้งที่ 2, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2545) 321.

⁸⁷ ธานิศ เกศพิทักษ์ (เชิงอรรถ 81) 117-120.

⁸⁸ คณิต ฦ นคร (เชิงอรรถ 2) 441.

“ในกรณีข้างต้นพนักงานสอบสวนต่อไปนี้เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน

(ก) ถ้าจับผู้ต้องหาได้แล้ว คือพนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่จับได้อยู่ในเขตอำนาจ

(ข) ถ้าจับผู้ต้องหาไม่ได้ คือพนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่พบการกระทำผิดก่อนอยู่ใน

เขตอำนาจ”

บทบัญญัติมาตรา 19 นี้ เป็นการกำหนดให้ต้องมีพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบทำคดี หากมีปัญหาว่าในระหว่างพนักงานสอบสวนหลายท้องที่พนักงานสอบสวนท้องที่ได้มีอำนาจสอบสวน แต่ไม่ได้หมายความว่าพนักงานสอบสวนที่เคยมีอำนาจสอบสวนอยู่แล้วต้องหมดอำนาจไปเพราะบทบัญญัติของมาตรานี้⁸⁹

ข. ในกรณีความผิดเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร

เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นในรัฐใดนั้น การดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดของรัฐหนึ่ง ๆ นั้น ปกติย่อมอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐ (Sovereignty) ที่ผู้นั้นได้กระทำผิด ไม่ว่าจะผู้นั้นจะเป็นบุคคลสัญชาติของรัฐหรือเป็นคนต่างด้าว นอกจากนี้รัฐยังมีอำนาจของอธิปไตยเหนือบุคคลสัญชาติของรัฐ ทั้งในทางบังคับและคุ้มครองบุคคลนั้น ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะอยู่ในหรือนอกอาณาเขตของรัฐนั้น เหตุนี้รัฐจึงยังมีอำนาจที่จะลงโทษบุคคลสัญชาติของรัฐที่กระทำความผิดต่อกฎหมายของรัฐได้แม้จะกระทำนอกอาณาเขตก็ตาม และมีอำนาจลงโทษบุคคลไม่ว่าสัญชาติใดที่ได้กระทำความผิดต่อบุคคลสัญชาติของรัฐนอกอาณาเขตเช่นเดียวกัน ปัญหาเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาซึ่งพาดพิงไปถึงรัฐต่างประเทศและคนต่างด้าวนี้จัดเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีอาญาซึ่งเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยอำนาจศาลหรืออำนาจในการดำเนินคดีของประเทศต่าง ๆ ในการปราบปรามและลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาระหว่างประเทศ⁹⁰ และเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงการกำหนดขอบเขตอำนาจลงโทษของรัฐที่มีต่อผู้กระทำความผิดอาญาในรัฐนั้น หรือนอกราชอาณาจักร จึงมีการวางหลักทฤษฎีที่ปัจจุบันยังใช้กันอยู่เอาไว้ดังนี้

1. ทฤษฎีจำกัดขอบเขตอำนาจศาลหรือหลักดินแดน
2. ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจพิจารณาเฉพาะตัวบุคคล
3. ทฤษฎีว่าด้วยการลงโทษโดยไม่จำกัดขอบเขต หรืออำนาจลงโทษสากล

1. ทฤษฎีจำกัดขอบเขตอำนาจศาลหรือหลักดินแดน

การใช้กฎหมายอาญาบังคับแก่บุคคลที่กระทำความผิดตามดินแดนมีที่มาจาก “ทฤษฎีจำกัดขอบเขตอำนาจศาล” ซึ่งถือว่ารัฐหนึ่ง ๆ มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวที่จะลงโทษบุคคลที่ละเมิดกฎหมายอาญาของรัฐและก่อให้เกิดความไม่สงบสุขขึ้นภายในอาณาเขตของรัฐ ดังนั้นเมื่อเกิดการกระทำความผิดอาญา

⁸⁹ เฟ็งอ้าง, 441.

⁹⁰ ภาสกร ชุนหอไร, ‘ปัญหาบางประการในกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีอาญา’ (กันยายน 2533)

ขึ้นในอาณาเขตของรัฐ ไม่ว่าจะผู้กระทำความผิดจะเป็นพลเมืองของรัฐหรือคนต่างด้าว รัฐย่อมมีอำนาจลงโทษบุคคลนั้นได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงสัญชาติ สถานะ หรือภูมิฐานะของผู้กระทำความผิดและของผู้เสียหายด้วย

สาระสำคัญของหลักดินแดนจึงมีอยู่ว่า กฎหมายอาญาของรัฐย่อมใช้บังคับแก่ทุกคนที่ได้กระทำความผิดอาญาภายในอาณาเขตของรัฐ โดยถือเอาอาณาเขตของรัฐเป็นจุดเกาะเกี่ยว และจุดเกาะเกี่ยวในเรื่องอาณาเขตของรัฐนี้เป็นจุดเกาะเกี่ยวที่มีความสำคัญมาก เพราะดินแดนของรัฐเป็นที่มาของความเด็ดขาดของอำนาจรัฐ เอกราชของรัฐ และความเสมอภาคของรัฐที่มีอธิปไตยทั้งหลาย⁹¹

โดยในการพิจารณาถึงดินแดนอันเป็นอาณาเขตของรัฐเพื่อที่จะใช้กฎหมายอาญาบังคับนั้น จะต้องพิจารณาประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์และขอบเขตดังนี้ คือ

1) วงเขตดินแดน คือ พื้นที่ที่ฝูงชนชาติหนึ่ง ๆ ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยเดียวกันได้เข้าครอบครองอยู่ และพื้นที่นี้ได้แยกต่างหากจากประเทศหรือบริเวณใกล้เคียงโดยมีเส้นขีดคั่นซึ่งเรียกว่า เขตแดน (Boundary)⁹²

2) เขตแดนทางทะเล กรณีที่รัฐมีวงเขตดินแดนติดทะเล การกำหนดเขตแดนทางทะเลนั้นจะต้องเริ่มจากเส้นฐาน (Baseline) ซึ่งเส้นฐานมี 2 ประการ คือ⁹³ เส้นฐานปกติ (Normal Baseline) ซึ่งยึดถือแนวน้ำลด (Low-Water Line) ตามชายฝั่งเป็นหลัก และเส้นฐานตรง (Straight Baseline) ซึ่งจะนำมาใช้ในกรณีที่แนวชายฝั่งทะเลมีความเว้าแหว่งหรือมีเกาะเรียงรายตามชายฝั่งทะเล ในบริเวณใกล้ชิดกับฝั่งทะเลนั้น ทำให้ ไม่สะดวกที่จะใช้วิธีการลากเส้นฐานปกติ

สำหรับเส้นฐานที่จะใช้กับประเทศที่มีพื้นที่เกาะเป็นจำนวนมาก หรือรัฐในหมู่เกาะใช้วิธีเส้นฐานตรงเชื่อมต่อดูดอกสุดของเกาะที่ตั้งอยู่นอกสุดกับโขดหินที่โผล่พ้นน้ำ (Drying Reefs) ของหมู่เกาะได้⁹⁴

เขตแดนของรัฐทางทะเลประกอบด้วย⁹⁵

2.1) น่านน้ำภายใน

โดยเป็นน่านน้ำที่อยู่หลังเส้นฐานเข้ามาหาฝั่ง รัฐมีอำนาจเต็มที่ในการตรากฎหมายบังคับใช้กฎหมาย อำนาจดำเนินคดีเหนืออาณาเขต โดยมีหลักในทางปฏิบัติระหว่างประเทศ คือ ถ้าความผิดนั้นเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นโดยไม่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอกเลย รัฐชายฝั่งมักจะไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้อง แต่หากเป็น

⁹¹ คณิต ญ นคร (เชิงอรรถ 1) 107.

⁹² สุพานิต มั่นสุข, 'เขตอำนาจศาลในคดีอาญา' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2517) 29.

⁹³ พชร ยุติธรรมดำรง, เอกสารประจำภาค ทหารเรือกับอำนาจการสอบสวนการกระทำผิดทางอาญาที่เกิดขึ้นทางทะเล 2532.

⁹⁴ จุมพต สายสุนทร, คำอธิบายกฎหมายทะเลว่าด้วยอาณาเขตทางทะเล (สำนักพิมพ์นิติธรรม 2532) 36.

⁹⁵ พชร ยุติธรรมดำรง (เชิงอรรถ 93) 4 – 5.

ความผิดร้ายแรง เช่น การฆาตกรรม ยาเสพติด หรือความผิดที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของ ประเทศ หรือได้รับการร้องขอจากกัปตันเรือหรือรัฐเจ้าของเรือ เช่นนี้ รัฐชายฝั่งก็จะเข้ามาใช้อำนาจ

2.2) ทะเลอาณาเขต

ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้กำหนดอำนาจ อธิปไตยของรัฐชายฝั่งไว้ไม่เกิน 12 ไมล์ทะเลจากเส้นฐาน แต่รัฐจะมีอำนาจอธิปไตยภายใต้ช้อยกเว้น บางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งช้อยกเว้นเรื่องการผ่านโดยสุจริต (Innocent Passage) ซึ่งควรนำมาพิจารณา ประกอบด้วย เนื่องจากการผ่านโดยสุจริตเป็นช้อยกเว้นที่สำคัญที่สุด ซึ่งจะจำกัดเฉพาะการเดินทางเท่านั้น ไม่เกี่ยวข้องกับการบินผ่านรัฐทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นรัฐชายฝั่งหรือรัฐไร้ชายฝั่งสามารถใช้สิทธิผ่านโดยสุจริตได้ การผ่านโดยสุจริตนี้หมายความรวมถึงการเดินทางเรือผ่านทะเลอาณาเขตโดยมุ่งประสงค์ที่จะผ่านทะเลอาณาเขต นั้นโดยไม่เข้าไปในน่านน้ำภายในเพื่อแวะจอด ณ ที่จอด (Roadstead) หรือที่อำนวยความสะดวกของท่าเรือ เช่นว่านั้น การผ่านจะต้องกระทำอย่างต่อเนื่องและเร่งรีบ อย่างไรก็ตามการผ่านย่อมหมายความรวมถึงการหยุด และการทอดสมอ เฉพาะที่อาจเกิดขึ้นได้ในการเดินทางเรือตามปกติ หรือการทำโดยจำเป็นอันเนื่องมาจากเหตุ สตรีวิสัยหรือทุกขภัย หรือเพื่อมุ่งประสงค์ที่จะให้ความช่วยเหลือแก่บุคคล เรือ หรืออากาศยานที่อยู่ในอันตราย หรือทุกขภัย⁹⁶ และการผ่านจะต้องเป็นการผ่านโดยสุจริตราบเท่าที่ไม่เป็นการเสื่อมเสียต่อเสรีภาพ ความสงบ เรียบร้อยหรือความมั่นคงของรัฐชายฝั่ง และต้องสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982⁹⁷ และหลักเกณฑ์อื่น ๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศ การเดินทางเรือดำน้ำ ยานพาหนะใต้น้ำอื่น ๆ จะต้องลอยลำและแสดงธงของตน⁹⁸

2.3) เขตต่อเนื่อง

ตามอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1958 ได้กล่าวถึงขอบเขตแดน ทางเดินทะเลของเขตต่อเนื่องไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง แต่ในทางปฏิบัตินั้นการที่ รัฐชายฝั่งจะมีเขตต่อเนื่องได้ จำเป็นจะต้องมีการประกาศอ้างสิทธิเสียก่อน (กรณีจะแตกต่างจากทะเลอาณา เขตที่รัฐชายฝั่งได้สิทธิโดยไม่ต้องมีการประกาศ) โดยเขตต่อเนื่องจะมีระยะห่างจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้าง ของทะเลอาณาเขตไปไม่เกิน 24 ไมล์ทะเลตามอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กล่าวคือ ถ้ารัฐชายฝั่งนั้น ประกาศทะเลอาณาเขตไว้ 12 ไมล์ทะเล ก็จะมีเขตต่อเนื่องไปอีกไม่เกิน 12 ไมล์ทะเล ในเขตต่อเนื่องของรัฐ ชายฝั่งนี้ รัฐอาจใช้การควบคุมตามที่จำเป็นเพื่อป้องกันการฝ่าฝืนกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการศุลกากร

⁹⁶ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ข้อ 18. (อนุสัญญาดังกล่าวเปิดให้มีการลงนามเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 1982 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 1994).

⁹⁷ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ข้อ 19.

⁹⁸ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ข้อ 20.

ราชการ การเมือง หรือการอนามัย ภายในอาณาเขตหรือทะเลอาณาเขตของตน และลงโทษการฝ่าฝืนกฎหมาย และข้อบังคับข้างต้นที่ได้กระทำภายในอาณาเขตหรือทะเลอาณาเขตของตน⁹⁹

สำหรับเขตอำนาจเหนือคดีอาญาของรัฐชายฝั่งเหนือทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่องนั้น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้บัญญัติหลักการไว้ ดังนี้

เขตอำนาจเหนือคดีอาญาในเรือต่างชาติ รัฐชายฝั่งไม่ควรใช้อำนาจเหนือคดีอาญาในเรือต่างชาติที่ผ่านทะเลอาณาเขตเพื่อดำเนินการจับกุมบุคคลใด ๆ หรือสอบสวนเกี่ยวกับความผิดอาญาซึ่งได้กระทำในเรือในระหว่างการผ่านของเรือ นั้น เว้นแต่ในกรณีดังนี้¹⁰⁰

ก. ถ้าผลแห่งการกระทำความผิดอาญานั้นขยายไปถึงรัฐชายฝั่ง

ข. ถ้าความผิดอาญานั้น เป็นประเภทที่รบกวนต่อความสงบสุขของประเทศ หรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยอันดีของทะเลอาณาเขต

ค. ถ้านายเรือหรือตัวแทนการทูต หรือพนักงานฝ่ายกงสุลของรัฐเจ้าของธงได้ร้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น หรือ

ง. ถ้ามาตรการเช่นนั้นจำเป็นสำหรับการปราบปรามการลักลอบค้ายาเสพติดให้โทษ หรือวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท

เขตแดนทางทะเลทั้ง 3 ประการที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ ถือว่าอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐโดยเด็ดขาด (ยกเว้นกรณีของการผ่านโดยสุจริต) แต่ยังมีน่านน้ำทางทะเลที่รัฐมีสิทธิเหนือรัฐอื่นบางประการ เช่น ด้านทรัพยากร ศุลกากร สาธารณสุข คนเข้าเมือง เป็นต้น ซึ่งสิทธิเช่นนี้เรียกว่า สิทธิอธิปไตย (Sovereign Right)¹⁰¹ ซึ่งก็คือเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone) และไหล่ทวีป (Continental Shelf)

2. ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจพิจารณาเฉพาะตัวบุคคล

หลักบุคคลนี้มีที่มาจากแนวความคิดของกฎหมายระหว่างประเทศที่ว่ารัฐย่อมจะต้องผูกพันและปกป้องผู้ถือสัญชาติของตน และการกระทำของบุคคลสัญชาติของรัฐ เป็นการกระทำที่ต้องรับโทษตามกฎหมายอาญาของรัฐนั้น แม้การกระทำนั้นจะได้กระทำลงที่ดินแดนของรัฐต่างประเทศ¹⁰² ฉะนั้นเมื่อมีการกระทำความผิดโดยผู้มีสัญชาติใดแม้จะได้กระทำผิดนอกอาณาเขตของรัฐนั้นก็ตาม รัฐเจ้าของสัญชาติก็มี

⁹⁹ พพร ยุติธรรมดำรง (เชิงอรรถ 93) 7.

¹⁰⁰ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ข้อ 20.

¹⁰¹ พพร ยุติธรรมดำรง (เชิงอรรถ 93) 3.

¹⁰² เพิ่งอ้าง, 108.

อำนาจที่จะลงโทษแก่บุคคลนั้นได้¹⁰³ หรือถือว่ากฎหมายของรัฐยอมใช้บังคับและคุ้มครองคนของรัฐนั้น ๆ ว่าจะอยู่ ณ ที่ใด¹⁰⁴ โดยหลักบุคคลแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1) อำนาจเหนือบุคคลผู้กระทำความผิด (Active Personality)

กฎหมายอาญาของรัฐโดยยอมใช้บังคับกับบุคคลที่ถือสัญชาติของรัฐนั้นที่กระทำความผิดทั้งในและนอกราชอาณาจักรของรัฐนั้น ๆ¹⁰⁵ ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้เสียหายจะเป็นคนสัญชาติใดก็ตาม โดยความผิดที่กระทำต้องเป็นความผิดประเภทที่กฎหมายของรัฐได้ระบุไว้ให้ศาลของตนเป็นผู้ทำการพิจารณาพิพากษาได้ และการกระทำผิดนั้นต้องเป็นความผิดเช่นเดียวกัน ซึ่งโดยมากเป็นความผิดที่เป็น Mala in se หรือความผิดที่กฎหมายอาญาของรัฐทุกรัฐได้บัญญัติเป็นความผิด นอกจากนั้นการที่รัฐจะลงโทษได้นั้น รัฐที่ความผิดได้เกิดขึ้นหรือผู้เสียหาย จะต้องร้องขอให้รัฐเจ้าของสัญชาติลงโทษผู้กระทำความผิด รัฐจึงจะมีอำนาจลงโทษได้ เหตุที่กฎหมายของประเทศต่าง ๆ บัญญัติให้ผู้เสียหายต้องร้องขอให้ดำเนินคดีเพื่อแสดงว่า ความผิดนั้นเป็นความผิดร้ายแรง สมควรที่รัฐของสัญชาติผู้กระทำความผิดจะมีอำนาจดำเนินคดีกับบุคคลผู้กระทำความผิดด้วย สำหรับการดำเนินคดีนั้น ปกติกะรัฐเจ้าของสัญชาติจะไม่ใช้อำนาจเข้าไปก้าวล่วงในดินแดนของรัฐอื่นในอันที่จะใช้กฎหมายของตนต่อคนใน สัญชาติแต่รัฐจะคอยจนกว่าบุคคลนั้นจะกลับเข้ามาในรัฐจึงจะลงโทษบุคคลนั้นในการกระทำความผิดที่เขาได้กระทำความผิดขึ้นนอกเขตรัฐ¹⁰⁶

2) อำนาจเหนือบุคคลผู้เสียหาย (Passive Personality)

กรณีที่คนสัญชาติของรัฐได้อยู่ต่างประเทศนั้น รัฐที่ดีควรจะมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองคนในสัญชาติของตนจากการกระทำความผิดไม่ว่าบุคคลนั้นอยู่ ณ ที่ใด โดยถือว่ากฎหมายอาญารัฐยอมใช้คุ้มครองบุคคลที่ถือสัญชาตินั้นอยู่โดยหลักอำนาจเหนือบุคคลผู้เสียหายนี้ ประเทศส่วนมากได้ถือเป็นอำนาจในการดำเนินคดีเหนือความผิดของรัฐซึ่งลงโทษในการกระทำความผิดต่อชีวิตพลเมืองของรัฐ สุขภาพอนามัยและเสรีภาพบุคคลของรัฐไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใด¹⁰⁷

3. ทฤษฎีว่าด้วยการลงโทษโดยไม่จำกัดขอบเขต หรือ อำนาจลงโทษสากล (Universal principle)

ทฤษฎีนี้ถือหลักการลงโทษโดยไม่คำนึงถึงสัญชาติของบุคคลผู้กระทำความผิด หรือสัญชาติของผู้เสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงส่งผลกระทบต่อสังคมเป็นวงกว้าง

¹⁰³ นพพร โพธิ์รังสิยากร, ‘กฎหมายระหว่างประเทศในศาลไทย: ข้อพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องเขตอำนาจศาล’ (2533) บทบัญญัติ.

¹⁰⁴ ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, *รวมกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีอาญา* (สำนักพิมพ์นิติธรรม 2538).

¹⁰⁵ สุมานิต มั่นสุข (เชิงอรรถ 92) 69.

¹⁰⁶ เฝิงอ๋าง, 71.

¹⁰⁷ เฝิงอ๋าง, 13.

ถึงขนาดที่ ไม่ว่าจะการในการกระทำความผิดนั้นเกิดขึ้น ณ ที่แห่งใด ก็ยังส่งผลกระทบต่อผู้คนในสังคม ดังนั้นการกระทำความผิดในลักษณะดังกล่าวจะถูกบัญญัติเอาไว้ว่าไม่ว่าการกระทำความผิดจะเกิด ณ ที่แห่งใด นอกอาณาจักกร รัฐต่างๆ ก็ยังคงมีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิด ในการดำเนินคดีความผิดเหล่านี้ถือหลักอำนาจทางกระบวนการยุติธรรมของประเทศที่จับกุมผู้กระทำความผิดได้ เป็นหลักอำนาจลงโทษสากล (Universal principle) ซึ่งหลายประเทศต่าง ๆ ในโลกยอมรับทฤษฎีนี้ โดยถือว่าความผิดนั้นต้องเป็นความผิดตามกฎหมายนานาชาติ (Delictajurisgenetium) ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาระหว่างประเทศเป็นความผิดที่ทุกรัฐในภาคีมีอำนาจลงโทษการกระทำความผิดเช่นนี้ได้

จากทฤษฎีที่ได้กล่าวมาทั้ง 3 ทฤษฎีข้างต้น เป็นสิ่งที่สามารถนำมาอธิบายได้เป็นอย่างดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญา และการลงโทษผู้กระทำความผิดอาญาซึ่งเป็นหลักพิจารณาในการรับผิดทางอาญา อันเป็นเรื่องเกี่ยวพันระหว่างประเทศซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อการศึกษาเกี่ยวกับการสอบสวนความผิดนอกราชอาณาจักร

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติให้กรณีความผิดอาญาเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรผู้ที่จะเป็นพนักงานสอบสวนคืออัยการสูงสุดหรือผู้ทำการแทนเป็นบุคคลผู้มีอำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20

อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการตามระบบอัยการของประเทศไทยนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด ส่วนอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการผู้ทำการแทนนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด กล่าวคือ อัยการสูงสุดมี “อำนาจในการที่จะมอบหมาย” (Devoting Power) เช่นนี้อัยการสูงสุดจึงมี “อำนาจในการที่จะเรียกคืน” (Revocation Power) อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายไปนั้นได้เสมอ

อัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมหลายหลาย เป็นต้นว่า

- (1) ทำหน้าที่เป็นชั้นไต่ตรองคดีชั้นที่สุด
- (2) เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในความผิดตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร
- (3) เป็นผู้สั่งคดีฆาตกรรมซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือที่เรียกกันว่าคดีวิสามัญฆาตกรรม
- (4) เป็นผู้ชี้ขาดอำนาจสอบสวนเพื่อมิให้เกิดการดำเนินคดีซ้ำในเรื่องเดียวกัน
- (5) เป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินคดีและดูแลเอกภาพการบังคับใช้กฎหมายโดยการอนุญาตหรือ ไม่อนุญาตให้ฟ้องคดี

(6) อนุญาตหรือไม่อนุญาตให้อุทธรณ์ฎีกา ซึ่งการอนุญาตให้อุทธรณ์ฎีกานี้รวมถึงกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีด้วย¹⁰⁸

โดยอำนาจในการเป็นบุคคลผู้มีอำนาจสอบสวนของอัยการสูงสุดนั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 บัญญัติว่า “ถ้าความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทยให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือจะมอบหมายหน้าที่นั้นให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทนก็ได้

ในกรณีที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนมอบหมายให้พนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวน อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนจะมอบหมายให้พนักงานอัยการคนใดทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนก็ได้

ให้พนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือให้ทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน บรรดาอำนาจและหน้าที่ประการอื่นที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ

ในกรณีจำเป็นพนักงานสอบสวนต่อไปนี้มีอำนาจสอบสวนในระหว่างรอคำสั่งจากอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน

(1) พนักงานสอบสวนซึ่งผู้ต้องหาถูกจับในเขตอำนาจ

(2) พนักงานสอบสวนซึ่งรัฐบาลประเทศอื่นหรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ร้องฟ้องให้ทำโทษผู้ต้องหา

เมื่อพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนแล้วแต่กรณีเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้ทำความเห็นตามมาตรา 140 มาตรา 141 หรือมาตรา 142 ส่งพร้อมสำนวนไปยังอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน

ดังนี้ ในความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทยนั้น กฎหมายให้อัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการที่อัยการสูงสุดมอบหมายมีอำนาจหน้าที่เริ่มสอบสวนคดีได้ และเมื่ออัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการที่อัยการสูงสุดมอบหมายให้ทำการสอบสวนคดีเอง กรณีก็จะเป็นคดีที่ตั้งต้นที่พนักงานอัยการตามกฎหมาย พนักงานอัยการและอัยการสูงสุดจึงมีอำนาจทำนองเดียวกับพนักงานสอบสวน¹⁰⁹

โดยอำนาจสอบสวนของอัยการสูงสุดตามมาตรา 20 นี้ สามารถจำแนกข้อคิดเห็นได้เป็น 4 ประการด้วยกัน คือ

¹⁰⁸ คณิต ณ นคร (เชิงอรรถ 1) 132-133.

¹⁰⁹ เติ้งอ่าง 145.

(1) การที่กฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบคดีความผิด ซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรนั้นก็เพราะว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศซึ่งเป็นเรื่องละเอียดอ่อน

(2) การสอบสวนตามปกติพนักงานสอบสวนเป็นผู้เริ่มต้น แต่สำหรับการสอบสวนคดีดังกล่าวย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการภายใต้การควบคุมของอัยการสูงสุด และเป็นคดีที่ตั้งต้นที่พนักงานอัยการ

(3) คดีดังกล่าวเป็นคดีที่ตั้งต้นที่พนักงานอัยการซึ่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน สอบปากคำพยานบุคคล ออกคำสั่งเรียกบุคคลใดมาให้การ

(4) ในการดำเนินการสอบสวนคดีดังกล่าวนี้ อัยการสูงสุดอาจมอบหมายให้พนักงานสอบสวนทำแทนได้นั้น หมายถึงการมอบหมายให้พนักงานสอบสวนในฐานะองค์กรที่มีใช้พนักงานสอบสวนคนใดคนหนึ่งทำแทนและพนักงานสอบสวนนั้นมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม แต่การดำเนินการสอบสวนของพนักงานสอบสวนที่ได้รับมอบหมายนั้นยังต้องอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการสูงสุด¹¹⁰

2.5 เขตอำนาจการลงโทษของรัฐกรณีเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักร

เนื่องจากในปัจจุบันปัญหาการทุจริตรับสินบน หรือปัญหาคอร์รัปชันอื่น ๆ โดยเจ้าพนักงานเป็นปัญหาที่มักจะพบเจอในสังคมจนกลายเป็นเรื่องปกติ อีกทั้งโลกในยุคปัจจุบันที่ไร้พรมแดนทำให้ประชากรโลกสามารถเดินทางหรือติดต่อสื่อสารกันระหว่างประเทศได้อย่างง่ายดาย ปัญหาการกระทำความผิดทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรนั้นจึงกลายเป็นปัญหาที่มักพบเห็นได้มากขึ้นมาพร้อม ๆ กับการพัฒนาเทคโนโลยีของโลก ดังนั้นเพื่อที่จะเข้าใจและปรับตัวให้ทันกับการกระทำความผิดในรูปแบบใหม่ ๆ ที่พัฒนาตามเทคโนโลยี ก็จำเป็นที่จะต้องมีความเข้าใจก่อนว่ากรณีการกระทำความผิดทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยนอกราชอาณาจักรแบบใดจึงจะต้องรับโทษในราชอาณาจักร

ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 9 ได้บัญญัติถึงเรื่องนี้เอาไว้ว่า

“เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 147 ถึงมาตรา 166 และมาตรา 200 ถึงมาตรา 205 นอกราชอาณาจักร จะต้องรับโทษในราชอาณาจักร”

กรณีตามมาตรา 9 นั้น เห็นว่า เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยที่กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 ถึงมาตรา 166 ซึ่งอยู่หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ แห่งลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง และมาตรา 200 ถึงมาตรา 205 ซึ่งอยู่หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมแห่งลักษณะ 3 ความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม

¹¹⁰ เติ้งอ่าง 65-66.

ประเด็นว่าเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยซึ่งเป็นผู้กระทำความผิดมีความจำเป็นที่จะต้องเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยหรือไม่นั้น เห็นว่าเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย เช่น คนต่างด้าวที่ทำงานอยู่ในสถานทูตไทยในต่างประเทศก็อาจถือเป็นเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยได้ เพียงแต่ต้องเป็นบุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงาน หรือได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นประจำหรือครั้งคราว และไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ตามกฎหมายไทยเท่านั้น¹¹¹

ความผิดที่ระบุไว้ในมาตรา 9 เป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มีข้อสังเกตว่าหากผู้กระทำไม่ใช่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทย แม้จะมีความผิดตามกฎหมายอาญารัฐธรรมนูญเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดของเจ้าพนักงาน ก็ไม่อาจลงโทษผู้กระทำซึ่งมิใช่เจ้าพนักงานนั้นในราชอาณาจักรได้ ตัวอย่างเช่น เจ้าพนักงานได้รับการแต่งตั้งจากทางราชการให้ไปหาซื้อสินค้าในต่างประเทศ ปรากฏว่าเจ้าพนักงานไปรับสินบนจากพ่อค้าต่างประเทศ ซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา 149 โดยมีพ่อค้าคนไทยซึ่งร่วมเดินทางไปด้วยเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดแม้พ่อค้าคนไทยจะมีความผิดฐานเป็นผู้สนับสนุนตามมาตรา 149 ประกอบกับมาตรา 86 ก็จะลงโทษพ่อค้า คนไทยไม่ได้ เพราะมิใช่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทย และจะลงโทษโดยอาศัยมาตรา 8 ก็ไม่ได้ เพราะแม้จะถือว่ารัฐบาลไทยเป็นผู้เสียหายตามมาตรา 8(ก) ก็จะร้องขอให้ลงโทษไม่ได้ เพราะความผิดตามมาตรา 149 มิได้มีระบุไว้ในมาตรา 8 ในกรณีนี้ก็คงลงโทษได้เฉพาะแต่เจ้าพนักงานเท่านั้น โดยลงโทษตามมาตรา 149 โดยอาศัยมาตรา 9

และการกระทำความผิดนอกราชอาณาจักรตามที่ระบุไว้ในมาตรา 9 จะต้องมิได้เกิดในสถานที่ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำความผิดในราชอาณาจักร เช่น เรือไทย หรืออากาศยานไทย มิฉะนั้นแล้วจะต้องใช้มาตรา 4 วรรคสอง ไม่ใช่มาตรา 9 เช่น เจ้าพนักงานรับสินบนพ่อค้าในอากาศยานไทยซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักร เช่นนี้ต้องลงโทษเจ้าพนักงานตามมาตรา 149 โดยอาศัยมาตรา 4 วรรคสอง ไม่ใช่มาตรา 9 นอกจากนั้นการกระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา 9 ก็ต้องมีใช้กรณีตามมาตรา 5 หรือมาตรา 6 ด้วยเช่นกัน กล่าวโดยสรุปคือกรณีตามมาตรา 9 จะต้องไม่ใช่กรณีของหลักดินแดน มาตรา 4 มาตรา 5 หรือมาตรา 6¹¹²

ดังที่กล่าวมา จึงเห็นได้ว่าแม้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 9 ที่บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 147 ถึงมาตรา 166 และมาตรา 200 ถึงมาตรา 205 นอกราชอาณาจักร...” ซึ่งก็คือกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ข่มขืนใจหรือจู่ใจเพื่อให้ผู้อื่นมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น¹¹³ หรือกรณีที่เจ้าพนักงานเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเอง หรือผู้อื่นโดยมิชอบ

¹¹¹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1(6).

¹¹² เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 บทบัญญัติทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 10, สำนักพิมพ์พลสยาม พรินต์ 2551) 72.

¹¹³ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148.

เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยหน้าที่¹¹⁴ หรือกรณีอื่นใดที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิดตามหมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ แห่งลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง และหมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม แห่งลักษณะ 3 ความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม ที่ความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทยที่ให้อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 แต่ก็เป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น อันตรงกันกับนัยความหมายของคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ตามประพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญป้องกันและปราบปรามทุจริต พ.ศ. 2561 ที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนด้วยเช่นกัน

ซึ่งเป็นการบัญญัติอำนาจสอบสวนทับซ้อนกันในกรณีการทำความผิดเดียวกัน จึงมีปัญหว่าอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบมีอำนาจสอบสวนการทำความผิดดังกล่าว ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาแล้วว่าการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐสมบุรณ์และเป็นไปตามหลักทฤษฎีอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องที่ต้องเป็นอำนาจเดียวกัน ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่ากรณีปัญหาดังกล่าวนี้นี้ สมควรให้คดีมีการตั้งต้นที่พนักงานอัยการ เนื่องจากเป็นการทำความผิดที่มีความละเอียดอ่อนเพราะมีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจึงต้องให้อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบมีอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องในกรณีความผิดที่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักร เพื่อการค้นหาความจริงที่มีประสิทธิภาพและมีความเป็นภาวะวิสัยในการพิจารณาสั่งฟ้องร้องในคดี

¹¹⁴ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149.

บทที่ 3

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนกรณีเจ้าพนักงานของรัฐ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกดินแดนในต่างประเทศ

ปัญหาการทุจริตเกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกและทวีความรุนแรงมากขึ้น สร้างความเสียหายให้กับคนในประเทศนั้น ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง โดยการใช้อำนาจรัฐในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพรรคพวก ซึ่งทำลายความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานของรัฐบาล และทำให้ภาคเอกชนขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินธุรกิจในประเทศที่มีปัญหาการทุจริต นอกจากนี้การทุจริตยังได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการโดยอาศัยความทันสมัยของเทคโนโลยีที่มีความเจริญก้าวหน้า ทำให้การทุจริตกลายเป็นขบวนการที่ลับซับซ้อนมากขึ้น มีความเชื่อมโยงกันระหว่างผู้กระทำความผิดทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ส่งผลให้เกิดความเสียหายนับเป็นมูลค่ามหาศาล ทำให้มีความพยายามทั้งในระดับรัฐบาลและองค์กรระหว่างประเทศ ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกในการจัดทำมาตรการเครื่องมือและความร่วมมือต่าง ๆ ขึ้นมา เพื่อดำเนินการกับปัญหาการทุจริตอย่างจริงจังมากขึ้นตามลำดับ และเพื่อให้การดำเนินคดีในประเทศดังกล่าวมีความเป็นภววิสัยที่สามารถยึดถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและอำนวยให้เกิดความยุติธรรมต่อสังคมส่วนรวม ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนและฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาล้วนเป็นองค์กรสำคัญที่จำต้องปฏิบัติหน้าที่ทั้งในแง่ของการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ดังนั้น ในบทนี้จึงจะมุ่งศึกษาถึงในกรณีเจ้าพนักงานของรัฐกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือการทุจริตนอกดินแดนนั้นองค์กรใดจะมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนหรือไต่สวนดำเนินคดี โดยจะศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นในประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ดังนี้

บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนหรือไต่สวนดำเนินคดีกรณีเจ้าพนักงานของรัฐกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือการทุจริตนอกดินแดนในต่างประเทศ

3.1 สหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรได้มีการบัญญัติพระราชบัญญัติการติดสินบน ค.ศ. 2010 (Bribery Act 2010) ซึ่งมีผลบังคับใช้ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2011 เพื่อเป็นกฎหมายหลักในการต่อต้านการทุจริตในสหราชอาณาจักร โดยบังคับใช้แก่ผู้กระทำความผิดติดสินบนกับทั้งภาครัฐและเอกชน

พระราชบัญญัติการติดสินบนแห่งสหราชอาณาจักรนี้ได้กล่าวให้ลงโทษแก่บุคคลเหล่านี้ ได้แก่ พลเมืองสหราชอาณาจักร ผู้ที่อาศัยอยู่ในสหราชอาณาจักร และองค์กรในสหราชอาณาจักรที่ก่อตั้งโดย

สหราชอาณาจักร หรือมีการดำเนินธุรกิจในสหราชอาณาจักรโดยผ่านบุคคลผู้มีสายสัมพันธ์ใกล้ชิด (Close connection) กับสหราชอาณาจักร ที่พระราชบัญญัติการติดสินบนฉบับนี้ได้บัญญัติเพิ่มเติมอนุญาตให้อำนาจศาลนอกอาณาเขตของรัฐบาลสหราชอาณาจักรในการติดตามการกระทำความผิดที่กระทำในต่างประเทศและลงโทษขององค์กรที่มีการดำเนินธุรกิจในสหราชอาณาจักรโดยผ่านบุคคลผู้มีสายสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสหราชอาณาจักร¹¹⁵

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มุ่งเน้นจะลงโทษผู้กระทำความผิด 4 ความผิดหลัก ได้แก่ การให้สินบนบุคคลอื่น (มาตรา 1) การเรียก รับ หรือยอมจะรับสินบนบุคคลอื่น (มาตรา 2) การให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ (มาตรา 6) และความผิดขององค์กรที่ไม่สามารถป้องกันการติดสินบน (มาตรา 7)

และการกระทำความผิดตามมาตรา 1, 2 และมาตรา 6 สามารถกระทำความผิดได้ทั้งบุคคล นิติบุคคล และบังคับใช้แก่ผู้กระทำความผิดติดสินบนกับทั้งภาครัฐและเอกชน แต่การกระทำความผิดตามมาตรา 7 จะต้องเป็นการกระทำความผิดโดยบริษัทเท่านั้น¹¹⁶

ทั้งนี้การกระทำความผิดทุจริตนอกราชอาณาจักรพระราชบัญญัติติดสินบน ค.ศ. 2010 (Bribery Act 2010) มาตรา 12¹¹⁷ ได้บัญญัติเอาไว้ว่า หากไม่มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำส่วนหนึ่งส่วนใดตามมาตรา 1, 2 หรือ 6 ในสหราชอาณาจักรแล้ว หรือการกระทำหรือการละเว้นการกระทำนั้นส่วนหนึ่งส่วนใดได้เกิดขึ้นในสหราชอาณาจักร และบุคคลที่ได้กระทำหรือละเว้นการกระทำนั้นมีสายสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสหราชอาณาจักรถือเป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

“บุคคลผู้มีสายสัมพันธ์ใกล้ชิด (Close connection)” ตามมาตรา 12(4) แห่งพระราชบัญญัตินี้ หมายความว่า พลเมืองสหราชอาณาจักร พลเมืองโพ้นทะเลของประเทศอังกฤษ ผู้มีสัญชาติอังกฤษ (ในต่างแดน) บุคคลผู้ได้รับความคุ้มครองตาม the British Nationality Act 1981 บุคคลผู้มีถิ่นที่อยู่ในสหราชอาณาจักร องค์กรที่จัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายของสหราชอาณาจักร หรือหุ้นส่วนชาวสก๊อตแลนด์

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการติดสินบน ค.ศ. 2010 (Bribery Act 2010) นี้ การที่จะดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดได้นั้นจะต้องได้รับความยินยอมจากอัยการสูงสุดหรือผู้บังคับบัญชาของสำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (The Serious Fraud Office) เสียก่อน¹¹⁸

¹¹⁵ Dow Jones, ‘What is the United Kingdom Bribery Act?’ (Dow Jones)

<<https://shorturl.asia/byDWW>> accessed 1 September 2022.

¹¹⁶ KING & SPALDING, The bribery act.

¹¹⁷ Bribery Act 2010, Section 12.

¹¹⁸ Bribery Act 2010, Section 10 Consent to prosecution

(1) No proceedings for an offence under this Act may be instituted in England and Wales except by or with the consent of—

(a) the Director of Public Prosecutions, or

(b) the Director of the Serious Fraud Office ...

3.1.1 สำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (The Serious Fraud Office)

ในช่วงทศวรรษที่ 1970 ถึงต้นทศวรรษที่ 1980 ของสาธารณชนมีความไม่พอใจเป็นอย่างมากต่อระบบการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีการฉ้อโกงที่ร้ายแรงหรือซับซ้อนของสหราชอาณาจักร รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาคดีฉ้อโกงอิสระขึ้นในปี ค.ศ. 1983 โดยมีลอร์ด โรสคิลล์ (Lord Roskill) เป็นประธานคณะกรรมการพิจารณาคดีฉ้อโกงอิสระ และพิจารณาถึงการนำวิธีที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการป้องกันและปราบปรามกับการฉ้อโกงผ่านการแก้ไขกฎหมายและกระบวนการการดำเนินคดีอาญา¹¹⁹

ข้อสรุปหลักที่ได้จากคณะกรรมการพิจารณาคดีฉ้อโกงอิสระคือ การเสนอแนะให้มีการจัดตั้งองค์กรใหม่ที่ได้รับผิดชอบในการตรวจจับ สอบสวน และดำเนินคดีกับกรณีการฉ้อโกงที่ร้ายแรง โดยโครงสร้างองค์กรจะต้องมีพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการที่ทำงานร่วมกันตั้งแต่เริ่มต้นคดี และโครงสร้างการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวนี้ได้นำมาปรับใช้เป็นต้นแบบโดยที่เรียกกันว่า แบบจำลอง Roskill และตราพระราชบัญญัติ ความยุติธรรมทางอาญา ค.ศ. 1987 (The Criminal Justice Act 1987 หรือ CJA) เพื่อจัดตั้งสำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (The Serious Fraud Office หรือ SFO) ขึ้นในปี ค.ศ. 1988

“สำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (Serious Fraud Office หรือ SFO)” คือ หน่วยงานผู้เชี่ยวชาญในการดำเนินคดีในกรณีความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกง การติดสินบน และการคอร์รัปชันที่ยุ่งยากและซับซ้อน เป็นองค์กรหนึ่งในระบบความยุติธรรมทางอาญาของสหราชอาณาจักรที่ครอบคลุมเขตอำนาจในประเทศอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ แต่ไม่รวมถึงสกอตแลนด์ เกาะแมน หรือหมู่เกาะแซนเนล

สำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (SFO) เป็นหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญด้านการดำเนินคดีและมีอำนาจจัดการกับการกระทำความผิดการฉ้อโกง การติดสินบน และการทุจริตในระดับสูงสุดที่ร้ายแรงหรือซับซ้อน โดยผู้บังคับบัญชาจะอนุญาตให้ทำการสอบสวนการกระทำความผิดที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการกระทำความผิดนั้นเกี่ยวข้องกับการฉ้อโกง การติดสินบน หรือการทุจริตที่ร้ายแรงหรือซับซ้อน และอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนชื่อเสียงและความมั่นคงของสหราชอาณาจักรในฐานะศูนย์กลางการเงินระหว่างประเทศ หรือส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความเจริญรุ่งเรืองของสหราชอาณาจักร

นอกจากนี้ สำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (SFO) สืบหาผู้กระทำความผิดจากหลักฐานทางการเงินจากการให้ความช่วยเหลือในเรื่องเขตอำนาจศาลในรัฐต่างประเทศ อีกทั้งตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 2017 สำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (SFO) มีอำนาจในการสอบสวนและฟ้องร้องดำเนินคดีกับการกระทำความผิดของบริษัทในการหลีกเลียงภาษีในต่างประเทศ

โดยสำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (SFO) จะแตกต่างไปจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่นที่มีทั้งอำนาจในการสอบสวนและฟ้องร้องดำเนินคดี เนื่องจากต้องรับผิดชอบดูแลการกระทำความผิดที่มักจะมี

¹¹⁹ Serious Fraud Office, ‘SFO historical background and powers’ (Serious Fraud Office)

ความซับซ้อนนักกฎหมายและพนักงานสอบสวนจึงจำเป็นต้องทำงานร่วมกันตั้งแต่เริ่มต้นคดีเพื่อประสิทธิภาพและความสมบูรณ์ในการดำเนินคดี

ทั้งนี้ สำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (SFO) อยู่ภายใต้การดูแลของอัยการสูงสุด โดยบุคคลที่เป็นผู้บังคับบัญชาจะต้องได้รับการแต่งตั้งโดยอัยการสูงสุด และปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การควบคุมดูแลของอัยการสูงสุด¹²⁰

เพื่อรับมือกับความท้าทายที่ต้องเผชิญจากอาชญากรรมร้ายแรง การกระทำความผิดที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์อาชญากรรมร้ายแรง และการกระทำความผิดของรัฐบาล สำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (SFO) จะทำงานร่วมกับองค์กรบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรดังต่อไปนี้

- กองบัญชาการอาชญากรรมทางเศรษฐกิจของสำนักงานอาชญากรรมแห่งชาติ (The National Crime Agency's Economic Crime Command), องค์กรการทุจริตระหว่างประเทศ และหน่วยข่าวกรองการติดสินบนและการทุจริต (International Corruption Unit and Bribery and Corruption Intelligence Unit)

- ตำรวจเมืองลอนดอน (The City of London Police) รวมทั้งคณะกรรมการอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Crime Directorate), Action Fraud และสำนักงานข่าวกรองการฉ้อโกงแห่งชาติ (The National Fraud Intelligence Bureau)

- กองกำลังตำรวจของสหราชอาณาจักรและหน่วยอาชญากรรมระดับภูมิภาค (UK police forces and Regional Organised Crime Units) ทีมกู้คืนทรัพย์สินระดับภูมิภาค และทีมฉ้อโกงระดับภูมิภาค (Regional Asset Recovery Teams and Regional Fraud Teams)

- สำนักงานกรมสรรพากร (HM Revenue & Customs)

- The Financial Conduct Authority

สำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (SFO) ยังทำงานร่วมกันกับหน่วยงานรัฐบาลของสหราชอาณาจักร รวมถึงหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล สำนักงานอัยการสูงสุด กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม และยังทำงานร่วมกันกับพันธมิตรในต่างประเทศในเรื่องที่มีความสนใจร่วมกัน เช่น กระทรวงยุติธรรมสหรัฐอเมริกา¹²¹

3.1.2 หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนการกระทำความผิดทุจริต

¹²⁰ Criminal Justice Act 1987

Article 1 The Serious Fraud Office.

(2)The Attorney General shall appoint a person to be the Director of the Serious Fraud Office (referred to in this Part of this Act as “the Director”), and he shall discharge his functions under the superintendence of the Attorney General.

¹²¹ Serious Fraud Office, ‘About us’ (Serious Fraud Office) <<https://www.sfo.gov.uk/about-us/>> accessed 1 September 2022.

(ก) การกระทำความผิดทุจริตในราชอาณาจักร

ในคดีความผิดเกี่ยวกับการทุจริตติดสินบนที่กระทำความผิดโดยบุคคลทั่วไปที่กระทำในราชอาณาจักรโดยบุคคลโดยทั่วไปซึ่งเป็นคดีที่ไม่ซับซ้อนหรือร้ายแรงนั้น โดยส่วนใหญ่แล้วการกระทำความผิดดังกล่าวนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจจะเป็นพนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนในคดี¹²² ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติทั่วไปของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาและการสอบสวน ค.ศ. 2016 (Criminal Procedure and Investigations Act 1996) มาตรา 21(12) (a)¹²³ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ตามความประสงค์ของบทบัญญัติมาตรานี้ การสอบสวนคดีอาญา คือการสอบสวนที่เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจเป็นผู้มีหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อให้ได้ ความชัดเจนว่า (i) บุคคลนั้นควรถูกตั้งข้อหาว่าได้กระทำความผิด หรือ (ii) บุคคลผู้ได้ถูกกล่าวหา นั้นได้กระทำความผิดจริง

โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบมีอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบว่าจะจัดการการสอบสวนอย่างไร รวมถึงดุลพินิจในการตัดสินใจว่าจะสิ้นสุดการสอบสวนเมื่อใด และขอบเขตในการสอบสวน ทั้งนี้พนักงานอัยการจะมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำถึงเหตุผลและความเป็นไปได้ของการสอบสวน ข้อกำหนดพยานหลักฐาน ขั้นตอนในการแจ้งข้อกล่าวหา และการจัดการ การเปิดเผยข้อมูล และกลยุทธ์ในการสอบสวน คำแนะนำดังกล่าวของพนักงานอัยการนั้นจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาอันเหมาะสม และทำให้การฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่มีประสิทธิภาพสูงสุด แต่ทั้งนี้พนักงานอัยการไม่มีอำนาจในการสั่งพนักงานสอบสวนโดยตรง ทั้งยังต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะตามมาของการไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของพนักงานสอบสวนหรือการร้องขอข้อมูลเพิ่มเติมโดยอนุโลม¹²⁴

(ข) การกระทำความผิดทุจริตนอกราชอาณาจักร

¹²² Dechert LLP, ‘The Anti-Bribery and Anti-Corruption Review: United Kingdom - England & Wales’ (Dechert LLP, 1 December 2022) <<https://shorturl.asia/7AyQB>> accessed 1 January 2023.

¹²³ Criminal Procedure and Investigations Act 1996, Section 21 Code of practice for criminal investigations.

In this section —

(a) “criminal investigation” means an investigation conducted by police officers or other persons with a view to its being ascertained —

(i) whether a person should be charged with an offence; or

(ii) whether a person charged with an offence is guilty of it

¹²⁴ The Crown Prosecution Service, ‘The Code for Crown Prosecutors’ (The Crown Prosecution Service, 26 October 2018) <<https://www.cps.gov.uk/publication/code-crown-prosecutors>> 1 September 2022.

สำหรับในคดีความผิดเกี่ยวกับการทุจริตติดสินบนที่กระทำความผิดทุจริตที่ร้ายแรงและซับซ้อน ที่มักจะเป็นกรณีการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศ ตามพระราชบัญญัติความยุติธรรมทางอาญา ค.ศ. 1987 (Criminal Justice Act 1987) ได้บัญญัติเอาไว้ว่า ในการกระทำความผิดลักษณะนี้ให้สำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (Serious Fraud Office หรือ SFO) เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบเป็นพนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนการกระทำความผิดฉ้อโกงหรือทุจริตคอร์รัปชัน และในการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ต้องหาในการกระทำความผิดดังกล่าวจะต้องผ่านอัยการสูงสุดหรือสำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (SFO) ว่ามีความเห็นสั่งว่าควรฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้กระทำความผิดหรือไม่¹²⁵

“สำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (Serious Fraud Office หรือ SFO)” คือ สำนักงานผู้เชี่ยวชาญในการดำเนินคดีในกรณีความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกง การตัดสินบน และการคอร์รัปชันที่ยุ่งยากและซับซ้อน เป็นหน่วยงานหนึ่งในระบบความยุติธรรมทางอาญาของสหราชอาณาจักรที่ครอบคลุมเขตอำนาจในประเทศอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ โดยมีผู้บังคับบัญชาของสำนักงานฉ้อโกงร้ายแรงเป็นหัวหน้าของสำนักงาน ดังนี้ บุคคลที่เป็นผู้บังคับบัญชาจะต้องได้รับการแต่งตั้งโดยอัยการสูงสุด และปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การควบคุมดูแลของอัยการสูงสุด¹²⁶

สำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (SFO) มีอำนาจสืบสวน สอบสวน และฟ้องร้องดำเนินคดีเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่ร้ายแรง หากกรณีปรากฏข้อเท็จจริงที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าได้มีการกระทำความผิดฉ้อโกงที่ยุ่งยากซับซ้อนหรือร้ายแรงผู้บังคับบัญชาจะทำการสอบสวนหรือมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ในสำนักงานทำการสอบสวน¹²⁷ โดยอาจทำการสอบสวนร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง และอาจริเริ่มและดำเนินคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดดังกล่าว มีอำนาจควบคุมการดำเนินคดีในทุกชั้นตอน¹²⁸ ทั้งผู้บังคับบัญชายังสามารถใช้มาตรการต่าง ๆ (อำนาจตามมาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติความยุติธรรมทางอาญา ค.ศ. 1987) ในกระบวนการก่อนเริ่มการสอบสวนอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับการกระทำ

¹²⁵ Bribery Act 2010, Section 10 (เชิงอรรถ 118).

¹²⁶ Criminal Justice Act 1987, Article 1 The Serious Fraud Office.

(2)The Attorney General shall appoint a person to be the Director of the Serious Fraud Office (referred to in this Part of this Act as “the Director”), and he shall discharge his functions under the superintendence of the Attorney General.

¹²⁷ เพิ่งอ้าง, (3)The Director may investigate any suspected offence which appears to him on reasonable grounds to involve serious or complex fraud.

¹²⁸ เพิ่งอ้าง, (5) The Director may—

(a) institute and have the conduct of any criminal proceedings which appear to him to relate to such fraud; and

(b) take over the conduct of any such proceedings at any stage.

ความผิดติดสินบนและการกระทำทุจริตในต่างประเทศได้¹²⁹ และผู้บังคับบัญชายังมีหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบสอบสวนดำเนินคดีการกระทำผิดฉ้อโกงอย่างร้ายแรงและซับซ้อนที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุดอีกด้วย¹³⁰

อีกทั้งในกรณีการกระทำผิดฐานเจ้าพนักงานกระทำการทุจริตได้กระทำขึ้นนอกราชอาณาจักรนั้น เป็นกรณีความผิดที่เกิดขึ้นหรือเกี่ยวเนื่องกันระหว่างประเทศ ซึ่งในสหราชอาณาจักรนี้ยังมีองค์กรผู้รับผิดชอบในการสอบสวนการกระทำผิดที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศอีกต่างหาก นั่นคือ “สำนักงานอาชญากรรมแห่งชาติ (National Crime Agency : NCA)” โดยสหราชอาณาจักรได้ก่อตั้งสำนักงานอาชญากรรมแห่งชาติ (NCA) ขึ้นมาเพื่อสอบสวนการกระทำผิดร้ายแรง มีกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติของประเทศและความมั่งคั่ง ทางเศรษฐกิจและชื่อเสียงในระดับนานาชาติ และการกระทำผิดฐานเจ้าพนักงานกระทำการทุจริตหรือคอร์รัปชันนี้ เป็นการกระทำผิดที่ส่งผลทำลายความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อองค์กรของรัฐ และทำลายหลักนิติธรรม ซึ่งถือเป็นอาชญากรรมร้ายแรง สำนักงานอาชญากรรมแห่งชาติ (NCA) จึงได้จัดตั้งแผนการปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศ (International Corruption Unit : ICU) ขึ้นมาในวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 2015 และมีการบัญญัติให้มีเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่สอบสวนต้องได้รับการอบรมเพื่อให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำผิดเกี่ยวกับการเงินโดยเฉพาะ¹³¹ โดยหน่วยปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศ (International Corruption Unit : ICU) นี้ เป็นหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการสืบสวนและสอบสวนในความผิดดังต่อไปนี้

- (1) การฟอกเงินซึ่งเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงในต่างประเทศ
- (2) การทุจริตระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับบริษัท หรือบุคคลสัญชาติอังกฤษ
- (3) การทุจริตระหว่างประเทศซึ่งมีจุดเกาะเกี่ยวกับอังกฤษ¹³²

¹²⁹ Criminal Justice Act 1987, 2A Director's pre-investigation powers in relation to bribery and corruption: foreign officers etc

(1)The powers of the Director under section 2 are also exercisable for the purpose of enabling him to determine whether to start an investigation under section 1 in a case where it appears to him that conduct to which this section applies may have taken place.

¹³⁰ เพิ่งอ้าง, (6)The Director shall discharge such other functions in relation to fraud as may from time to time be assigned to him by the Attorney General.

¹³¹ Proceed of Crime Act 2002, Article 3 Accreditation and training

(1) The National Crime Agency must provide a system for the accreditation of financial investigators.

¹³² National Crime Agency, ‘Bribery, corruption and sanctions evasion’ (National Crime Agency) <<https://shorturl.asia/laHy0>> accessed 18 January 2023.

เมื่อสำนักงานอาชญากรรมแห่งชาติ (NCA) ได้รับรายงานหรือพบข้อมูลที่อาจเริ่มต้นทำการสอบสวนได้ และส่งการรายงานข้อมูลให้แก่ NCA ทราบนั้น ประชาชนสามารถที่แม้จะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดดังกล่าว ก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลดังกล่าวได้ ไม่ว่าจะเปิดเผยชื่อหรือไม่ก็ตาม โดยระบุถึงข้อสงสัยเกี่ยวกับความผิดที่อาจเกิดขึ้น พยานหลักฐานที่อาจทราบได้ พฤติการณ์ในการกระทำความผิดนั้นมีจุดเกาะเกี่ยวภายในสหราชอาณาจักรอย่างไร ความผิดได้เริ่มต้นและสิ้นสุดลง ณ ที่แห่งใด และมีประเทศใดบ้างที่เป็นสถานที่ที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดดังกล่าว เป็นต้น

จากนั้นหน่วยปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศ (ICU) จะเริ่มต้นทำการสืบสวนและสอบสวนว่ากรณีดังกล่าวที่ตรวจสอบพบนั้น มีมูลความผิดหรือไม่¹³³

นอกจากหน่วยปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศ (ICU) จะทำหน้าที่สืบสวนและสอบสวนดำเนินคดีในการทุจริตคอร์รัปชันระหว่างประเทศในอังกฤษแล้ว ICU ยังมีหน้าที่ในการติดตามและทวงคืนซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวที่เกิดจากการทุจริตระหว่างประเทศ¹³⁴ ให้ความสนับสนุนต่อหน่วยงานในต่างประเทศที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจนมีส่วนร่วมกับรัฐบาลต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศ¹³⁵

สำนักงานอาชญากรรมแห่งชาติ (NCA) โดยหน่วยปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศ (ICU) นั้นเป็นหน่วยงานที่ทำงานร่วมกับพนักงานอัยการแผนกคดีระหว่างประเทศและการจัดระเบียบอาชญากรรม (CPS International Justice and Organised Crime Division : IJOCD) ในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดดังกล่าว¹³⁶

ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าพนักงานที่ได้กระทำในต่างประเทศ หรือมีส่วนคาบเกี่ยวกับต่างประเทศเหล่านี้ เป็นคดีที่กฎหมายนั้นกำหนดให้จะต้องมีการรายงานให้ Director of Public Prosecutions (DPP) ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของสถาบันอัยการแห่งชาติ (CPS) หรือองค์กรอัยการในอังกฤษให้ได้รับทราบ ซึ่งในการดำเนินการสอบสวนความผิดที่เจ้าพนักงานทำการทุจริตในต่างประเทศหรือเป็นการทุจริตที่มีส่วนคาบเกี่ยวระหว่างประเทศนี้หน่วยปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศ (ICU) จะประสานงานและดำเนินการร่วมกับพนักงานอัยการแผนกคดีระหว่างประเทศและการจัดระเบียบอาชญากรรม (IJOCD) ในการสืบสวน

¹³³ National Crime Agency, 'Report international bribery and corruption' (National Crime Agency) <<https://shorturl.asia/uQclV>> accessed 18 January 2023.

¹³⁴ National Crime Agency (เชิงอรรถ 132).

¹³⁵ Simmons & Simmons, 'What will be the role of the International Corruption Unit?' (Simmons & Simmons, 4 January 2016) <<https://shorturl.asia/Rb1To>> accessed 18 January 2023.

¹³⁶ The Crown Prosecution Service, 'International and organised crime' (The Crown Prosecution Service) <<https://www.cps.gov.uk/crime-info/international-and-organised-crime>> accessed 18 January 2023.

สอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด¹³⁷ โดยในการสอบสวนดำเนินคดีนั้นจะมีลักษณะใกล้เคียงกับคดีร้ายแรง คดีที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งรัฐหรือคาบเกี่ยวกับต่างประเทศ ที่แม้สำนักงานอาชญากรรมแห่งชาติ (NCA) โดยหน่วยปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศ (ICU) จะถือเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการสอบสวนดำเนินคดีก็ตาม แต่สถาบันอัยการแห่งชาติ (CPS) ก็ได้ส่งพนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนและให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานตำรวจตั้งแต่ชั้นเริ่มต้นคดี เพื่อให้การสอบสวนดำเนินคดีนั้นเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและประสพผลสำเร็จ

3.2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

แต่เดิมสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการบัญญัติบังคับใช้กฎหมายเพื่อลงโทษสำหรับการกระทำความผิดทุจริตคอร์รัปชันเอาไว้เพียงในประมวลกฎหมายอาญา โดยไม่มีการตราพระราชบัญญัติการทุจริตตติสินบนเอาไว้โดยเฉพาะ ซึ่งกรณีเจ้าพนักงานของรัฐกระทำความผิดทุจริตก็ได้บัญญัติเอาไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 432-11 ว่า เจ้าพนักงานหรือบุคคลที่ได้รับ การมอบอำนาจของรัฐมาจากการเลือกตั้ง เรียก หรือการยอมรับ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมโดยไม่มีสิทธิ ไม่ว่าเวลาใด ๆ ของข้อเสนอ คำมั่นสัญญา ของขวัญหรือผลประโยชน์อื่นใด เพื่อให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ หรืออำนวยการหรืออำนวยความสะดวกในสำนักงานของตน หรือใช้อิทธิพลโดยมุ่งหมายที่ให้ได้รับความแตกต่าง การว่าจ้างสัญญา หรือการตัดสินใจที่เอื้อประโยชน์อื่นใด จากหน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายบริหารใด ๆ¹³⁸ ทั้งนี้เจ้าพนักงานของรัฐนั้นหากเป็นเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในรัฐต่างประเทศหรือปฏิบัติหน้าที่ระหว่างประเทศจะต้องรับโทษตามมาตรา 435-7 ถึง 435-10 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

เมื่อเวลาผ่านไปลักษณะสังคมของโลกได้เปลี่ยนแปลงไป และการกระทำความผิดทุจริตคอร์รัปชันนี้กลายเป็นความผิดที่หลากหลาย ๆ ประเทศทั่วโลกให้ความสำคัญเนื่องจากส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมากทำให้สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากองค์กรต่างประเทศจากการ ปราศจากการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนั้นเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายทุจริตคอร์รัปชันของ

¹³⁷ เพิ่งอ้าง.

¹³⁸ French penal code, Article 432-11

The direct or indirect request or acceptance without right and at any time of offers, promises, donations, gifts or advantages, when done by a person holding public authority or discharging a public service mission, or by a person holding a public electoral mandate, is punished by ten years' imprisonment and a fine of €150,000 fine where it is committed:

1° to carry out or abstain from carrying out an act relating to his office, duty, or mandate, or facilitated by his office, duty or mandate;

2° or to abuse his real or alleged influence with a view to obtaining from any public body or administration any distinction, employment, contract or any other favourable decision.

สาธารณรัฐฝรั่งเศสสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ในวันที่ 9 ธันวาคม 2017 สาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงได้ประกาศใช้กฎหมายต่อต้านการติดสินบนฉบับใหม่ ชื่อว่า Loi Sapin II pour la Transparence de la vie économique หรือ Sapin II เพื่อเสริมสร้างและปรับปรุงระบบต่อต้านการทุจริตที่มีอยู่

โดยกฎหมาย Sapin II นี้¹³⁹ ได้ขยายขอบเขตอำนาจศาลในกรณีการกระทำความผิดทุจริตคอร์รัปชันของประมวลกฎหมายอาญา¹⁴⁰ เพราะไม่ได้ใช้บังคับเพียงแต่การกระทำความผิดติดสินบนและการทุจริตที่กระทำโดยพลเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสหรือบุคคลที่อาศัยอยู่ในฝรั่งเศสเท่านั้น แต่ยังขยายอำนาจบังคับไปถึงบุคคลใด ๆ ที่ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหมดหรือบางส่วนในอาณาเขตฝรั่งเศสที่มีความเกี่ยวข้องกันระหว่างประเทศ

3.2.1 หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตในประเทศฝรั่งเศส

นอกจากนี้กฎหมาย Sapin II ยังได้เพิ่มเติมข้อสำคัญในกระบวนการดำเนินคดีทุจริตคอร์รัปชันโดยจัดตั้งองค์กรต่อต้านการทุจริต French Anticorruption Agency (AFA) ให้เป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการทุจริตโดยเฉพาะเพื่อแก้ปัญหาและเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน มีการร่างคำแนะนำเพื่อช่วยให้หน่วยงานทางการค้าปฏิบัติตามกฎระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีตรวจสอบประสิทธิภาพที่แท้จริง และการปฏิบัติตามกลไกการปฏิบัติที่มีอยู่และการลงโทษการละเมิดหรือฝ่าฝืน กฎหมายใหม่ยังกำหนดให้มีขั้นตอนการยุติคดีอาญาอีกด้วย

โดยในวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 2017 ได้จัดตั้งหน่วยงานในอาณัติและองค์กรผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ในการดูแล AFA โดยได้รับการแต่งตั้งโดยคำสั่งของประธานาธิบดีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม ค.ศ. 2017 ซึ่งอาศัยอำนาจในการแต่งตั้งตามบทบัญญัติของมาตรา 5(I) ของรัฐบัญญัติลงวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 2016 อันมีผลทำให้หน่วยงานกลางเพื่อการป้องกันการทุจริต (SCPC) ถูกยกเลิกไปโดยปริยาย

รัฐบัญญัติว่าด้วยความโปร่งใสในการต่อต้านการทุจริตและความทันสมัยทางเศรษฐกิจ ค.ศ. 2016 (The Transparency, Anti-Corruption and Economic Modernisation Act 2016 of 9 December

¹³⁹LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (1), Article 21

A modifié les dispositions suivantes

Crée Code pénal - art. 435-11-2 (V)

Crée Code pénal - art. 435-6-2 (V)

¹⁴⁰ French penal code, Article 435-11-2

In the event that the offenses provided for in articles 435-7 to 435-10 are committed abroad by a Frenchman or by a person usually residing or carrying out all or part of his economic activity on French territory, French law is applicable. in all circumstances, by derogation from the second paragraph of Article 113-6 , and Article 113-8 is not applicable.

2016) หรือที่เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า รัฐบัญญัติ “Sapin II” นั้น ได้ถูกตราขึ้นเพื่อนำมาใช้ในการอุดช่องว่างต่าง ๆ เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันภายในฝรั่งเศส¹⁴¹

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ French Anti-Corruption Agency (AFA)

(1) อำนาจหน้าที่ของ AFA

ตามมาตรา 1 ของรัฐบัญญัติว่าด้วยความโปร่งใสในการต่อต้านการทุจริตและความทันสมัย ทางเศรษฐกิจ ค.ศ. 2016 (The Transparency, Anti-Corruption and Economic Modernisation Act 2016 of 9 December 2016 หรือ Sapin II) ได้ให้อำนาจหน้าที่ขององค์กร AFA ไว้ โดยมีสาระสำคัญดังนี้ว่า “เพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจและบุคคลที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การมีอิทธิพล การยกยอกเงินของประชาชน และการเล่นพรรคเล่นพวก” ซึ่งเป็นความผิดตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 432-10 et seq ว่าด้วยเรื่อง “การละเมิดหน้าที่อันสุจริต” เพื่อกำหนดขอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน

หน่วยงาน AFA นั้น ถือเป็นเพียงมาตรการในการป้องกันเท่านั้น แม้ว่าจะสามารถตรวจสอบหาความผิดได้ แต่ก็ไม่ใช้หน่วยงานตุลาการ ดังนั้นตามกฎหมายจึงไม่จำเป็นต้องบันทึกการสอบสวนหรือดำเนินคดีในความผิดทางอาญา¹⁴²

(2) การยื้อย่นสำนวนที่ประกอบด้วยการประสานงานและคำแนะนำ

AFA ได้รับมอบหมายให้เป็นศูนย์กลางและเผยแพร่ข้อมูลและแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดเพื่อช่วยป้องกันและตรวจจับการทุจริต มีส่วนร่วมในการดำเนินการระหว่างหน่วยงานของรัฐบาล สาธารณรัฐฝรั่งเศส เพื่อต่อต้านการทุจริต

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง AFA มีหน้าที่ในการวางแผนแห่งชาติระยะหลายปีเพื่อต่อต้านการทุจริต การมีอิทธิพล การชู้กรรโชกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ การแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย การยกยอกเงินของประชาชน การดำเนินการตามแผนนี้เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 2017

นอกจากนี้ AFA ยังให้การสนับสนุนบุคคลและนิติบุคคลไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชนก็ตามที่ร้องขอ ในส่วนนี้จะมีการฝึกอบรมและกิจกรรมสร้างความตระหนักรู้ รวมถึงการตอบคำถามและให้ความเชี่ยวชาญด้านเทคนิค¹⁴³

(3) การตรวจสอบที่นำไปใช้ในการตัดสินใจ

องค์กรต่าง ๆ จะต้องดำเนินการตามโครงการต่อต้านการทุจริตภายใต้การควบคุมของ AFA โดยดำเนินการตามโทษที่กำหนดไว้ใน มาตรา 131-39-2 ของประมวลกฎหมายอาญา ที่อาจจะลงโทษเพิ่มเติม

¹⁴¹ Agence française anticorruption, Annual Report 2017, 10 <<https://shorturl.asia/kdP1m>> accessed 18 January 2023.

¹⁴² เฟ็งอ้าง, 11

¹⁴³ เฟ็งอ้าง, 11.

ได้โดยศาลอาญา หากเป็นกรณีที่มีผลกระทบต่อสาธารณะ ซึ่งเป็นตามที่ระบุไว้ในมาตรา 41-1-2 ของประมวลกฎหมายอาญา¹⁴⁴

(4) AFA รับรองการปฏิบัติตาม "กฎเกณฑ์การปิดกั้น" ในกรณีที่เป็นกรณีการตัดสินโดยหน่วยงานต่างประเทศ

ภายใต้เงื่อนไขของมาตรา 3(5 °) แห่งพระราชบัญญัติ ตามความต้องการของนายกรัฐมนตรี จะต้องตรวจสอบให้แน่ใจว่ามีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ 68-678 ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารทางเศรษฐกิจ การพาณิชย์ การอุตสาหกรรม เอกสารทางการเงินหรือทางเทคนิค และข้อมูลแก่บุคคลธรรมดาและกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการตามการตัดสินใจของหน่วยงานต่างประเทศที่บังคับให้บริษัทที่มีสำนักงานจดทะเบียนตั้งอยู่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสต้องดำเนินการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตภายในให้ปฏิบัติตามมาตรฐานร่วมกับหน่วยงานบริหารที่มีอำนาจอื่น ๆ ซึ่ง AFA จะมีส่วนร่วมในการตรวจสอบข้อมูลนิติบุคคลที่มีปัญหาและส่งไปยังหน่วยงานต่างประเทศ¹⁴⁵

(5) หน้าที่ในการตรวจสอบ

AFA มีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการและขั้นตอนในการป้องกันและตรวจจับการทุจริตที่น่าจะเกิดขึ้น โดยผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าจะเป็นทั้งภาครัฐและเอกชน นอกจากนี้การตรวจสอบมาตรการต่อต้านการทุจริตก็นำมาใช้ประกอบการตัดสินใจของศาล (ในกรณีพิพาทคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ ที่กฎหมายกำหนดให้ลงโทษตามที่กำหนดไว้) ผู้อำนวยการของ AFA จะปราศจากการถูกแทรกแซงใด ๆ ไม่ว่าจะมาจากฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานของรัฐในการตรวจสอบของ AFA และการทำหน้าที่ของผู้อำนวยการอาจยุติได้ตามคำร้องในกรณีที่มีการกระทำผิดอย่างร้ายแรง¹⁴⁶

(6) การตรวจสอบเฉพาะจุดในการป้องกันและปราบปราม

การปฏิบัติตามมาตรการและขั้นตอนแปดประการที่จะต้องดำเนินการโดยผู้จัดการของบริษัท สถาบันอุตสาหกรรมและการค้าที่ได้รับทุนจากรัฐบาลซึ่งอยู่ภายใต้บทบัญญัติของมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติ คุณภาพและประสิทธิผลของขั้นตอนที่ดำเนินการภายในหน่วยงานรัฐบาลกลาง หน่วยงานท้องถิ่นและสถาบัน ที่เกี่ยวข้องที่ได้รับทุนจากรัฐบาลและบริษัทที่กึ่งมหาชนตลอดจนมูลนิธิเพื่อสาธารณประโยชน์และองค์กร ไม่แสวงหาผลกำไรเพื่อป้องกันและตรวจจับการกระทำทุจริตมีอิทธิพล การชู้กรรโชกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย การยกยอกเงินของประชาชนและการเล่นพรรคเล่นพวก¹⁴⁷

(7) ขั้นตอนการตรวจสอบตามที่ระบุไว้ในมาตรา 17

¹⁴⁴ เฟ็งอ้าง, 13.

¹⁴⁵ เฟ็งอ้าง, 13.

¹⁴⁶ เฟ็งอ้าง, 16.

¹⁴⁷ เฟ็งอ้าง, 16.

ขั้นตอนเริ่มต้นในตรวจสอบการต่อต้านการทุจริต ในกรณีที่เกิดความสงสัย ผู้อำนวยการ AFA จะยื่นคำร้องขอของผู้บริหารในองค์กรระดับสูงในกรณีที่ยังคงระดับสูง ส่วนในกรณีเกี่ยวกับหน่วยงานท้องถิ่น และหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแล ผู้อำนวยการ AFA จะยื่นคำร้องขอจากนายกรัฐมนตรีน หรือรัฐมนตรี หรือในกรณีของสถาบันที่ได้รับทุนจากรัฐบาลและบริษัทกึ่งมหาชน ผู้อำนวยการ AFA ยื่นคำร้องขอต่อตัวแทนรัฐบาล นอกจากนี้ในการตรวจสอบต่อต้านการทุจริตยังอาจดำเนินการยื่นคำร้องได้ หากได้รับข้อมูลที่เข้ามาโดยองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรที่ได้รับการรับรองภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 2-23 ของประมวลกฎหมายอาญาเพื่อให้องค์กรต่าง ๆ แสดงความโปร่งใสต่อสาธารณะ

การกำหนดการตรวจสอบที่จัดทำผู้อำนวยการของ AFA จะคำนึงถึงภาคส่วนหรือพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตเป็นพิเศษ ตลอดจนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการตรวจสอบการเผยแพร่แนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดที่ตรวจสอบแล้ว กำหนดการดังกล่าวจะมีส่วนช่วยในการดำเนินการตามแผนระดับชาติในการต่อต้านการทุจริต การมีอิทธิพล การชู้กรรโชกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ การแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย การยกยอกเงินของประชาชน และการเล่นพรรคเล่นพวก

การตรวจสอบโดย AFA นี้คล้ายกับการตรวจสอบจากบุคคลภายนอกขององค์กรที่มีมาตรการที่เหมาะสม เจ้าหน้าที่ AFA ไม่มีอำนาจตุลาการ อำนาจของตำรวจหรืออำนาจบีบบังคับ (เช่น อำนาจในการ จับ ค้น เป็นต้น) แต่องค์กร AFA จะมีสิทธิในการค้นได้เฉพาะที่ได้รับอนุญาตให้เข้าถึงข้อมูลหรือเอกสารทางวิชาชีพที่เป็นประโยชน์สำหรับการตรวจสอบและสัมภาษณ์บุคคลใด ๆ ที่อาจจะให้ความช่วยเหลือเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลดังกล่าว อีกทั้งหน่วยงานที่ได้รับการตรวจสอบไม่สามารถอ้างได้ว่าเป็นความลับทางวิชาชีพเพื่อปฏิเสธที่จะตอบคำถามหรือคำขอเอกสารจาก AFA ได้

และในมาตรา 3(6) ของรัฐธรรมนูญ ระบุว่า AFA จะแจ้งให้พนักงานอัยการผู้มีอำนาจทราบถึงข้อเท็จจริงที่อาจก่อให้เกิดอาชญากรรมหรือความผิดทางอาญาซึ่งได้รับทราบในการดำเนินการตรวจสอบแหล่งที่มาทางการเงิน

ในการตรวจสอบบนองค์กรต่าง ๆ ที่ได้รับการตรวจสอบจะได้รับหลักประกัน เช่น สิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากที่ปรึกษากฎหมายที่ตนเลือกในทุกขั้นตอนของการตรวจสอบ และสิทธิในการแจ้งข้อสงสัยเป็นลายลักษณ์อักษรที่อาจมีภายในสองเดือนหลังจากได้รับแจ้งรายงานการตรวจสอบ และเมื่อดำเนินการตรวจสอบเสร็จสิ้นแล้ว AFA จะส่งรายงานการตรวจสอบไปยังองค์กรที่ร้องขอหาตรวจสอบ รวมถึงตัวแทนขององค์กรที่ถูกตรวจสอบด้วย¹⁴⁸

3.2.2 หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนการกระทำความผิดทุจริต

เนื่องจากโดยทั่วไปของการกระทำความผิดฐานทุจริตโดยเจ้าพนักงานของรัฐในราชอาณาจักร มักจะเป็นการกระทำความผิดในรูปแบบที่ไม่ได้มีความซับซ้อนหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมอย่าง

¹⁴⁸ เฟิงอั้ง, 18.

รุนแรง การสอบสวนดำเนินคดีจึงจะดำเนินไปตามวิธีการสอบสวนการกระทำความผิดอาญาตามบททั่วไปในวิธีพิจารณาความอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งในระบบการดำเนินคดีอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นไม่ได้มีแนวคิดในการแบ่งแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องคดีอย่างเช่นในระบบกฎหมายไทย หลักการดำเนินคดีอาญาในสาธารณรัฐฝรั่งเศสผู้ที่มีอำนาจในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีคือพนักงานอัยการซึ่งเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างแท้จริง ในระบบการดำเนินคดีอาญาจึงไม่ได้แบ่งแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องคดี โดยพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนโดยอาจจะทำการสอบสวนด้วยตนเองหรือมอบให้ตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการแทนก็ได้ แต่โดยทั่วไปแล้วพนักงานอัยการจะมอบให้ตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการสอบสวนแทน และพนักงานอัยการจะเป็นผู้กำหนดทิศทางและกำกับดูแลการทำงานของตำรวจฝ่ายคดี

การปฏิบัติงานของตำรวจฝ่ายคดีหรือพนักงานสอบสวนในสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่ใช่การทำงานที่เป็นอิสระจากหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม แต่เป็นการปฏิบัติงานที่มีความสัมพันธ์ของอำนาจระหว่างตำรวจฝ่ายคดีกับตุลาการซึ่งเป็นผู้อำนวยความสะดวกอันประกอบด้วยพนักงานอัยการและผู้พิพากษาไต่สวน โดยถือว่าตำรวจเป็นเครื่องมือหรือกลไกของการอำนวยความสะดวกทางอาญา ซึ่งพนักงานอัยการเป็นผู้กำกับดูแลและควบคุมทิศทางการสอบสวน

ในอดีตเมื่อครั้งยังใช้ประมวลกฎหมายวิธีไต่สวนคดีอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1808 (Le Code D' instruction criminelle - C.I.C.) ก่อนที่จะมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค.ศ. 1959 กฎหมายได้กำหนดให้อัยการแห่งสาธารณรัฐและผู้พิพากษาไต่สวนทำหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดีและให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี (มาตรา 9 C.I.C.) จึงถือว่าพนักงานอัยการ แห่งสาธารณรัฐและผู้พิพากษาไต่สวนเป็นผู้บังคับบัญชาของตำรวจฝ่ายคดี กล่าวคือมีอำนาจไม่ใช่แต่เฉพาะ การดำเนินคดีอย่างตำรวจฝ่ายคดีเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีปฏิบัติตามอีกด้วย ด้วยเหตุนี้กฎหมายในอดีตจึงกำหนดให้พนักงานอัยการแห่งสาธารณรัฐอยู่ภายใต้การควบคุมทางวินัยของผู้พิพากษาไต่สวน (มาตรา 280 C.I.C.) ส่วนผู้พิพากษาไต่สวนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของอธิบดีอัยการ ดังนั้น ความสัมพันธ์ของตำรวจฝ่ายคดีกับพนักงานอัยการจึงเป็นความสัมพันธ์ในแนวตั้งในลักษณะของสายการปฏิบัติงานตามโครงสร้างของการดำเนินคดีอาญา แม้ว่าจะไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงานตามโครงสร้างของหน่วยงานก็ตาม

ต่อมาเมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ค.ศ. 1959 แล้วความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานอัยการและตำรวจฝ่ายคดีก็ยังคงมีลักษณะของการบังคับบัญชาในการปฏิบัติงานดังจะเห็นได้จากหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1) ตำรวจฝ่ายคดีปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การอำนวยการของพนักงานอัยการแห่งสาธารณรัฐ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 12(1))

2) ตำรวจฝ่ายคดีอยู่ภายใต้การสอดส่องดูแลของอัยการและภายใต้การควบคุมของผู้พิพากษาไต่สวน (Chambre de l' instruction) สอดคล้องกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 224 (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 13)

ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้วว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในฝรั่งเศสนั้น องค์กรอัยการถือเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่รับผิดชอบและควบคุมการสอบสวนดำเนินคดี แต่นอกเหนือจากองค์กรอัยการแล้ว องค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในฝรั่งเศสที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนดำเนินคดีในการกระทำความผิดอาญาก็ยังมีอยู่อีก 2 องค์กรหลัก ๆ ด้วยกัน กล่าวคือ ตำรวจฝ่ายคดี และผู้พิพากษาไต่สวน โดยในการสอบสวนคดีอาญาในฝรั่งเศสแบ่งการสอบสวนออกได้เป็น 3 ประเภท¹⁴⁹ ดังนี้

(1) การสอบสวนเบื้องต้น (L'enquête préliminaire)

การสอบสวนเบื้องต้นมีลักษณะสำคัญที่แตกต่างกับการสอบสวนแบบอื่น มีการใช้วิธีการที่นุ่มนวล ปราศจากพิธีรีตองและกระทำโดยตำรวจฝ่ายคดี ซึ่งจะไม่มีอำนาจบังคับยกเว้นอำนาจในการควบคุมตัวบุคคล ซึ่งสามารถที่จะควบคุมไว้ได้เพียง 24 ชั่วโมงเท่านั้น ผลของการสอบสวนเบื้องต้นจึงขึ้นอยู่กับความสามารถของเจ้าพนักงานผู้ทำการสอบสวน ซึ่งก็คือตำรวจฝ่ายคดีที่จะทำให้ประชาชนร่วมมือด้วยเป็นสำคัญ ในการสอบสวนเบื้องต้นแม้จะต้องอาศัยความสมัครใจของผู้ถูกสอบสวน แต่ก็มีส่วนสำคัญอย่างมากในการดำเนินคดีอาญา การสอบสวนเบื้องต้นนี้ทำให้พนักงานอัยการสามารถพิจารณาคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษที่ได้รับไว้ได้ว่าสมควรดำเนินการต่อไปหรือไม่ อย่างไร หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่อาจฟ้องร้องได้ เช่น ข้อกล่าวที่ไม่เป็นความจริง การกระทำที่กล่าวหาไม่เป็นความผิดอาญา หรือไม่อาจทราบได้ว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิด หรือเป็นเรื่องที่ไม่สมควรฟ้อง พนักงานอัยการจะมีคำสั่งยุติคดี (Classement sans suite) ถ้าหากเป็นเรื่องเล็กน้อยที่ผู้ต้องหาให้การรับสารภาพหรือยอมจำนนต่อพยานหลักฐาน พนักงานอัยการก็อาจฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลได้โดยตรง แต่หากเป็นเรื่องที่ยุ่งยากซับซ้อน หรือเป็นเรื่องที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำการสอบสวนโดยผู้พิพากษา ก็จะส่งต่อไปให้ผู้พิพากษาไต่สวนทำการสอบสวนคดีต่อไป ซึ่งประโยชน์ของการสอบสวนเบื้องต้นทำให้ลดปริมาณคดีที่จะไปสู่ผู้พิพากษาไต่สวนและลดปริมาณคดีที่จะไปสู่ศาลได้มากมาย¹⁵⁰

การสอบสวนเบื้องต้นอาจเริ่มต้นได้โดยพนักงานอัยการ เมื่อได้รับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษแล้วส่งเรื่องให้เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการสอบสวน หรืออาจเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีได้รับแจ้งเรื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดี หรือมีคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษแล้วรายงานให้พนักงานอัยการทราบ และพนักงานอัยการได้มีคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการสอบสวนต่อไป โดยวัตถุประสงค์ของการสอบสวนเบื้องต้น คือ เพื่อค้นหาพยานหลักฐานที่จำเป็นสำหรับการพิสูจน์

¹⁴⁹ ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, 'รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง สิทธิของผู้ต้องหา จำเลยและผู้ต้องโทษในคดีอาญา' (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา 2540) 63.

¹⁵⁰ กรมอัยการ, *อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา: รวบรวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ* (ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ 2538) 70-71.

ความจริง เป็นการสอบสวนที่มีความมุ่งหมายเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดให้พนักงานอัยการ

การสอบสวนเบื้องต้นจึงเป็นหน้าที่ของตำรวจฝ่ายคดี ซึ่งจะทำหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อที่จะทราบว่า ได้มีความผิดเกิดขึ้นหรือไม่ และถ้ามีก็จะได้หาตัวผู้กระทำความผิดต่อไป โดยการสอบสวนนี้ จะไม่มีลักษณะเป็นการบังคับผู้ถูกสอบสวนแต่จะขึ้นอยู่กับความสมัครใจของผู้ถูกสอบสวนเองว่าจะให้ความร่วมมือในการสอบสวนเบื้องต้นหรือไม่ เพราะการสอบสวนเบื้องต้นไม่อาจกระทำลงต่อบุคคลใดได้ เว้นแต่บุคคลนั้นจะให้ความยินยอมโดยชัดแจ้งหรือโดยพฤตินัย ดังนั้น ตำรวจฝ่ายคดีจะต้องได้รับความยินยอมอนุญาตจากบุคคลผู้มีส่วนได้เสียก่อน แล้วจึงจะดำเนินการใด ๆ อันเป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวนเบื้องต้นได้¹⁵¹

ในการควบคุมตัว (La Garde à vue) หากมีความจำเป็น เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีมีอำนาจในการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัย โดยมีเหตุผลอันควรหากเห็นว่าการควบคุมตัวไว้จะมีประโยชน์ในการถามคำให้การเพิ่มเติม หรือหากปล่อยตัวไปจะทำให้การสอบสวนของตำรวจเสียหาย แต่อย่างไรก็ตามเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีมีอำนาจที่จะควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยไว้ได้ไม่เกิน 24 ชั่วโมง และอาจขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 24 ชั่วโมงในกรณีจำเป็น โดยจะต้องได้รับการอนุญาตจากพนักงานอัยการเป็นลายลักษณ์อักษรและเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีจะต้องทำบันทึกควบคุมตัวอย่างละเอียด เมื่อสิ้นสุด 24 ชั่วโมงแล้ว ผู้ถูกจับมีสิทธิขอให้แพทย์ตรวจร่างกายได้ ทั้งนี้ ผู้ควบคุมจะต้องแจ้งให้ผู้ควบคุมทราบถึงสิทธิดังกล่าวด้วย เมื่อทำการสอบสวนเบื้องต้นเสร็จ เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีจะต้องส่งสรุปสำนวนการสอบสวนพร้อมตัวผู้ต้องสงสัยนั้นให้แก่พนักงานอัยการเพื่อวินิจฉัยว่าควรมีการฟ้องร้องต่อไปหรือไม่ และการสอบสวนเบื้องต้นจะสิ้นสุดลงทันทีหากผู้พิพากษาไต่สวนเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวน โดยตำรวจฝ่ายคดีจะมีหน้าที่สอบสวนในข้อหาที่ได้รับมอบหมายจากผู้พิพากษาไต่สวนเท่านั้น¹⁵²

(2) การสอบสวนในกรณีความผิดซึ่งหน้า (L'enquête de flagrante délit)

การสอบสวนในกรณีความผิดซึ่งหน้าเป็นการสอบสวนที่มีวิธีการรวบรัดเป็นพิเศษเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานที่ยังมีความใหม่และพิสูจน์ความจริงได้ เพื่อให้เกิดความผิดพลาดน้อยที่สุด กฎหมายจึงให้อำนาจเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีและพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้มาตรการบังคับทางอาญาเพื่อแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความจริงมากกว่าการสอบสวนประเภทอื่น เนื่องจากเป็นความผิดที่เกิดขึ้นในระยะเวลาที่ใกล้ชิดกับการจับกุมตัวผู้กระทำความผิดได้ ซึ่งในการสอบสวนคดีความผิดซึ่งหน้านี้จะมีได้เฉพาะแต่กรณีของความผิดที่ร้ายแรง คือ ความผิดประเภทอุกฤษฏ์โทษ (Les Crime) ซึ่งเป็นความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป และความผิดปานกลาง คือ ความผิดประเภทมิชฌิมโทษ (Les délits)

¹⁵¹ อุทัย อาทิต, ตำรวจกับการสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทย (วิ.เจ.พริ้นติ้ง 2554) 94.

¹⁵² พิมพ์เพ็ญ พัฒโน, 'กลไกกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ศึกษากรณีการจับ' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2542) 67-68.

ซึ่งเป็นความผิดที่มีโทษจำคุกมากกว่า 2 เดือน ถึง 10 ปี ส่วนความผิดที่มีแต่โทษปรับเท่านั้น หรือความผิด ละหุโทษ (Les contraventions) ซึ่งไม่มีโทษจำคุกอยู่แล้วนั้น ไม่ถือว่าเป็นความผิดซึ่งหน้า โดยเป็นเพียงความผิดเล็กน้อย จึงไม่มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับทางอาญาที่รุนแรงในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจฝ่ายคดีแต่อย่างใด¹⁵³

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศสได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไว้เป็นพิเศษ เพื่อให้สามารถรวบรวมพยานหลักฐานที่เพิ่งเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษโดยที่มีโอกาสที่จะเกิดข้อผิดพลาดน้อยที่สุด กล่าวคือ เมื่อเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีหลังจากพบหรือได้รับแจ้งเหตุว่ามีการกระทำความผิดซึ่งหน้าเกิดขึ้นแล้วมีหน้าที่ต้องแจ้งเรื่องไปยังพนักงานอัยการแห่งสาธารณรัฐในทันที (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 54 และ D.3) เมื่อพนักงานอัยการทราบเรื่องก็สามารถใช้ดุลพินิจได้ว่าจะไปควบคุมการสอบสวนด้วยตนเองหรือไม่ และเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีต้องไปให้ถึงที่เกิดเหตุโดยเร็ว การสอบสวนกรณีนี้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศสให้เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีมีอำนาจดำเนินการทั้งหลายที่เป็นประโยชน์ในการสอบสวน เช่น มีอำนาจใช้มาตรการเชิงบังคับได้มากขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่จะพิสูจน์และหาตัวผู้กระทำความผิดได้โดยเร็ว¹⁵⁴

(3) การสอบสวนโดยผู้พิพากษาไต่สวน (L' instruction préparatoire)

ในการสอบสวนคดีต่าง ๆ หากปรากฏว่าเป็นคดีที่ยุ่งยากซับซ้อน หรือเป็นคดีความผิดร้ายแรงแล้วอัยการแห่งสาธารณรัฐอาจร้องขอให้ผู้พิพากษาไต่สวนเปิดการสอบสวนได้ ซึ่งเรียกว่า “การไต่สวนคดีอาญา” (L' instruction) โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศสได้บัญญัติประเภทความผิดที่ผู้พิพากษาไต่สวนมีอำนาจที่จะเข้าไปทำการสอบสวนคดีเอาไว้ 2 ประเภทด้วยกัน คือคดีประเภทแรก เป็นคดีความผิดอุกฤษฏ์โทษ (Les Crime) และคดีประเภทที่สอง คือคดีความผิดมัจฉิมโทษ (Les délites) ที่มีความร้ายแรงและมีความยุ่งยากซับซ้อน เช่น คดีความมั่นคงแห่งรัฐ คดีทุจริตทางการเมืองหรือทางการเงิน คดีค้ายาเสพติด โดยในการปฏิบัติงาน ผู้พิพากษาไต่สวนอาจมอบหมายการสอบสวนให้เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีช่วยดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลของผู้พิพากษาไต่สวนได้

ผู้พิพากษาไต่สวนไม่มีอำนาจเริ่มคดีด้วยตนเอง ผู้พิพากษาไต่สวนจะเข้ามาดำเนินคดีได้ต่อเมื่อมีคำร้องขอเปิดการไต่สวน (Le réquisitoire introductif) จากพนักงานอัยการแห่งสาธารณรัฐ หรือคำร้องขอเพิ่มเติม (Le réquisitoire supplétif) ในภายหลัง ส่วนอีกกรณีหนึ่งผู้พิพากษาไต่สวนมีอำนาจดำเนินคดีได้ก็ต่อเมื่อผู้เสียหายยื่นคำร้องคู่กับคำขอเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายแพ่ง แต่ผู้พิพากษาไต่สวนจะเข้ารับผิดชอบคดีได้ก็ต่อเมื่อได้รับมอบหมายสำนวนจากผู้พิพากษาหัวหน้าศาลชั้นต้นซึ่งผู้พิพากษาไต่สวนดังกล่าวสังกัดอยู่¹⁵⁵

¹⁵³ อุทัย อาทิวา (เชิงอรรถ 151) 85.

¹⁵⁴ พิมพ์เพ็ญ พัฒโน (เชิงอรรถ 152) 68 – 69.

¹⁵⁵ อุทัย อาทิวา (เชิงอรรถ 151) 185 – 186.

ฝรั่งเศสนั้นได้สร้างระบบผู้พิพากษาไต่สวนขึ้นมากเพื่อจุดประสงค์ในการสอบสวนคดีที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ซึ่งเป็นการกระทำโดยบุคคลที่มีความชำนาญทั้งในด้านตัวบทกฎหมายและเป็นผู้ที่มีความสามารถที่จะหาสาเหตุของการกระทำผิดก่อนที่จะนำไปสู่ศาลเพื่อตัดสินคดี ทั้งนี้ผู้พิพากษาไต่สวนจำเป็นต้องดำเนินคดีโดยปราศจากอคติอย่างแท้จริง เนื่องจากผลของการสอบสวนจะต้องถูกนำไปใช้เป็นหลักในการดำเนินคดี ดังนั้นผู้พิพากษาไต่สวนจึงต้องรวบรวมพยานหลักฐานให้มากที่สุดเพื่อที่จะได้นำไปใช้ประกอบการพิจารณาของศาลในชั้นพิจารณา¹⁵⁶

ผู้พิพากษาไต่สวนนั้น มิใช่ผู้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี แต่เป็นตุลาการที่มีอำนาจในการไต่สวนบุคคลที่มีพยานหลักฐานบ่งชี้ว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือบุคคลที่อยู่ในฐานะผู้ต้องสงสัย (Le témoin assisté) ผู้พิพากษาไต่สวนต้องแจ้งข้อหาให้ผู้ถูกไต่สวนทราบ รวมทั้งข้อเท็จจริงที่เป็นมูลแห่งข้อกล่าวหา

เมื่อผู้พิพากษาไต่สวนเปิดการสอบสวนแล้ว จะมีอำนาจในการสอบสวนคดีอย่างกว้างขวางมาก เนื่องจากผู้พิพากษาสอบสวนมีฐานะเป็นตุลาการ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ให้ประกันในหลักสิทธิและเสรีภาพอยู่แล้ว โดยผู้พิพากษาไต่สวนอาจทำการทุกอย่างที่เห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ในการค้นหาความจริง ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำและตัวผู้กระทำความผิด ทั้งในด้านที่เป็นผลร้ายและผลดีแก่ผู้ต้องหา ซึ่งการที่ผู้พิพากษาไต่สวนจะดำเนินงานให้ได้ผลดีตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ กฎหมายให้อำนาจผู้พิพากษาไต่สวนในการดำเนินการไต่สวนได้อย่างกว้างขวาง เช่น การส่งประเด็นไปให้ผู้พิพากษาอื่น หรืออำนาจในการสั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้ภารกิจในการสอบสวนค้นหาความจริงสามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี¹⁵⁷

ทั้งนี้ต่อมาในวันที่ 6 ธันวาคม ค.ศ. 2013 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หมายเลข 2013-1115 ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสตรากฎหมายที่ชื่อว่า Law No. 2013-1117 of December 6, 2013 ขึ้นมาใหม่เพื่อก่อตั้งสำนักงานอัยการการเงินแห่งชาติ (The National Financial Prosecutor's Office หรือ PNF) ขึ้นมาเป็นองค์กรอิสระ แยกออกจากสำนักงานอัยการปารีส เพื่อให้เป็นองค์กรที่เชี่ยวชาญด้านอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินที่ร้ายแรงขึ้น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสาธารณะทั่วไปเกี่ยวกับความโปร่งใสในระบอบประชาธิปไตย เพื่อการต่อสู้กับการฉ้อโกงและการทุจริต เนื่องจากความผิดเหล่านี้ทำให้ทำลายความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทำลายแบบอย่างและความไว้วางใจของชาติของคนในสาธารณรัฐ

กฎหมายฉบับนี้ได้ตรารัฐธรรมนูญขึ้นจากผลกระทบของเหตุการณ์ระดับประเทศคดี "The Cahuzac affair" ที่รัฐมนตรีที่มีอำนาจรับผิดชอบเกี่ยวกับงบประมาณท่านหนึ่งได้มีส่วนเข้าไปพัวพันและถูกตัดสินว่ามีความผิดจากการเลี่ยงภาษีและการฟอกเงินจากการเลี่ยงภาษี จากเหตุการณ์ในครั้งนี้ทำให้สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้รับคำแนะนำจากองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic

¹⁵⁶ ณรงค์ ใจหาญ และคณะ (เชิงอรรถ 149) 71.

¹⁵⁷ ปิยพร เกษมภักดีพงษ์, 'บทบาทของอัยการในการควบคุมการสอบสวน: ศึกษากรณีการตรวจสอบการขอออกหมายอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2556) 73.

Co-operation and Development หรือ OECD) ที่ให้เพิ่มการดำเนินการเพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันให้ดียิ่งขึ้น¹⁵⁸

ซึ่งสำนักงานอัยการการเงินแห่งชาติ (PNF) นี้ประกอบด้วย ผู้พิพากษา 19 คน เสริมด้วยผู้ช่วยผู้เชี่ยวชาญ 7 คน ทนายความ 1 คน โดยในการดำเนินการสอบสวนผู้พิพากษาของสำนักงานอัยการการเงินแห่งชาติจะทำงานร่วมกับผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับการคัดเลือกจากทางด้านภาษีกฎหมายหุ้น การบัญชี การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ กฎหมายข้าราชการพลเรือน การวิเคราะห์ทางการเงิน หรือวิทยาการคอมพิวเตอร์ มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้พิพากษาด้านเทคนิคและกลยุทธ์ตลอดการสืบสวนสอบสวนและระหว่างการพิจารณาคดีในคดีที่มีความซับซ้อน นอกเหนือจากผู้ช่วยผู้เชี่ยวชาญแล้วยังกำหนดให้มีทนายความเป็นผู้ช่วยที่มีความเชี่ยวชาญในการยึดทรัพย์สินทางอาญาและการร่างเอกสารซึ่งเป็นเรื่องเทคนิคเป็นอย่างมาก¹⁵⁹

เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ตราขึ้นมาเพื่อจะต่อสู้และป้องกันกับการกระทำความผิดอาชญากรรมทางการเงินที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและมีลักษณะที่ซับซ้อนเท่านั้น จึงได้มีการจำกัดขอบเขตการกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการการเงินแห่งชาติ (PNF) 4 ประเภท คือ¹⁶⁰

(1) การกระทำความผิดที่ส่งผลกระทบต่อการเงินสาธารณะ ได้แก่ การกระทำความผิดประเภทการหลีกเลี่ยงภาษีที่มีลักษณะซับซ้อน การหลีกเลี่ยงภาษีที่กระทำเป็นขบวนการ การฉ้อฉลภาษีมูลค่าเพิ่มที่ซับซ้อน และการฟอกเงินของความผิดดังกล่าว

(2) การกระทำความผิดทุจริต ได้แก่ การทุจริตคอร์รัปชัน การใช้อิทธิพลในการเรียกผลประโยชน์ การกระทำผิดกฎหมายใด ๆ เพื่อผลประโยชน์ การเล่นพรรคเล่นพวก การยักยอกเงินสาธารณะการได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งอย่างผิดกฎหมาย ฯลฯ

(3) การกระทำความผิดต่อเหมาะสมของตลาดการเงิน ได้แก่ การซื้อขายหลักทรัพย์โดยใช้ข้อมูลวงใน การปรับราคาหรือดัชนี การเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นเท็จหรือที่ทำให้เข้าใจผิด

(4) การละเมิดการแข่งขันเสรี ได้แก่ การเข้าไปเกี่ยวข้องกับการค้าเสรีโดยเข้าไปทำข้อตกลงที่ผิดกฎหมายและการใช้ตำแหน่งในหน้าที่ในทางที่ผิด

ในกรณีการกระทำความผิดที่ส่งผลกระทบต่อการเงินสาธารณะ การกระทำความผิดทุจริต และการละเมิดการแข่งขันเสรี สำนักงานอัยการการเงินแห่งชาติ (PNF) มีเขตอำนาจควบคุมคู่กับสำนักงานอัยการหน่วยงานอื่น ๆ และผู้พิพากษาไต่สวน ซึ่งหมายความว่าหน่วยงานอัยการการเงินแห่งชาติ (PNF) ไม่ใช่

¹⁵⁸ Tribunal de Paris - Justice.fr, 'Origines du PNF' (Tribunal de Paris - Justice.fr, 5 January 2023) <<https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/75/origines-du-pnf>> accessed 18 January 2023.

¹⁵⁹ Tribunal de Paris - Justice.fr, 'L'équipe du PNF' (Tribunal de Paris - Justice.fr, 4 January 2023) <<https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/75/lequipe-du-pnf>> accessed 18 January 2023.

¹⁶⁰ Tribunal de Paris - Justice.fr, 'Domaines de compétence' (Tribunal de Paris - Justice.fr, 29 July 2021) <<https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/75/domaines-de-competence>> accessed 18 January 2023.

หน่วยงานเดียวที่มีอำนาจดำเนินคดีผู้กระทำความผิดประเภทเหล่านี้ได้ แม้ว่าการกระทำความผิดจะมีความซับซ้อนมากก็ตาม แต่ทั้งนี้สำหรับประเภทการกระทำความผิดต่อเหมาะสมของตลาดการเงินเขตอำนาจศาลนั้นสำนักงานอัยการการเงินแห่งชาติ (PNF) เป็นองค์กรยุติธรรมเพียงหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจสอบสวนและดำเนินคดีทางอาญาต่อความผิดประเภทนี้

ทั้งนี้ตามกฎหมาย No. 2013-1117 เรื่องการต่อต้านกับการฉ้อโกงภาษีและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินที่สำคัญ (1) (LOI n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière (1)) ในมาตรา 64 แห่งกฎหมายฉบับนี้¹⁶¹ได้มีการบัญญัติให้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 705¹⁶²โดยให้เพิ่มบทบัญญัติให้พนักงานอัยการฝ่ายการเงินแห่งชาติ (PNF) ผู้พิพากษาไตส์วอน และศาลราชทัณฑ์ปารีส โดยต่างมีขอบเขตอำนาจในการสอบสวน ฟ้องร้อง และการพิจารณาคดีในกรณีการกระทำความผิดทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญาที่ดูเหมือนจะใหญ่โตและมีลักษณะซับซ้อน รวมทั้งการกระทำความผิดทุจริตของเจ้าพนักงานรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในรัฐต่างประเทศหรือปฏิบัติหน้าที่ระหว่างประเทศจะต้องรับโทษตามมาตรา 435-7 ถึง 435-10 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ทั้งนี้สำนักงานอัยการการเงินแห่งชาติ (PNF) เป็นองค์กรความยุติธรรมที่มีอำนาจระดับประเทศ ดังนั้นจึงสามารถรับฟังข้อเท็จจริงทั้งหมดที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กร ไม่ว่าจะข้อเท็จจริงนั้นจะได้กระทำขึ้นในเมืองหรือหน่วยงานของสาธารณรัฐฝรั่งเศส หรือในดินแดนโพ้นทะเล และให้รับฟังการกระทำที่เกิดขึ้นในต่างประเทศภายใต้เงื่อนไขอีกด้วย

¹⁶¹ LOI n° 2013-1117, Article 64

I.-II.-A transféré les dispositions suivantes :

Code de procédure pénale

Art. 705,705-1,705-2,706-1-1

¹⁶² Code of Criminal Procedure, Section 705

The financial public prosecutor, the investigating judge and the Paris correctional court exercise concurrent jurisdiction with that resulting from the application of articles 43,52, 704 and 706-42 for the prosecution, investigation and trial of the following offences:

1° Offences provided for in Articles 432-10 to 432-15,433-1 and 433-2,434-9,434-9-1,445-1 to 445-2-1 of the Criminal Code, in cases which are or would appear to be of great complexity, due in particular to the large number of perpetrators, accomplices or victims or the geographical jurisdiction over which they extend;

4° Offences provided for in Articles 435-1 to 435-10 of the Criminal Code;

3.3 ประเทศญี่ปุ่น

เมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ลงในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1945 แล้ว ประเทศญี่ปุ่นก็ได้ก้าวเข้าสู่ยุคของการปฏิรูปการเมืองและการปกครองอย่างขนานใหญ่ (Modernization) โดยได้ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันขึ้นในปี ค.ศ. 1946 และได้ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 มาจนตราถึงทุกวันนี้ โครงสร้างและระบบตลอดจนสถาบันทางการเมืองการปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้อิงตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ ถูกกำหนดขึ้นจากพื้นฐานปรัชญาและแนวความคิดทางประชาธิปไตยอย่างเต็มรูปแบบ¹⁶³ กล่าวคือ ได้มีการให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนไว้อย่างชัดเจน และได้บัญญัติรับรองว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของและมาจากปวงประชาชน ตลอดทั้งได้กำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย 3 ประการไว้ให้แยกเป็นอิสระจากกัน อันได้แก่ รัฐสภา (The Diet) คณะรัฐมนตรี (The Cabinet) และศาลยุติธรรม (The Judiciary) โดยองค์กรทั้งสามนี้มีประชาชนเป็นฐานหรือเป็นที่มาแห่งอำนาจ อันได้แก่ สมาชิกรัฐสภา ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน คณะรัฐมนตรีมาจากและได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาและตุลาการศาลสูงสุดได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของรัฐสภา องค์กรทั้งสามนี้จะคานและดุลย์ (Check and Balance) ซึ่งกันและกัน เช่น คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง ตุลาการศาลสูงสุด โดยความเห็นชอบของรัฐสภา แต่ในทางกลับกัน ศาลสูงสุดก็มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่าปฏิบัติการอันใดของฝ่ายบริหาร หรือกฎหมายฉบับใดที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราออกมานั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลเป็นโมฆะ ใช้บังคับไม่ได้ เป็นต้น¹⁶⁴

ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทุกชั้นตอนต่างก็ได้รับผลสะท้อนในทางที่ก้าวหน้าขึ้นจากการปฏิรูปดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น เช่น องค์กรศาลยุติธรรมได้แยกออกไปเป็นเอกเทศไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร และองค์กรอัยการได้มีสภาพเป็นหน่วยงานหลักของกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร และมีการจัดองค์การโดยแบ่งเป็นระดับชั้น¹⁶⁵ คือ สำนักงานอัยการชั้นต้น ชั้นอุทธรณ์ และชั้นฎีกา ทำนองเดียวกับระดับชั้นของศาลยุติธรรม นอกจากนี้ในประการสำคัญที่จะกล่าวถึงต่อไปก็คือ การจัดสรรภารกิจและความรับผิดชอบของพนักงานอัยการในฐานะตัวแทนต้นกฎหมาย ของฝ่ายบริหารให้สมกับตำแหน่งและฐานะซึ่งต้องมีคุณสมบัติประการต่าง ๆ ตรงกับคุณสมบัติของผู้เป็นตุลาการ ส่วนกิจการทางด้านตำรวจและราชทัณฑ์นั้น ก็ได้มีการปรับปรุงพัฒนาให้ก้าวหน้าขึ้นเป็นอันมากในด้านวิทยาการสืบสวนสอบสวน และด้านอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา

ในระบบการยุติธรรมยุคปัจจุบัน ภารกิจประการที่สำคัญ ๆ ของพนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่นมีอยู่ 5 ประการดังต่อไปนี้ คือ¹⁶⁶

¹⁶³ จิราภิตดิ์ แสงสี, 'ระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น' (2565) 1 วารสารญี่ปุ่นศึกษารวมศาสตร์, 66.

¹⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น ค.ศ. 1946.

¹⁶⁵ The Public Prosecutor Office law, Art. 1.

¹⁶⁶ ทวีศักดิ์ ฌ ตะกั่วทุ่ง, 'งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น ระบบอัยการสากล' ใน ระบบอัยการสากล

1. สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เสนอต่อพนักงานอัยการโดยเจ้าพนักงานตำรวจ (The Public Prosecutor investigates and disposes of criminal cases referred to him by the police)
2. สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เอกชนได้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานอัยการ หรือที่อัยการได้ทราบมาไม่ว่าจะโดยทางใด (The Public Prosecutor investigates and disposes of criminal cases referred to him by private individuals and which otherwise come to his attention)
3. พ้องคดีอาญาต่อศาล (The Public Prosecutor institutes prosecution and seeks proper application of law by the court)
4. ดำเนินการดูแลให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลเป็นไปโดยถูกต้อง (The Public Prosecutor directs the execution of sentences)
5. ปฏิบัติการอื่น ๆ ในฐานะผู้แทนหรือผู้รักษาผลประโยชน์ของมหาชน (The Public Prosecutor performs various functions as a representative of the public)

3.3.1 ระบบการสอบสวนคดีอาญาในประเทศญี่ปุ่น

ในประเทศญี่ปุ่นได้บัญญัติบุคคลผู้มีอำนาจสอบสวนรับหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบการสอบสวนการกระทำความผิดอาญาที่เกิดขึ้นเอาไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเอาไว้ ได้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ¹⁶⁷ และพนักงานอัยการ¹⁶⁸

ในส่วนอำนาจสอบสวนของพนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่นนั้นมีบทบาทในการสอบสวนคดีอาญาอย่างมาก โดยรูปแบบในการสอบสวนของพนักงานอัยการจะแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่รูปแบบแรก การสอบสวนโดยการร่วมมือกันกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนคดีที่เสนอมาโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจทำการสืบสวนความผิดอาญา (Crime detection) และทำการจับกุมผู้ต้องหาได้แล้ว¹⁶⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่น มาตรา 204 วางหลักเกณฑ์เอาไว้ว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมผู้ต้องหาได้แล้ว และเห็นว่าจำเป็นจะต้องควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ในระหว่างการดำเนินคดี เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องนำตัวผู้ต้องหาพร้อมทั้งพยานหลักฐานที่รวบรวมได้ในเบื้องต้นไปยังสำนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจเหนือคดีนั้นภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่จับกุม เพื่อให้

¹⁶⁷The Code of criminal Procedure, Art. 189(2) A judicial police official shall, when he/she deems that an offense has been committed, investigate the offender and evidence thereof.

¹⁶⁸ The Code of criminal Procedure, Art. 191(1) A public prosecutor may, if he/she deems it necessary, investigate an offense him/herself.

¹⁶⁹ The Police law, Art. 2. บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานตำรวจมีหน้าที่ในการคุ้มครองชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของบุคคล การป้องกันและปราบปรามและสืบสวนความผิดทางอาญา การจับกุมผู้กระทำความผิดตลอดจนการกระทำการอื่นใดอันจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชุมชน”

พนักงานอัยการพิจารณาว่าสมควรจะยื่นคำร้องต่อศาลให้สั่งควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือไม่ หากพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานในเบื้องต้นไม่น่าเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดหรือเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะต้องควบคุมตัวผู้ต้องหา ก็จะต้องสั่งปล่อยตัวทันที แต่ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าน่าเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด หรือเห็นว่ามีความจำเป็นจะต้องควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ ก็จะยื่นคำร้องต่อศาลภายใน 24 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ได้รับตัวผู้ต้องหามาจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อให้ศาลสั่งขังผู้ต้องหาไว้ ซึ่งการขอให้ศาลขังดังกล่าวนี้หากศาลพิจารณาเห็นสมควรก็อาจสั่งให้ขังผู้ต้องหาไว้ได้ไม่เกินครั้งละ 10 วัน และศาลจะสั่งขังเช่นนี้ได้เพียงไม่เกิน 2 ครั้ง¹⁷⁰

ในระหว่างการดำเนินการโดยพนักงานอัยการดังกล่าวข้างต้นนี้ พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะทำการสืบสวนและสอบสวนเพิ่มเติมเกี่ยวกับคดีเรื่องนั้นเองหรือจะสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำการดังกล่าวก็ได้¹⁷¹ ซึ่งจะเห็นได้ว่าอำนาจการสืบสวนและสอบสวนของพนักงานอัยการในรูปแบบนี้การสืบสวนและสอบสวนในครั้งแรกจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเสียก่อนแล้วจึงส่งเอกสารและพยานหลักฐานมาให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาว่าเห็นควรสืบสวนและสอบสวนเพิ่มเติมด้วยตนเองหรือไม่ ทั้งยังเป็นที่น่าสังเกตว่าแม้ในตัวของมิได้บัญญัติไว้โดยละเอียดชัดเจนว่าจะกระทำได้แค่ไหนเพียงใด แต่ในทางปฏิบัติถือกันว่าพนักงานอัยการอาจทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้อย่างกว้างขวาง เช่น สอบสวนบุคคลใดเป็นผู้ต้องหาเพิ่มจากที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้สอบสวนไว้ เป็นต้น และอำนาจของพนักงานอัยการเช่นนี้ก็ไต่เป็นที่ยอมรับกันในวงการนิติศาสตร์ของญี่ปุ่น โดยไม่มีปัญหาโต้แย้งก้ำกัใด ๆ

รูปแบบที่สอง การสอบสวนเองโดยอิสระ เป็นกรณีที่มีได้มีการเริ่มคดีมาแต่ชั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจกล่าวคือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่นเปิดช่องให้มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานอัยการได้ ในกรณีเช่นนี้ เมื่อพนักงานอัยการได้รับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษแล้ว พนักงานอัยการก็อาจดำเนินการสอบสวนคดีนั้นเองจนเสร็จการ หรืออาจจะสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจช่วยหรือร่วมมือในการสอบสวนหรืออาจส่งเรื่องให้เจ้าพนักงานตำรวจทำการสอบสวนจนเสร็จการก็ได้¹⁷² นอกจากนี้แม้ในบางกรณีอาจจะไม่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษทั้งต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจและต่อพนักงานอัยการ แต่หากพนักงานอัยการได้ทราบมาก่อนแล้วโดยทางใดก็ตาม (เช่น จากข่าวในโทรทัศน์) ว่ามีเหตุควรเชื่อว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น พนักงานอัยการก็มีอำนาจทำการสืบสวนและสอบสวนคดีนั้นหรืออาจสั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจทำการสืบสวนและสอบสวนก็ได้

อนึ่ง เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่น มาตรา 204 ยังได้บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจทำการจับกุมผู้ต้องหาได้เองด้วย ทั้งนี้เป็นไปภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการออกหมายจับของศาล แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการ

¹⁷⁰ น้ำแท้ มีบุญสร้าง, *กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ* (สำนักพิมพ์สุตราไพศาล 2554) 73.

¹⁷¹ The Code of criminal Procedure, Art. 193.

¹⁷² The Code of criminal Procedure, Art. 193.

มักจะไม่ได้ทำการจับกุมเอง เพราะเห็นว่าเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้ที่มีความคล่องตัวและสันตติจิตต์ในการนี้มากกว่า

เหตุที่กฎหมายญี่ปุ่นได้ให้อัยการมีอำนาจและบทบาทครอบคลุมการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญานั้น ก็เนื่องมาจากแนวความคิดทางทฤษฎีที่ถือว่า อำนาจการสอบสวนและฟ้องคดี เป็นอำนาจอันมิอาจแบ่งแยกได้ (inseparable authority)¹⁷³ ซึ่งมีความหมายว่า การฟ้องคดีจะต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบสวนและสอบสวนเป็นปัจจัยสำคัญ การสืบสวนและสอบสวนซึ่งเป็นวิธีการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริงจึงเป็นเพียงอุปกรณ์หรือเครื่องมือของการฟ้องร้องดำเนินคดี และพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลก็ควรจะมีโอกาสได้สัมผัสหรือรู้เห็นข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับคดีนั้นด้วยตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ในทางปฏิบัติเท่าที่เป็นมาแล้ว คดีอาญาทั่ว ๆ ไปส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนเองจนเสร็จการ แล้วจึงส่งสำนวนคดีให้อัยการพิจารณา¹⁷⁴ และการทำสำนวนการสอบสวนของตำรวจนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าไม่มีการเสนอความเห็นในข้อกฎหมายต่อพนักงานอัยการว่าควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในความผิดฐานใด เพราะไม่มีกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำเช่นนั้น การสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจญี่ปุ่นจึงเป็นเพียงการรวบรวมพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงดิบ (collect evidence in crude form) เท่านั้น พนักงานอัยการจะเป็นผู้วินิจฉัยปรับบทกฎหมายเองว่าจะฟ้องผู้ต้องหาในความผิดฐานใดหรือไม่ (refine and reinforce it from a legal standpoint)¹⁷⁵

แต่ในกรณีที่เป็นคดีอุกฉกรรจ์หรือคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน พนักงานอัยการก็จะเข้าไปเกี่ยวข้องดูแลโดยใกล้ชิดกว่าคดีธรรมดาทั่ว ๆ ไป เช่น อาจเรียกกให้ส่งสำนวนการสอบสวนมาตรวจดูเป็นระยะ ๆ หรืออาจให้ส่งพยานบุคคลหรือผู้ต้องหา หรือผู้เสียหายมาเพื่อซักถามก็ได้ และในคดีซึ่งเป็นที่สนใจของประชาชนหรือที่เป็นข่าวอื้อฉาว เช่น คดีที่ข้าราชการฝ่ายการเมือง หรือข้าราชการประจำระดับสูง ถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตในตำแหน่งนั้น พนักงานอัยการมักจะเป็นผู้ทำการจับกุมและสอบสวนคดีนั้นเสียเอง เพราะคดีเช่นนั้น อธิบดีอัยการ (The Prosecutor-General) จะต้องรายงานให้คณะรัฐมนตรีได้รับทราบเป็นระยะ ๆ เพื่อที่คณะรัฐมนตรีจะสามารถตอบกระทู้ถามในรัฐสภาได้ จึงจะเห็นได้ว่าการทำงานของพนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่นนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสำนักงานอัยการสูงสุด หรืออธิบดีอัยการในการดำเนินคดี การสอบสวน การสั่งคดี เพื่อให้การทำงานของพนักงานอัยการทั่วประเทศนั้นมีมาตรฐานที่ดี และทำตามนโยบายจากสำนักงานอัยการสูงสุดเดียวกัน

จากที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าพนักงานอัยการญี่ปุ่นต้องมีภารกิจหรือบทบาทเกี่ยวข้องอยู่กับการสอบสวนคดีอาญาเป็นอันมาก

¹⁷³ Criminal Justice in Japan, P.12.

¹⁷⁴ สมใจ เกษศิริเจริญ, 'บทบาทของอัยการในกระบวนการยุติธรรม' (2541) 246 วารสารอัยการ 24, 40.

¹⁷⁵ เพิ่งอ้าง, 8.

3.3.2 หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตในประเทศญี่ปุ่น

ในประเทศญี่ปุ่นไม่ได้ก่อตั้งองค์กรใดที่ให้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบสืบสวน สอบสวน หรือ ดำเนินคดีกรณีความผิดที่เกี่ยวกับการทุจริตขึ้นมาโดยเฉพาะ ดังนั้นในกรณีการกระทำของความผิดทุจริตโดย เจ้าพนักงานนอกราชอาณาจักรนี้จึงต้องเป็นไปตามวิธีการสอบสวนคดีอาญาทั่วไปที่ได้บัญญัติเอาไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งทำให้ทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการในเขตท้องที่ที่การกระทำ ความผิดเกิดขึ้นมีอำนาจสอบสวน แต่ทั้งนี้เมื่อการกระทำ ความผิดทุจริตของเจ้าพนักงานที่กระทำนอก ราชอาณาจักรนั้นเป็นคดีที่มีความร้ายแรงซับซ้อนและสร้างความเสียหายให้แก่ประเทศเป็นอย่างมาก การ สอบสวนการกระทำ ความผิดในลักษณะคดีดังกล่าวพนักงานอัยการจึงผู้รับผิดชอบเป็นพนักงานสอบสวนการ กระทำ ความผิด เพื่อให้พนักงานอัยการใกล้ชิดกับความจริงและทำให้การสั่งคดีของพนักงานอัยการมี ประสิทธิภาพมากที่สุด นอกจากนี้ในสำนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่นยังมีการแบ่งเป็นแผนกรับผิดชอบในคดี ประเภทต่างๆ¹⁷⁶ และมีการฝึกอบรมพนักงานอัยการในแต่ละแผนกให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อความ สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพในการสอบสวนและสั่งคดีต่อไป

ในคดีที่มีความสำคัญซึ่งต้องอาศัยผู้ที่มีความชำนาญเฉพาะด้านในการทำหน้าที่สอบสวนคดี โดยเฉพาะและดำเนินคดีตามความเชี่ยวชาญ เช่น คดีรับสินบนหรือการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการของ ข้าราชการระดับสูง คดีปั่นหุ้น คดีเลี้ยงภาษี เหล่านี้เป็นต้นนั้น ญี่ปุ่นได้จัดตั้งแผนกที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการ ดำเนินการสอบสวน คือ สำนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (Special Trial Department หรือ STD)

ในการสอบสวนดำเนินคดีอาญาที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ หรือ (Economic Crime) นั้น ส่วนใหญ่อาชญากรจะเป็นผู้ที่มีความรู้สูงและอาศัยโอกาสที่ตนเป็นผู้มีความรู้หรือโอกาสในวิชาชีพของตน ในการประกอบอาชญากรรมที่ซับซ้อนขึ้น เป็นผลให้ระบบการบริหารงานยุติธรรมต่าง ๆ ซึ่งเคยชินกับ การปราบปรามอาชญากรรมธรรมดาต้องประสบอุปสรรคในการควบคุมปราบปรามเพราะการสอบสวนคดีอาญา ประเภทนี้มักจะมีความลับซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับเอกสารจำนวนมาก ดังนั้น ผู้ที่ดำเนินการสอบสวนจะต้อง มีความรู้ความเข้าใจในระบบการดำเนินธุรกิจนั้นด้วย ด้วยเหตุนี้ประเทศญี่ปุ่นได้มีการฝึกฝนและอบรมให้ ความรู้แก่ตำรวจเป็นพิเศษเกี่ยวกับการประกอบอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและคัดเลือกผู้ที่มีความชำนาญเข้า มาเป็นผู้ทำการสอบสวนโดยเฉพาะเรียกว่า “Special Investigation Division หรือ SID” อันเป็นองค์กรพิเศษ ที่จัดตั้งขึ้นมาโดยอยู่ในความควบคุมดูแลของพนักงานอัยการและพนักงานอัยการก็ต้องการฝึกฝนอบรมให้ ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการทางธุรกิจ การเงิน หรือเทคโนโลยีสมัยใหม่เช่นเดียวกัน เพราะพนักงานอัยการเป็นผู้วินิจฉัยว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่ และการดำเนินคดีกับอาชญากรทางเศรษฐกิจอาชญากรมักเป็นผู้มีอิทธิพล จึงมี

¹⁷⁶ Shinichiro Iwashita, Current situation of Corruption Investigation in Japanese public prosecutor's office – Challenges and measures to overcome them, 76.

ความจำเป็นที่ตำรวจและพนักงานอัยการจะต้องมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ให้ศาลพิจารณา¹⁷⁷

ก. ความเป็นมาของสำนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (Special Trial Department)

สำนักงานสอบสวนคดีพิเศษของญี่ปุ่นเกิดขึ้นจากการพัฒนาอำนาจสอบสวนที่พนักงานอัยการญี่ปุ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดี ซึ่งการเข้ามาตั้งแต่ต้นจะทำให้พนักงานอัยการสามารถมีคำวินิจฉัยและคำสั่งในคดีได้อย่างถูกต้องสามารถตรวจสอบพนักงานสอบสวนได้ ดังนั้นจึงได้จัดตั้งแผนกสอบสวนคดีพิเศษในสำนักงานอัยการจังหวัดใหญ่ ๆ ในบางจังหวัด และจัดตั้งในจังหวัดอื่นอีก 10 จังหวัดโดยมีหน้าที่ในการสอบสวนคดีภาษี คดีรับสินบนหรือการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการของข้าราชการระดับสูง คดีฉ้อโกงบริษัท คดีปั่นหุ้น และคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น¹⁷⁸

คดีที่สร้างชื่อให้กับหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษมีหลายคดี เช่น คดี Kyouwa โดยคดีนี้ Kyouwa ได้ให้สินบนแก่ Abe Fumio เป็นเงินประมาณ 80 ล้านเยน โดย Fumio ทำธุรกิจเกี่ยวกับการสร้างคานเหล็กขนาดใหญ่ แต่ต่อมาธุรกิจดังกล่าวล้มละลาย Fumio ได้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคหนึ่งโดยมีตำแหน่งเป็นเลขาธิการพรรค Liberal Democratic Party ซึ่งมีหน้าที่ในการปกครองควบคุม ดูแล และบริหารพรรคดังกล่าว โดยก่อนนี้ Fumio เคยเป็นหัวหน้างานพัฒนาของจังหวัด Hokkaido และ Okinawa ข้อแลกเปลี่ยนที่ Fumio ต้องทำหลังจากที่ได้สินบนแล้วก็คือ Fumio ต้องเปิดเผยความลับที่สำคัญของรัฐบาลหรือหน่วยงานของราชการให้ Kyouwa ทราบ หลังจากนั้นสังคมเริ่มรับรู้ถึงพฤติกรรมของ Fumio และประณามการกระทำดังกล่าว Fumio จึงตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งทางการเมืองในเดือนธันวาคมปี ค.ศ. 1991 ต่อมา Fumio ถูกจับกุมในเดือนมกราคมปี ค.ศ. 1992 และในเดือนพฤษภาคมปี ค.ศ. 1994 ศาลพิพากษาให้จำคุก Fumio มีกำหนด 2 ปี

จะเห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นมักมีปัญหาเรื่องการรับสินบนและมักเกิดกับข้าราชการระดับสูงหรือในบางครั้งผู้ที่ทำผิดมีตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีหรือเลขาธิการพรรคการเมืองหรือสมาชิกรัฐสภา ที่สำนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้ทำการสอบสวน เช่น ในคดีที่กรรมการทางการค้าถูกกดดันจากสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับสินบนจากบริษัทรับเหมาก่อสร้างบริษัทหนึ่งให้คณะกรรมการทางการค้าเปิดเผยข้อมูลงานก่อสร้างล่วงหน้า เพื่อให้ผู้รับเหมาก่อสร้างจะได้ประมูลงานในการก่อสร้างได้ถูกที่สุด ซึ่งเดิมหน้าที่ของสำนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้นเป็นหน้าที่ของตำรวจแต่การทำงานดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพ ขาดความน่าเชื่อถือเนื่องจากลำพังเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจต้อง

¹⁷⁷ อรุณี กระจ่างแสง, 'อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2532) 34.

¹⁷⁸ เสริมสิริ สีวานิชกุล, 'การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการค้น ศึกษากรณีพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2549) 192.

ทำงานภายใต้แรงกดดันจากผู้มีอิทธิพลหรือข้าราชการระดับสูงทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถทำการสอบสวนได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁷⁹

ตัวอย่างคดีที่สองเป็นคดีเกี่ยวกับการรับสินบนที่ได้รับการควบคุมดูแลโดยพนักงานอัยการอาวุโสในเดือนเมษายน ค.ศ. 2002 ซึ่งนายทามาจิ มิสซุย (Tamaki Mitsui) เป็นผู้อำนวยการกองรักษาความปลอดภัยสาธารณะของสำนักงานอัยการชั้นสูงเมืองโอซากา ในปี ค.ศ. 1994 เขายอมรับสินบนจากกลุ่มนอกกฎหมาย เพื่อให้ข้อมูลการสอบสวนอาชญากรรมของตำรวจ เขาอ้างชื่อผู้ช่วยพนักงานอัยการในการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกจำนอง อันเป็นกรณีหนึ่งของการใช้อำนาจในทางมิชอบ คดีนี้เป็นการคอร์รัปชันซึ่งมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ยิ่งไปกว่านั้นเขายังมีความสัมพันธ์กับทาเคมิสสุ โทมาริ ซึ่งเป็นสมาชิกของกลุ่มนอกกฎหมาย มิสซุยขอบคุณโทมาริที่จัดหาผู้หญิงมารวมทั้งให้สินบนแก่เขา 50,000 เยน และในทางกลับกันมิสซุยก็ได้ให้ความช่วยเหลือแก่โทมาริเมื่อเขามีปัญหา อย่างไรก็ตามมิสซุยก็ได้รับการดูแลเป็นอย่างดี

ต่อมาในเดือนมิถุนายนและกรกฎาคม มิสซุยได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการสอบสวนและสถิติอาชญากรรมต่าง ๆ แก่โทมาริ สถาบันแห่งนี้ก็ให้เงินแก่มิสซุยซึ่งมีมูลค่าถึง 280,000 เยน ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2001 โดยเขาใช้เอกสารปลอมในการซื้ออพาร์ทเมนต์แห่งหนึ่งในโกเบ

การสืบสวนเริ่มต้นหลังจากได้รับข้อมูล หัวหน้ากองได้ตัดสินใจเริ่มการสอบสวนเบื้องต้นทันที พนักงานอัยการได้เรียกตัวโทมาริเข้าพบและถามคำถามกับเขา ในเบื้องต้นเขาปฏิเสธ แต่ต่อมาก็รับสารภาพทุกข้อกล่าวหา ต่อมาได้เรียกตัวมิสซุยและจับกุมเขา โดยมิสซุยปฏิเสธทุกข้อกล่าวหาและไม่ยอมรับสารภาพใด ๆ คดีของมิสซุยอยู่ในระหว่างพิจารณาคดีแต่สำหรับโทมาริได้รับโทษจำคุก 5 เดือนไปแล้ว¹⁸⁰

จากปัญหาดังกล่าวจึงเริ่มมีแนวคิดทำให้พนักงานอัยการเข้าทำการสอบสวนในคดีที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อนเป็นพิเศษ เช่น คดีที่ข้าราชการรับสินบน เนื่องจากพนักงานอัยการมีความเป็นอิสระสูง ปราศจากอำนาจทางการเมืองหรืออำนาจทางอิทธิพล ไม่สามารถข่มขู่หรือกดดันให้มีคำสั่งโยกย้ายได้ อีกทั้งพนักงานอัยการออกจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่ได้เพราะแม้ว่าโครงสร้างกระบวนยุติธรรมของญี่ปุ่นจะมีองค์กรอัยการอยู่ในสังกัดก็ตาม ซึ่งในความเป็นจริงรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมไม่สามารถเข้าไปแทรกแซง การสอบสวนหรือการดำเนินการเกี่ยวกับคดีของพนักงานอัยการได้ รัฐมนตรีมีอำนาจเพียงควบคุมการทำงานของพนักงานอัยการได้ก็เพียงเฉพาะการทำงานของอัยการสูงสุด แต่ไม่มีอำนาจควบคุมพนักงานอัยการแต่ละคนได้ กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมควบคุมงานฟ้องและการดำเนินงานฟ้องของพนักงานอัยการแต่ละคนได้ใน

¹⁷⁹ เฟ็งอั้ง, 193.

¹⁸⁰ นาฏอนงค์ ขำเจริญ, 'อำนาจการสอบสวนคดีความผิดที่ได้กระทำนอกราชอาณาจักร: ศึกษากรณีพนักงานอัยการกับดีเอสไอ' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2558) 69.

ทางอ้อมเท่านั้น จึงถือว่าการสอบสวนของพนักงานอัยการยังคงมีอิสระและสามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมได้อย่างยิ่ง¹⁸¹

ข. อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีของกองสอบสวนคดีพิเศษญี่ปุ่น

หน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษของญี่ปุ่นเป็นหน่วยงานสังกัดสำนักงานอัยการชั้นต้นประจำเขตที่โตเกียว โอซาก้า มีบุคลากร คือผู้อำนวยการ 1 คน รองผู้อำนวยการกองอีก 3 คน และพนักงานอัยการในกองอีกประมาณ 40 คน ซึ่งในคดีใหญ่ ๆ ที่มีความสำคัญ เช่น คดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการระดับสูง ผู้อำนวยการจะมอบหมายให้ตั้งหัวหน้าคณะทำงานมารับผิดชอบคดีและหัวหน้าคณะก็จะเป็นคนคัดเลือกพนักงานอัยการเพื่อจัดตั้งทีมงาน เมื่อได้ทีมงานครบแล้วก็เริ่มทำการสอบสวน เมื่อได้หลักฐานเพียงพอเห็นควรแก่การจับกุมผู้ต้องหา ผู้อำนวยการกองก็จะปรึกษากับหัวหน้าสายงานต่าง ๆ ตามลำดับชั้นขึ้นไปจนถึงอัยการสูงสุด หากอัยการสูงสุดเห็นควรจับกุม ก็จะปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งจากพยานหลักฐาน ต่าง ๆ ที่รวบรวมมาให้รัฐมนตรีก็ยากที่จะปฏิเสธไม่ให้มีการจับกุมได้ นอกจากนี้รัฐมนตรีเป็นผู้ได้รับคัดเลือกจากคณะรัฐมนตรีซึ่งปราศจากความรู้ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมจึงยากที่จะสั่งการในคดีต่ออัยการสูงสุดได้¹⁸²

กรมสอบสวนคดีพิเศษของประเทศญี่ปุ่นมีโครงสร้างกำหนดให้สำนักงานสอบสวนคดีพิเศษอยู่สังกัดในสำนักงานอัยการสูงสุด อีกทั้งพนักงานสอบสวนในสำนักงานคดีพิเศษก็คือพนักงานอัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งถือได้ว่าโครงสร้างของหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษมีความเป็นอิสระจากอำนาจที่บีบคั้นทางการเมืองหรืออำนาจอื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้การกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษยังเป็นการลดขั้นตอนในการสอบสวนโดยเมื่ออัยการทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนแล้วย่อมทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานและการสั่งฟ้องคดีทำได้ในคราวเดียวกันเนื่องจากพนักงานอัยการไม่ต้องสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมในกรณี que เห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอเพราะพนักงานอัยการทำหน้าที่สอบสวนอยู่แล้ว นอกจากนี้ ก็ยังไม่มีปัญหาในเรื่องความล่าช้าในการประสานงานระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานอัยการหรือปัญหาในเรื่องการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอีกด้วย¹⁸³

¹⁸¹ เฟิงอ้าง, 70.

¹⁸² กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ, 'โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการญี่ปุ่น' (มิถุนายน 2541) 2 บทบัณฑิตย 145, 148.

¹⁸³ วิศิษฐ์ มหารัศมี, 'การจัดตั้งหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษในประเทศไทย' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2545) 41-44.

3.4 ตารางศึกษาเปรียบเทียบบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนกรณีเจ้าพนักงานของรัฐกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกดินแดนในต่างประเทศ

ตารางที่ 3.1 องค์กรผู้ที่มีอำนาจสอบสวนการกระทำความผิดทุจริตในต่างประเทศ

	องค์กรผู้ที่มีอำนาจสอบสวนการกระทำความผิดในประเทศ	องค์กรผู้ที่มีอำนาจสอบสวนการกระทำความผิดนอกประเทศหรือมีจุดเกาะเกี่ยวระหว่างประเทศ	หมายเหตุ
สหราชอาณาจักร	พ.ร.บ. วิธีพิจารณาความอาญา และการสอบสวน ค.ศ. 1996 มาตรา 1(4) ซึ่งบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าพนักงานผู้ที่มีอำนาจเป็นผู้มีหน้าที่ในการดำเนินการสอบสวนคดีอาญา	พ.ร.บ. ความยุติธรรมทางอาญา ค.ศ. 1987 มาตรา 1(3) บัญญัติให้สำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (SFO) เป็นพนักงานสอบสวน และเนื่องจากเป็นการกระทำความผิดนอกราชอาณาจักร สำนักงานอาชญากรรมแห่งชาติ (NCA) แผนกการปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศ (ICU) จะประสานงานร่วมกับพนักงานอัยการร่วมทำการสอบสวนด้วย	ผู้บังคับบัญชาของสำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (SFO) ต้องได้รับการแต่งตั้งโดยอัยการสูงสุด และปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การควบคุมดูแลของอัยการสูงสุด
สาธารณรัฐฝรั่งเศส	พนักงานอัยการแห่งสาธารณรัฐเป็นพนักงานสอบสวน	กฎหมาย No. 2013-1117 เรื่องการต่อต้านกับการฉ้อโกงภาษีและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินที่สำคัญ (1) มาตรา 64 บัญญัติให้มีการแก้ไข ป.วิ.อ. มาตรา 705 โดยเพิ่มบทบัญญัติให้พนักงานอัยการฝ่ายการเงินแห่งชาติ (PNF) ผู้พิพากษาได้ส่วน และศาลราชทัณฑ์ปารีส ต่างมีขอบเขตอำนาจในการสอบสวน ฟ้องร้อง และการพิจารณาคดี	หน่วยงานการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (AFA) มีเพียงหน้าที่ในการตรวจสอบเพื่อค้นหาถึงข้อมูลที่เชื่อมโยงถึงการทุจริตคอร์รัปชัน และแจ้งข้อมูลดังกล่าวให้แก่ผู้ที่มีอำนาจสอบสวนต่อไป
ญี่ปุ่น	ป.วิ.อ. มาตรา 189(2) บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจสอบสวนการกระทำความผิดและมาตรา 191(1) บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนการกระทำความผิดด้วยเช่นกัน	ไม่มีกฎหมายบัญญัติเอาไว้โดยเฉพาะ จึงเป็นไปตามบทกฎหมายทั่วไป ซึ่งหากในคดีที่มีความซับซ้อนและร้ายแรงส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจจะอยู่ในอำนาจสอบสวนของพนักงานอัยการ	สำนักงานอัยการมีแผนกสอบสวนคดีพิเศษ (SID) ที่รับผิดชอบในการสอบสวนคดีทุจริตนั้น มีพนักงานอัยการที่ได้รับการอบรมความรู้ในเรื่องของความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเป็นการเฉพาะ

เมื่อเปรียบเทียบกันแล้วจะเห็นได้ว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นที่มีระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) อำนาจในการสอบสวนดำเนินคดีอยู่ในความผิดรับชอบของพนักงานอัยการทั้งสิ้น โดยที่ประเทศญี่ปุ่นแม้จะไม่มีหน่วยงานการสอบสวนคดีทจริตและกฎหมายไต่บัญญัติให้หน่วยงานใดกำหนดให้การกระทำความผิดทจริตโดยเจ้าพนักงานเอาไว้โดยเฉพาะ ปัญหาว่าหน่วยงานใดจะเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนจึงเป็นไปตามบทบัญญัติทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานอัยการ ซึ่งในกรณีความผิดที่ซับซ้อนหรือร้ายแรงที่ส่งผลต่อเศรษฐกิจของประเทศนี้ เพื่อประสิทธิภาพในการสั่งฟ้อง พนักงานอัยการจึงรับหน้าที่พนักงานสอบสวน โดยในสำนักงานอัยการประเทศญี่ปุ่นมีแผนกสอบสวนคดีพิศษ (SID) ที่พนักงานอัยการในแผนกจะได้รับการอบรมความรู้ความสามารถในเรื่องของความผิดเกี่ยวกับการทจริตเป็นการเฉพาะ และในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่แม้จะมีองค์กรการต่อต้านการทจริตคอร์รัปชัน (AFA) แต่ก็ยังเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เพียงการตรวจสอบเพื่อค้นหาถึงข้อมูลที่น่าจะเชื่อมโยงถึงการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทจริต และแจ้งข้อมูลดังกล่าวให้แก่พนักงานอัยการฝ่ายการเงินแห่งชาติ (PNF) ผู้พิพากษาไต่สวน หรือศาลราชทัณฑ์ปารีส ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนการกระทำความผิดและดำเนินคดีต่อไปเท่านั้น

และในสหราชอาณาจักรที่มีระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อสอบสวนฟ้องร้องดำเนินคดีในกรณีการกระทำความผิดทจริตเอาไว้โดยเฉพาะ คือ สำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (SFO) ให้เป็นองค์กรผู้มีอำนาจสอบสวน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การควบคุมดูแลของอัยการสูงสุด และหากกรณีการกระทำความผิดเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรแล้วยังอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานอาชญากรรมแห่งชาติ (NCA) แผนกการปราบปรามการทจริตระหว่างประเทศ (ICU) ที่มีอำนาจสอบสวนด้วยอีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งต้องประสานงานร่วมกับพนักงานอัยการแผนกคดีระหว่างประเทศและการจัดระเบียบอาชญากรรม (IJOCD) ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นคดี

เช่นนี้ สรุปได้ว่า การสอบสวนดำเนินคดีในกรณีของเจ้าพนักงานกระทำความผิดทจริตต่อหน้าที่ทั้งในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และประเทศอังกฤษ อำนาจในการสอบสวน ฟ้องร้อง ดำเนินคดีอยู่ในความผิดรับชอบหรือต้องร่วมประสานงานกับพนักงานอัยการทั้งสิ้น

บทที่ 4

วิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจในการสอบสวนคดีทุจริตในความผิดที่เกิดขึ้น นอกราชอาณาจักรตามกฎหมายไทยกับต่างประเทศ

อำนาจในการดำเนินคดีของบุคคลผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญานั้น เป็นกระบวนการที่สำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยในปัจจุบันใช้ระบบกล่าวหา อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญาไว้ โดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่า ผู้นั้นกระทำความผิด ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องทำการพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ปราศจากข้อสงสัยว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยกระทำความผิดอาญาจริงตามที่ถูกกล่าวหา ทั้งนี้ เนื่องจากผลของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอาจทำให้ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดนั้นถูกลงโทษจำคุกหรือประหารชีวิต ซึ่งเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาอย่างร้ายแรง การสอบสวนซึ่งกระทำโดยพนักงานสอบสวนในเบื้องต้นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงและกลับกรองข้อเท็จจริงอย่างรอบคอบเพื่อพิจารณาว่าข้อกล่าวหาอันมีมูลหรือไม่เพียงใด ก่อนเสนอให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องผู้ถูกกล่าวหาต่อศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาคดีต่อไป ดังนั้นในกรณีเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการที่กระทำลงนอกราชอาณาจักรนั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ได้กำหนดให้อัยการสูงสุดมีอำนาจสอบสวนในคดีความผิดที่มีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ก็ได้บัญญัติให้อำนาจไต่สวนแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม จึงเป็นกรณีความผิดในลักษณะเดียวกันแต่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจอำนาจสอบสวนการกระทำความผิดเอาไว้ 2 องค์กร จึงทำให้เกิดเป็นปัญหาคลุมเครือที่จะต้องมาพิเคราะห์กันวาระหว่างอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. องค์กรใดสมควรจะเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบมีอำนาจสอบสวนดำเนินคดี

ดังนั้น ในบทนี้ผู้เขียนจึงจะทำการวิเคราะห์ถึงลักษณะและพฤติการณ์ของความผิดที่กรณีเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดทุจริตต่อหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักร ตลอดจนขอบเขตอำนาจการสอบสวนดำเนินคดีของอัยการสูงสุดเปรียบเทียบกับอำนาจการสอบสวนดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อที่จะหาแนวทางในการแก้ไขในปัญหาดังกล่าวในการให้อัยการสูงสุดแต่ผู้เดียวที่สมควรที่จะเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนดำเนินคดีในประเภทคดีที่กล่าวมาข้างต้น โดยจะพิจารณาทั้งในแง่ของเหตุผล ความจำเป็น และพิจารณาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ดังที่จะได้กล่าวต่อไปดังนี้

4.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการสอบสวน ในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักร

กรณีตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 9 ที่บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 149 ถึงมาตรา 166 และมาตรา 200 ถึงมาตรา 205 นอกราชอาณาจักร จะต้องรับโทษในราชอาณาจักร” ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยใช้อำนาจรัฐกระทำความผิดเป็นการเสียหายแก่รัฐ จึงจะต้องลงโทษตามกฎหมายอาญาของไทย¹⁸⁴ ซึ่งเจ้าพนักงานของรัฐต้องหาว่าทุจริตและเป็นกรณีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร ซึ่งอาจเป็นทั้งหมดหรือแต่บางส่วน เช่นนี้ มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า ในการสอบสวนดำเนินคดีจะเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 หรือจะเป็นอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)¹⁸⁵

กรณีดังกล่าวนี้ เป็นกรณีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้มีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาระหว่างอัยการสูงสุดกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในประเภทคดีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 149 ถึงมาตรา 166 และมาตรา 200 ถึงมาตรา 205 นอกราชอาณาจักรไทย ว่าหากเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าว นอกราชอาณาจักรไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแล้ว องค์กรใดจะเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการดำเนินการสอบสวน

โดยตามตัวอย่างเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริง ดังเช่นคดีของนางจุฑามาศ ศิริวรรณ อดีตผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ที่เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2563 ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางได้อ่านคำพิพากษาของศาลฎีกาในคดีที่พนักงานอัยการสำนักงานคดีพิเศษ 2 เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนางจุฑามาศ ศิริวรรณ และนางสาวจิตติโสภา ศิริวรรณ บุตรสาว เป็นจำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 2 ในความผิดฐานเป็นพนักงาน เรียก รับ หรือยอมรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์ใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อการกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดในหน้าที่ ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่, ฐานเป็นพนักงานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต, ฐานเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ กระทำการใด ๆ โดยมีมุ่งหมายไม่ให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมเพื่อเอื้อแก่ผู้เข้าทำการเสนอราคารายใดให้เป็นผู้มีสิทธิตามสัญญาแก่หน่วยของรัฐ และเป็นผู้สนับสนุนการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 6, 11 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาหน่วยงานของรัฐ (ฮั้วประมูล) พ.ศ. 2542 มาตรา 12 จากกรณีรับเงินตอบแทนจากสามีภรรยาชาวสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นนักธุรกิจภาพยนตร์ เพื่อให้ได้สิทธิในการจัด

¹⁸⁴ คณิต ฌ นคร, (เชิงอรรถ 1) 112.

¹⁸⁵ คณิต ฌ นคร (เชิงอรรถ 2) 539 - 540.

งานเทศกาลภาพยนตร์นานาชาติกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2546 -2550 เป็นมูลค่ากว่า 60 ล้านบาท ซึ่งพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องจำเลยในวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2558¹⁸⁶

ข้อเท็จจริงตามคำพิพากษา¹⁸⁷ได้ความว่า ขณะที่นางจุฑามาศ ศิริวรรณ จำเลยที่ 1 ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) มีฐานะเป็นพนักงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต พ.ศ. 2542 เรียก รับ หรือยอมจะรับเงินจากนายเจอร์รด์ กรีน และนางแพทริเซีย กรีน นักธุรกิจชาวอเมริกันโดยมิชอบ โดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ได้จัดโครงการเทศกาลภาพยนตร์นานาชาติกรุงเทพฯ (The Bangkok International Film Festival หรือ BKIFF ปี พ.ศ. 2546 เพื่อส่งเสริมธุรกิจการท่องเที่ยวและธุรกิจบันเทิงต้องจัดจ้างผู้เชี่ยวชาญการจัดงานในระดับโลกมาเป็นผู้ให้คำแนะนำ วางแผนงาน เตรียมการจัดงาน และจัดงานดังกล่าว ซึ่งจำเลยที่ 1 มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบและอนุมัติจ้างการจัดงานเทศกาลภาพยนตร์นานาชาติกรุงเทพฯ ปี พ.ศ. 2546 ได้กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่โดยแนะนำให้นายเจอร์รด์กับนางแพทริเซียจัดตั้งบริษัทขึ้นหลาย ๆ บริษัท เพื่อเข้าทำสัญญาจ้างต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดงานนั้นกับ ททท. และช่วยเหลือให้นายเจอร์รด์กับนางแพทริเซียซึ่งเป็นเจ้าของบริษัทอาร์ทิส ดีไซน์ คอร์ปอเรชั่น และบริษัทฟิล์ม เฟสติวล มาเนจเม้นท์ ที่จัดตั้งขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ให้เป็นผู้ได้เข้าทำสัญญาจ้างและสัญญาจ้างช่วงการจัดงานดังกล่าวกับ ททท. ด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการตกลงราคาและวิธีพิเศษตามข้อบังคับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2538 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 โดยจำเลยที่ 1 มุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อเอื้ออำนวยแก่นายเจอร์รด์และนางแพทริเซีย ให้เป็นผู้มีสิทธิเข้าทำสัญญากับ ททท. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ จำเลยที่ 1 ได้เรียกรับเงินจากนายเจอร์รด์และนางแพทริเซีย 52,800 ดอลลาร์สหรัฐ เป็นค่าตอบแทนในการกระทำโดยมิชอบด้วยหน้าที่ดังกล่าว อันเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ ททท. หรือปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต โดยที่นางสาวจิตติโสภา ศิริวรรณ จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นบุตรสาวของจำเลยที่ 1 สนับสนุนช่วยเหลือให้ความสะดวกแก่จำเลยที่ 1 โดยจำเลยที่ 2 เปิดบัญชีเงินฝากธนาคาร HSBC PLC ในสหราชอาณาจักร ธนาคาร HSBC International Limited ในหมู่เกาะไอล์ ฮอฟเจอร์ชีย์ ธนาคารซิตีแบงก์ และธนาคาร แสตนดาร์ดชาร์เตอร์ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ เพื่อให้ นายเจอร์รด์และนางแพทริเซียจ่ายเงินค่าตอบแทนแก่จำเลยที่ 1 โดยโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารของจำเลยที่ 2 ซึ่งเปิดไว้ดังกล่าว และนายเจอร์รด์กับนาง แพทริเซีย โอนเงินค่าตอบแทนดังกล่าวแก่จำเลยที่ 1 เข้าบัญชีเงินฝากของจำเลยที่ 2 ที่ธนาคาร HSBC PLC ในสหราชอาณาจักรเป็นจำนวนหลายครั้ง และได้กระทำความผิดในลักษณะเดียวกันนี้อีกหลายครั้งในปีถัด ๆ มา เป็นการกระทำความผิดหลายกรรมต่างกัน

คดีนี้ศาลชั้นต้นได้อ่านคำพิพากษาเมื่อวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2560 โดยพิเคราะห์แล้วเห็นว่าพฤติการณ์ของนางจุฑามาศ จำเลยที่ 1 เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ อันเป็นความผิด

¹⁸⁶ โปสต์ทูเดย์ (เชิงอรรถ 3).

¹⁸⁷ ฎีกาที่ 3749/2563

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ (ฮั่วประมวล) พ.ศ.2542 มาตรา 12 และผิดฐานเรียกรับทรัพย์สินฯ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 6,11 ให้จำคุก นางจุฑามาศ จำเลยที่ 1 รวม 11กระทง ๆ ละ 6 ปี เป็นจำคุกทั้งสิ้น 66 ปี แต่เมื่อรวมโทษทุกกระทงตามกฎหมายแล้ว ให้จำคุกสูงสุดเป็นเวลา 50 ปี และจำคุก นางสาวจิตติโสภา จำเลยที่ 2 รวม 11 กระทงเช่นกัน กระทงละ 4 ปี โดยจำคุกทั้งสิ้น 44 ปี ให้ริบเงินกระทำผิด 1,822,494 เหรียญสหรัฐ และดอกผลที่เกิดขึ้นให้ตกเป็นของแผ่นดินด้วย โดยเงินนั้นเป็นทรัพย์สินที่ฝากอยู่ในธนาคารต่างประเทศ ศาลจึงได้กำหนดมูลค่าทรัพย์สินที่ส่งริบนั้น เป็นมูลค่าทั้งสิ้น 62,724,776 บาท จำเลยทั้งสองอุทธรณ์

ต่อมาศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 พิพากษาแก้เป็นว่า ให้จำคุกนางสาวจิตติโสภา จำเลยที่ 2 รวม 10 กระทง ๆ ละ 4 ปี รวมจำคุกทั้งสิ้น 40 ปี ส่วนนางจุฑามาศ จำเลยที่ 1 คงจำคุกตามคำพิพากษาศาลชั้นต้น 11 กระทง ๆ ละ 6 ปี จำคุกทั้งสิ้น 66 ปี แต่เมื่อรวมโทษตามกฎหมายแล้ว ให้จำคุกสูงสุดเป็นเวลา 50 ปี และให้ยกคำสั่งรับทรัพย์สินของศาลชั้นต้นที่ให้ริบเงินที่เป็นการกระทำความผิดซึ่งเป็นเงินในบัญชีต่างประเทศกว่า 1.8 ล้านบาทสหรัฐด้วยเนื่องจากเป็นการวินิจฉัยเกินคำขอเพราะคดีนี้พนักงานอัยการโจทก์ไม่ได้มีคำขอให้ริบของกลางหรือเงินใด ๆ ไว้ท้ายฟ้อง และบทเฉพาะกาลตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 52 บัญญัติให้บรรดาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบที่ได้ยื่นฟ้องไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับนั้น ให้บังคับตามกฎหมายซึ่งใช้อยู่ก่อน ดังนั้นคดีนี้จึงต้องใช้บทบัญญัติกฎหมายคดีอาญาสามัญ คำสั่งของศาลชั้นต้นที่นำมาตราการรับทรัพย์สินในคดีทุจริตไม่ว่าโจทก์จะมีคำขอหรือไม่ก็ตาม ตามมาตรา 31(2) มาตรา 32(2) และมาตรา 33 บรรคหนึ่งนั้นมาใช้กับคดีนี้เป็นการพิพากษาเกินคำขอท้ายฟ้องของโจทก์ จำเลยทั้งสองฎีกา

ศาลฎีกาตรวจสำนวนปรึกษาหารือกันแล้ว ได้มีคำพิพากษายืนตามศาลอุทธรณ์

ที่มาของคดีดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้ สืบเนื่องมาจากหนังสือพิมพ์กระทรวงยุติธรรมสหรัฐอเมริกาจับกุมนายเจอร์ราร์ด กรีน และนางแพทรีเซีย กรีน กล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญาฐานละเมิดกฎหมายว่าด้วยการกระทำคอร์รัปชันในต่างประเทศ โดยเจ้าหน้าที่สำนักงานสืบสวนสอบสวนกลางของสหรัฐอเมริกาพบว่าบุคคลทั้งสองจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงของ ททท. เพื่อให้ได้รับเลือกเป็นผู้จัดงานเทศกาลภาพยนตร์นานาชาติกรุงเทพฯ ระหว่างปี พ.ศ. 2546 - 2550 เป็นการดำเนินคดีตามกฎหมายการกระทำอันเป็นการทุจริตข้ามชาติ (Foreign Corrupt Practices Act หรือ FCPA) ของสหรัฐอเมริกา โดยศาลนครลอสแอนเจลิสตัดสินว่า นายเจอร์ราร์ด กรีน และนางแพทรีเซีย กรีน สองสามีภรรยา เจ้าของบริษัทผลิตภาพยนตร์ในสหรัฐอเมริกา มีความผิดขอให้สินบน นางจุฑามาศ ศิริวรรณ อดีตผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) โดยจ่ายเงินให้นางจุฑามาศไปทั้งหมด 1.8 ล้านดอลลาร์ หลังจากนั้นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้มีการประสานข้อเท็จจริง และดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว มีเหตุอันควรสงสัยว่าจำเลยที่ 1 อดีตผู้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 88 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งที่ 164/2551 ลงวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2551 และ มีคำสั่งที่ 330/2552 ลงวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2552 แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง¹⁸⁸ และใช้ข้อมูลจากกระทรวงยุติธรรมของ สหรัฐอเมริกาและสำนักงานสอบสวนกลางของสหรัฐฯ (FBI) รวมทั้งเส้นทางการเงินของผู้ต้องหาชาวต่างชาติ ดังกล่าว และต่อมาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูลความผิดนางจุฑามาศ ศิริวรรณ ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดในหน้าที่ไม่ว่าการนั้นจะ ชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ และได้ส่งรายงาน การสอบสวนพร้อมด้วยความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดี กับนางจุฑามาศต่อไป¹⁸⁹

ตามพฤติการณ์แห่งคดีดังกล่าว การกระทำความผิดของผู้ต้องหาได้เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร และ ผู้ที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการไต่สวนสอบสวนข้อเท็จจริงในคดีนี้เพื่อดำเนินคดีกับนางจุฑามาศ ก็คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และแม้หากจะพิจารณาถึงข้อหาและฐาน ความผิดตามคำพิพากษาของศาลนั้น จะวินิจฉัยมูลความผิดของนางจุฑามาศ ศิริวรรณ ว่าเป็นความผิดตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 12 และ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 6 และมาตรา 11 อันถือเป็นความผิดตามบทกฎหมายที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันพฤติการณ์ในการ รับสินบนของ นางจุฑามาศในฐานะที่ตนเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ เพื่อให้ชาวต่างชาติได้สิทธิในการจัดงานจัด เทศกาลภาพยนตร์นานาชาติกรุงเทพฯ นั้น ก็เป็นความผิดตามบททั่วไปในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 และมาตรา 157 ด้วยในขณะเดียวกัน กรณีจึงต้องด้วยประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 9 ที่บัญญัติว่า “เจ้า พนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 149 ถึงมาตรา 166 และมาตรา 200 ถึง มาตรา 205 นอกราชอาณาจักรจะต้องรับโทษในราชอาณาจักร” อันถือเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทย กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักร

เช่นนี้ เมื่อพิจารณาจากพฤติการณ์แห่งคดีในการกระทำความผิดดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อกรณีนี้ เป็นการที่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 149 ถึงมาตรา 166 และ มาตรา 200 ถึงมาตรา 205 นอกราชอาณาจักร ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 9 กรณีจึงย่อมต้องด้วย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ที่บัญญัติว่า “ถ้าความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้ กระทำลง นอกราชอาณาจักร ให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ....” ซึ่งสมควรที่จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนของอัยการสูงสุด แต่กรณีกลับปรากฏว่า อัยการสูงสุดมิใช่ พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในกรณีดังกล่าวข้างต้น

¹⁸⁸ เฟิงอั้ง, 12.

¹⁸⁹ สารสัมพันธ์ (เชิงอรรถ 4).

โดยอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 นั้น อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในความผิดที่มีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลง นอกราชอาณาจักรไทย ซึ่งย่อมแปลความหมายได้ว่า ในกรณีการกระทำความผิดของนางจุฑามาศ ศิริวรรณ ดังกล่าวที่เป็นการรับสินบนจากชาวต่างชาติโดยมีพฤติการณ์ในการกระทำความผิดอยู่นอกราชอาณาจักรนั้น ก็ย่อมจะต้องอยู่ในอำนาจสอบสวนดำเนินคดีของอัยการสูงสุดด้วย

แต่ในกรณีกลับกัน หากพิจารณาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ นั้น ตามบทกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในขณะที่นางจุฑามาศ ศิริวรรณ และบุตรสาวกระทำความผิดพบว่าตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติมาตรา 301 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าของหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 ก็ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตาม (3) ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 19 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

พิเคราะห์ได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 19(3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นี้ เพียงแต่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการสอบสวนกรณีเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมได้ และไม่ได้กำหนดขอบเขตหรือลักษณะพฤติการณ์ในการกระทำความผิดว่าต้องการกระทำความผิดในราชอาณาจักรหรือนอกราชอาณาจักร แต่เมื่อการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยและได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเอาไว้โดยเฉพาะแล้ว กรณีจึงต้องถือและปฏิบัติตามโดยให้อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนรับผิดชอบการสอบสวนผู้กระทำความผิด

แต่ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากพฤติการณ์แห่งคดีที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับอยู่ นางจุฑามาศ ศิริวรรณ ผู้กระทำความผิด เป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยรับสินบนจากชาวต่างชาตินอกราชอาณาจักร จึงเป็นการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอก

ราชอาณาจักร ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 20 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่าในวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2551 และวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2552 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง ดังนั้นการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตีความว่าตนเองเป็นองค์กรผู้มิอำนาจสอบสวนดำเนินคดีกับนางจุฑามาศ ศิริวรรณ ผู้กระทำความผิด จึงเป็นการดำเนินการสอบสวนที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ ทั้งยังขัดหรือแย้งและไม่เป็นไปตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ได้กำหนดให้อำนาจอัยการสูงสุดเอาไว้แล้วโดยเฉพาะ

อนึ่ง จากพฤติการณ์ในคดีของนางจุฑามาศ ศิริวรรณ หากปรากฏข้อเท็จจริงเป็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้แก้ไขหรือยกเลิกไปใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนการกระทำความผิดทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยที่กระทำลงนอกราชอาณาจักรด้วยแล้ว แม้ในขณะที่นางจุฑามาศ ศิริวรรณ กระทำความผิดจะเป็นช่วงเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บังคับใช้อยู่ และกฎหมายจะใช้บังคับกับบุคคลได้ต่อเมื่อกฎหมายได้มีการประกาศบังคับใช้นับถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป แต่การกำหนดอำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนี้ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติมิใช่กฎหมายอาญาที่จึงเข้าข้อยกเว้นไม่ต้องเป็นไปตามหลัก “ไม่มีความผิดและไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” (No crime nor punishment without law) ซึ่งเป็นหลักการที่ไม่ให้ผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาหากการกระทำนั้นไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ในขณะกระทำว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ หรืออีกนัยหนึ่งคือรัฐจะออกกฎหมายย้อนหลังมิได้ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงเพียงวิธีการที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดไปรับสภาพบังคับ แต่มิได้กำหนดว่าการกระทำอย่างไรจึงจะเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ซึ่งจะทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับความเสียหายหรือผลร้ายโดยการรับโทษหนักขึ้น

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าในคดีของนางจุฑามาศ ศิริวรรณ ที่เกิดขึ้น ณ เวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บังคับใช้อยู่ แต่หากในขณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการไต่สวนการกระทำความผิดเป็นช่วงเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนการกระทำความผิดทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยที่กระทำลงนอกราชอาณาจักรเอาไว้อย่างชัดเจนแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจไต่สวนการกระทำความผิดดังกล่าวได้ เนื่องจากเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติเข้าข้อยกเว้นทำให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ย้อนหลังได้

ภายหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ถูกยกเลิกและบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แทน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังให้อำนาจไต่สวนแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องอำนาจไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยที่การกระทำ

ความผิดทุจริตต่อหน้าที่ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่แห่งการยุติธรรมไว้โดยไม่ได้กำหนดขอบเขตว่าต้องเป็นการกระทำความผิดในราชอาณาจักรหรือนอกราชอาณาจักรเช่นเดิม และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2540 โดยตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ซึ่งบัญญัติเรื่องอำนาจการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เอาไว้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

แต่เนื่องจากประเทศไทยได้ให้สัตยาบันร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption: UNCAC)¹⁹⁰ ทำให้มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามพันธกรณีอนุสัญญาดังกล่าวหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายในของประเทศไทยเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาซึ่งเป็นมาตรฐานสากล จึงได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฉบับก่อนให้มีความสัมพันธ์กับอนุสัญญาสหประชาชาติ จึงเกิดเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 แต่ทั้งนี้ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเรื่องอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ โดยบัญญัติว่า

มาตรา 19 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(4/2) ไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ การประสานความร่วมมือเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนและวินิจฉัยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น¹⁹¹

ดังนี้ เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 มีผลใช้บังคับ และบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมให้ขอบเขตอำนาจการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าหากมีการกระทำความผิดทุจริต ซึ่งอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำความผิดได้ ซึ่งการบัญญัติขยายขอบเขตอำนาจการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าให้รวมถึงการกระทำความผิดทุจริตนอกราชอาณาจักรด้วย ทำให้เกิดความสับสน เนื่องจากมีกฎหมายให้อำนาจสอบสวนหรือไต่สวนการกระทำความผิดดังกล่าวเอาไว้แก่ทั้ง 2 องค์กร ได้แก่ อัยการสูงสุด ที่บัญญัติเอาไว้ก่อนในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และคณะกรรมการ ป.ป.ช. บัญญัติเพิ่มขึ้นใหม่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 นี้ จึงเป็นการให้อำนาจสอบสวนทับซ้อนกัน

¹⁹⁰ เฟิงอ้าง.

¹⁹¹ มาตรา 19 (4/2) เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ซึ่งมีผลใช้บังคับในวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2558

กรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจองค์กรในการดำเนินการสอบสวนในคดีประเภทดังกล่าวทับซ้อนกัน ใน การนี้เอง นักนิติศาสตร์ในฝรั่งเศสได้ให้ข้อพิจารณาว่า¹⁹² “รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ในลักษณะที่พิเศษ กว่ากฎหมายธรรมดา เนื่องมาจากความเห็นที่มีมาจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ” เป็นการกล่าวไว้ใน การประชุมคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญว่าเมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงอยู่ระหว่างรัฐธรรมนูญกับรัฐบัญญัติธรรมดา การที่มีตำแหน่งของกฎหมายอีก ประเภทหนึ่งตรงกลางดังกล่าวถือว่ามีลำดับศักดิ์ของกฎหมายเป็นพิเศษซึ่งอธิบายได้จากบทบาทของรัฐธรรมนูญ ประกอบรัฐธรรมนูญและกระบวนการตราที่มีความเข้มงวดทั้งกระบวนการตราและการควบคุมตรวจสอบ มากกว่ากฎหมายระดับรัฐบัญญัติทั่วไป ดังนั้น รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่เป็นการขยาย ความหรือเนื้อหาของรัฐธรรมนูญและกำหนดเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ จึงทำให้เห็นได้ว่ารัฐบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่เพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญอยู่ในลำดับศักดิ์ที่พิเศษกว่ากฎหมายธรรมดาเนื่องมาจากมีกระบวนการในการจัดทำเป็นพิเศษ แตกต่างจากกฎหมายประเภทอื่น ๆ และจะตราได้ก็เฉพาะในเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้ตราเป็นรัฐบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังนั้น รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกประเภทก็จะอยู่ในลำดับศักดิ์เดียวกัน และอยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดาแต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ¹⁹³

ดังนี้ เนื่องจากลำดับฐานะสูงต่ำหรือลำดับศักดิ์ของกฎหมายแล้ว พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 เป็นพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นบทบัญญัติกฎหมายแม่บทที่มีฐานะตามลำดับศักดิ์กฎหมายที่สูงกว่า ประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นกฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่า ไม่ได้ หากบทบัญญัติออกมามีข้อความขัดแย้งหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายแม่บท แล้วก็จะมีผลทำให้กฎหมายลูกหรือกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ชั้นที่ต่ำกว่าใช้บังคับไม่ได้ อีกทั้งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 นี้ ยังได้บัญญัติ เพิ่มเติมอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 19(14/1) ให้ดำเนินการตามคำร้องขอความช่วยเหลือ จากต่างประเทศในคดีทุจริตที่ผู้ประสานงานกลางตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทาง อาญาส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการหรือพิจารณาให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศในคดีทุจริต จึง อาจตีความตามความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตฉบับนี้มีความต้องการให้องค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงาน สื่อกลางในการประสานงานในการกระทำความผิดที่มีความเกี่ยวพันกันระหว่างประเทศ จึงได้บัญญัติเอาไว้ อย่างชัดเจนว่าให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีอำนาจไต่สวนกรณีเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ

¹⁹² Hubert Amiel, *Les lois organiques* (Revue du Droit Public 1989) 408-410.

¹⁹³ นันทวัฒน์ บรมานนท์, รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส: ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงรัฐบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญไทย (สุโขมและบุตรจำกัด 2541) 129.

ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมที่กระทำลงนอกราชอาณาจักร

เช่นนี้แล้ว หากพิจารณาจากหลักกฎหมายอาญาตามที่ต้องตีความตามตัวอักษรและเจตนารมณ์ของกฎหมายอาญาโดยเคร่งครัด¹⁹⁴ บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ภายหลังจากที่บทบัญญัติมาตรา 19(4/2) มีผลใช้บังคับแล้ว กรณีการกระทำความผิดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมที่กระทำลงนอกราชอาณาจักรก็อยู่ในอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

อีกทั้งต่อมา เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญมาใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่บังคับใช้อยู่ปัจจุบัน ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนการกระทำความผิดเอาไว้ในมาตรา 234(2) ว่า

“คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต...”

และเมื่อพิจารณาประกอบกับการยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2557 และใช้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฉบับปัจจุบันก็ได้บัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตาม 28(2) เอาไว้ว่า

“คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม...”

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 ได้ยกเลิกบทบัญญัติมาตราที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำความผิดที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทยกลับมาเป็นเพียงการให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเช่นเดิมเหมือนกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฉบับที่ 1 และ 2

¹⁹⁴ จิตติ ดิงศภัทย์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 ตอน 1 (พิมพ์ครั้งที่ 11, สำนักกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา 2555) 40.

ที่ให้อำนาจในการไต่สวนกรณีเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดทุจริตเอาไว้อย่างกว้าง เช่นนี้ แม้กฎหมายที่แก้ไขกลับมาจะไม่ก่อให้เกิดการทับซ้อนกันในเรื่องของอำนาจสอบสวนกรณีที่ได้กระทำความผิดลง นอกราชอาณาจักร แต่ก็ทำให้ต้องกลับมาตีความอีกเช่นเดิมว่าตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 4) นี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนผู้กระทำความผิดหรือไม่ หากการกระทำความผิดทุจริตที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร

กรณีปัญหาตั้งที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เพื่อเพิ่มคุณค่าให้กับหลักกฎหมายอาญาและนำไปสู่ความยุติธรรม และความแน่นอนของกฎหมาย¹⁹⁵ จึงต้องอาศัยการตีความกฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่กระทำขึ้นเพื่อค้นหาความหมายของกฎหมายเพื่อที่จะนำไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงในแต่ละคดีได้อย่างถูกต้องและเป็นเหตุ เป็นผล และการตีความกฎหมายจะต้องตีความตามหลักภาษา ทั้งกฎหมายอาญาจะต้องตีความตามกฎหมายที่บัญญัติเอาไว้เป็นสำคัญทำให้จะต้องเริ่มต้นการตีความจาก “ถ้อยคำของตัวบทกฎหมาย” โดยต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าถ้อยคำที่บัญญัติไว้นั้นกฎหมายต้องการให้มีความหมายตามที่ใช้กันทั่วไปหรือต้องการให้มีความหมายพิเศษในกฎหมายอาญาถ้ากฎหมายต้องการให้มีความหมายพิเศษจะต้องมีการบัญญัติไว้โดยเฉพาะ แต่เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติความหมายพิเศษเอาไว้ จึงตีความหมายได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนกรณีเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดทุจริตนอกราชอาณาจักรด้วย ทั้งนี้จะตีความกฎหมายแต่เพียงถ้อยคำบทกฎหมายอย่างเดียวไม่ได้ แต่ต้องตีความกฎหมายอาญาโดยอาศัยความสัมพันธ์อย่างเป็นระบบต่อไป¹⁹⁶ว่าในกรณีที่กรณีเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักรนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนในฐานะพนักงานสอบสวนหรือไม่

อีกทั้ง เมื่อกรณีเป็นที่ต้องอาศัยตีความว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 4) นี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดทุจริตนอกราชอาณาจักรด้วยหรือไม่ ซึ่งทำให้เกิดความสับสนวุ่นวายระหว่าง อัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. องค์กรใดจะเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ซึ่งอาจจะทำให้เกิดการแยกกันหรือแย่งกันทำการสอบสวนระหว่างทั้ง 2 องค์กร โดยหลักทฤษฎีกฎหมายอำนาจสอบสวนและอำนาจฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกันแล้วอธิบายว่า อำนาจสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนนั้น ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรในการดำเนินคดีอาญาสามารถทำการสอบสวนคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของตนได้ทั้งหมด แต่การแยกกันหรือแย่งกันทำการสอบสวนนี้จะยอมเป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเดือดร้อนในเรื่อง

¹⁹⁵ สุรสิทธิ์ แสงวีโรจนพัฒน์, ‘การตีความตามกฎหมายอาญาเยอรมัน’ (2540) 2 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 292, 293.

¹⁹⁶ อัจฉริยา ชูตินันท์, ‘นิติวิธีในการตีความกฎหมายอาญาของประเทศไทย’ (กรกฎาคม-กันยายน 2562) 107 วารสารสุทธิปริทัศน์ 247, 251.

เดียวกันหลายครั้งอันกระทบต่อหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาข้อหนึ่งที่ว่าบุคคลจะไม่เดือดร้อนหลายครั้งในเรื่องเดียวกัน และเนื่องจากการกระทำความผิดทุจริตโดยเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยนอกราชอาณาจักรมักจะเป็นการกระทำความผิดที่ร้ายแรงก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและภาพลักษณ์ของหน่วยงานรัฐบาล จึงมีความเหมาะสมที่จะให้อัยการสูงสุดเข้าควบคุมการสอบสวนตั้งแต่เบื้องต้น ซึ่งหากอัยการสูงสุดมีอำนาจในการสอบสวนและฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันแล้ว อัยการสูงสุดสามารถเข้าไปตรวจสอบการกระทำความผิดตั้งแต่แรกได้โดยทันทีและเมื่อตรวจสอบจนสิ้นกระแสความแล้วก็สามารถมีความเห็นสั่งได้โดยทันที¹⁹⁷ อีกทั้งเมื่ออัยการสูงสุดเป็นบุคคลผู้มีความรู้ความชำนาญทางด้านกฎหมายอีกทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานอัยการผู้นำคดีขึ้นสู่ศาลย่อมทราบดีว่าพยานหลักฐานใดเป็นพยานหลักฐานสำคัญอันเกี่ยวกับคดีสามารถกำหนดประเด็นการสอบสวนที่ถูกต้องได้โดยง่าย ไม่สอบพยานฟุ่มเฟือย ทำให้กระบวนการสอบสวนรวดเร็วขึ้นและหากต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลก็สามารถกระทำได้โดยรวดเร็ว สืบพยานได้รวดเร็วกระชับไม่ล่าช้า การสร้างพยานหลักฐานอันเป็นเท็จในชั้นสอบสวนเกิดขึ้นได้ยาก ก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ และมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนตามหลักสิทธิมนุษยชน ก่อให้เกิดคุณประโยชน์แก่กระบวนการยุติธรรม

กรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 4) นี้ ดังเช่น ในกรณีศึกษาในคดีของนางจุฑามาศ ศิริวรรณ ที่ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างมาข้างต้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า อัยการสูงสุดย่อมมีอำนาจในการสอบสวนดำเนินคดีกับนางจุฑามาศ เนื่องจากเป็นการรับสินบนอันเป็นการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชของเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยซึ่งได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 9 โดยอาศัยอำนาจในการดำเนินคดีผ่านประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ว่าด้วยการสอบสวนความผิดที่กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย

ส่วนคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ก็ย่อมไม่สมควรมีอำนาจในการไต่สวนดำเนินคดีกับนางสาวจุฑามาศเนื่องจากเป็นความผิดที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร แม้การกระทำความผิดดังกล่าวนั้นเป็นการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234(2) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 28(2) ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนการกระทำความผิดที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรเอาไว้อย่างชัดแจ้ง จึงไม่อาจตีความให้ชัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ได้ให้อำนาจอัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ รวมถึงการกระทำความผิดทุจริตโดยเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยนอกราชอาณาจักรมักจะเป็นการกระทำความผิดที่ร้ายแรงก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและภาพลักษณ์ของหน่วยงานรัฐบาลหากอัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนเข้าควบคุมการสอบสวนตั้งแต่เบื้องต้น จะทำให้กระบวนการสอบสวนฟ้องร้อง

¹⁹⁷ คณิต ฒ นคร (เชิงอรรถ 2).

เป็นไปตามหลักทฤษฎีอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียว มีความเป็นเอกภาพ และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อีกทั้งศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร ได้ให้ข้อคิดเห็นไว้ว่า ในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐต้องหาว่าทุจริตและเป็นกรณีความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ในประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้นี้ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร เห็นว่า การสอบสวนเป็นอำนาจของอัยการสูงสุด¹⁹⁸ ซึ่งผู้เขียนนั้นมีความเห็นพ้องต้องกันกับข้อคิดเห็นและแนวคิดดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงความสำคัญและความเหมาะสมที่สมควรจะให้อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการดำเนินการสอบสวนในกรณีการกระทำความผิดที่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการในต่างประเทศในหัวข้อถัดไป

4.2. วิเคราะห์เปรียบเทียบโดยการนำบทบาทขององค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวนคดีทุจริตของเจ้าพนักงานในต่างประเทศมาปรับใช้กับประเทศไทย

หากพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แล้วจะพบว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทยนั้นมียานอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและดำเนินการไต่สวน ในกรณีของการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันทั้งการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ทั้งในราชอาณาจักรและนอกราชอาณาจักรไทย โดยบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจทั้งการไต่สวนและวินิจฉัยมูลความผิด ซึ่งถือว่ามีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดำเนินคดีในประเภทความผิดที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันไว้อย่างกว้างขวาง ซึ่งหากได้พิจารณาถึงบทบาทขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ ทั้งองค์การสหประชาชาติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption 2003 : UNCAC) สาธารณรัฐฝรั่งเศส อังกฤษ และญี่ปุ่นแล้วนั้น พบว่าเป็นดังนี้ คือ

1) องค์การสหประชาชาติ (United Nations : UN)

ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption 2003 : UNCAC) ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมลงนามรับรองอนุสัญญาดังกล่าวเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2546 ที่เมืองเมริดา ประเทศเม็กซิโก และได้ยื่นสัตยาบันสารเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption 2003: UNCAC) เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2554 เป็นลำดับที่ 149 ซึ่งเมื่อประเทศไทยเข้าเป็นประเทศภาคีสมาชิก จึงมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดต่าง ๆ ในอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่มีเนื้อหาครอบคลุมถึงมาตรการและกฎเกณฑ์การต่อต้านการทุจริตอย่างเป็นระบบ โดยครอบคลุมการกระทำ

¹⁹⁸ คณิต ณ นคร (เชิงอรรถ 2) 132-133.

ทุจริตในภาครัฐและภาคเอกชน ความผิดฐานทุจริตนี้จะครอบคลุมทั้งการให้สินบนและรับสินบน ไม่ว่าจะ เป็นในประเทศหรือต่างประเทศ การยกยอกทรัพย์สิน การใช้อิทธิพลโดยไม่ชอบ การร่ำรวยผิดปกติและการฟอกเงิน

ตามหมวดที่ 4 ว่าด้วยการกำหนดมาตรการความร่วมมือระหว่างประเทศ (ข้อ 43-50) (Chapter 4 International cooperation) ก็ได้กล่าวเน้นย้ำว่าความร่วมมือระหว่างประเทศมีความจำเป็นอย่างมาก ในการดำเนินงานทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต โดยอนุสัญญานี้ผูกพันให้รัฐภาคีต้องให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมายในการรวบรวมและมอบโอนหลักฐานสำหรับใช้ในศาล และในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน นอกจากนี้ รัฐภาคียังต้องใช้มาตรการให้การสนับสนุนในการสืบหา อาัยต์ ธิบ และยึดเงิน หรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริต ตลอดจนกระบวนการทางศาลต่าง ๆ ด้วย โดยมาตรการความร่วมมือระหว่างประเทศนั้น นอกจากจะเป็นความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนแล้ว ยังได้กำหนดความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านอื่น ๆ ด้วย ดังนี้

- (1) ข้อ 46 ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมาย
- (2) ข้อ 47 การโอนการดำเนินคดีอาญา
- (3) ข้อ 48 ความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมาย
- (4) ข้อ 49 การสืบสวนสอบสวนร่วมกัน
- (5) ข้อ 50 การสืบสวนสอบสวนโดยวิธีพิเศษ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามหมวดที่ 4 ว่าด้วยการกำหนดมาตรการความร่วมมือระหว่างประเทศแล้ว หากเป็นกรณีที่มีการทุจริตระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีจะต้องให้ความร่วมมือ นอกจากจะเป็นการส่งผู้ร้ายข้ามแดนแล้ว ยังอาจจะต้องมีการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันกับรัฐอื่น ๆ ตามกฎหมาย การโอนการดำเนินคดีอาญา การให้ความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมาย การสืบสวนสอบสวนร่วมกัน และการสืบสวนโดยวิธีพิเศษ

ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้วว่า ในการประสานงานเพื่อดำเนินการในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้น ตามพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 ก็ได้กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการประสานงานในเรื่องดังกล่าวอยู่แล้ว อีกทั้งหากจะต้องมีการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมาย หรือการโอนคดีอาญา การเข้าไปสืบสวนสอบสวนร่วมกับรัฐภาคีอื่นหรือกับองค์การสหประชาชาติ ผู้เขียนเห็นว่า อัยการสูงสุด ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการ ซึ่งเปี่ยมล้นไปด้วยองค์ความรู้ทางด้านกฎหมาย ประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ทางด้านกฎหมาย ย่อมเป็นผู้ที่มีความเหมาะสมที่จะเป็นผู้เข้าร่วมในการดำเนินการและปฏิบัติภารกิจดังกล่าว ดังนั้นแล้ว ในกรณีของการกระทำผิดความผิดของเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยที่กระทำการทุจริตนอกราชอาณาจักร ดังเช่นคดีตัวอย่างของนางศิริวรรณ จุฑามาต ซึ่งหากในภายภาคหน้าเกิดคดีในลักษณะเช่นนี้ขึ้นอีก และอาจจะต้องมีมาตรการความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อดำเนินการสอบสวนร่วมกันกับรัฐอื่น ๆ ขึ้นได้นั้น บุคคลที่สมควรจะเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีในประเภทดังกล่าวนี้ ก็คือ อัยการสูงสุด

2) สหราชอาณาจักร

การให้สินบนต่อเจ้าพนักงานของรัฐบาลหรือการทุจริตคอร์รัปชันในสหราชอาณาจักรนั้น ถือว่าเป็นความผิดร้ายแรงที่กระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติของสหราชอาณาจักรและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและชื่อเสียงในระดับนานาชาติ อีกทั้งยังทำลายความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อองค์กรตุลาการ รัฐบาลและทำลายหลักนิติธรรม ซึ่งถือเป็นอาชญากรรมร้ายแรง ตราพระราชบัญญัติความยุติธรรมทางอาญา ค.ศ. 1987 (The Criminal Justice Act 1987 หรือ CJA) เพื่อจัดตั้งสำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (The Serious Fraud Office หรือ SFO) ขึ้นใน ปี ค.ศ. 1988 โดยสำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (SFO) คือ องค์กรผู้เชี่ยวชาญด้านการดำเนินคดีและมีอำนาจสอบสวนฟ้องร้องดำเนินคดีการกระทำความผิดการฉ้อโกง การติดสินบน และการทุจริตในระดับสูงสุดที่ร้ายแรงหรือซับซ้อน โดยผู้บังคับบัญชาจะอนุญาตให้ทำการสอบสวนการกระทำความผิดที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการกระทำความผิดนั้นเกี่ยวข้องกับ การฉ้อโกง การติดสินบน หรือการทุจริตที่ร้ายแรงหรือซับซ้อน และอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนชื่อเสียงและความมั่นคงของสหราชอาณาจักรในฐานะศูนย์กลางการเงินระหว่างประเทศ หรือส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความเจริญรุ่งเรืองของสหราชอาณาจักร อยู่ภายใต้การดูแลของอัยการสูงสุด โดยบุคคลที่เป็นผู้บังคับบัญชาจะต้องได้รับการแต่งตั้งโดยอัยการสูงสุด และปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การควบคุมดูแลของอัยการสูงสุด¹⁹⁹

และเนื่องจากสำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (SFO) ต้องรับผิดชอบดูแลการกระทำความผิดที่มักจะมี ความซับซ้อน เพื่อประสิทธิภาพและความสมบูรณ์ในการดำเนินคดี สำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (SFO) จึงมีทั้งอำนาจในการสอบสวนและฟ้องร้องดำเนินคดี เพื่อนักกฎหมายและพนักงานสอบสวนจึงจำเป็นต้องทำงานร่วมกัน ตั้งแต่เริ่มต้นคดีทำให้กระบวนการสอบสวนรวดเร็วขึ้นและหากต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลก็สามารถกระทำได้โดยรวดเร็ว สืบพยานได้รวดเร็วกระชับไม่ล่าช้า

ดังนั้นกรณีการกระทำความผิดทุจริตโดยเจ้าพนักงานของรัฐนอกสหราชอาณาจักรที่มักจะเป็นการกระทำความผิดที่ร้ายแรงและซับซ้อน ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศกรณีจึงเป็นการกระทำความผิดอาญาที่อยู่ในอำนาจการสอบสวนของสำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (SFO) ผู้บังคับบัญชาของสำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง จะต้องเป็นพนักงานสอบสวนการกระทำความผิดดังกล่าว ซึ่งตามพระราชบัญญัติความยุติธรรมทางอาญา ค.ศ. 1987 (Criminal Justice Act 1987) มาตรา 1(3) บัญญัติเอาไว้ว่า ผู้บังคับบัญชาอาจทำการสอบสวนการกระทำความผิดที่ต้องสงสัยและปรากฏขึ้น โดยมีเหตุอันสมควรเชื่อว่าเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฉ้อโกง

¹⁹⁹ Criminal Justice Act 1987

Article 1 The Serious Fraud Office.

(2)The Attorney General shall appoint a person to be the Director of the Serious Fraud Office (referred to in this Part of this Act as “the Director”), and he shall discharge his functions under the superintendence of the Attorney General.

อย่างร้ายแรงหรือซับซ้อน²⁰⁰ อีกทั้งในกรณีการกระทำความผิดเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรผู้บังคับบัญชายังมีอำนาจในการใช้มาตรการก่อนการสอบสวนตาม มาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการสอบสวนการกระทำความผิดได้อีกด้วย²⁰¹

จึงพิเคราะห์ได้ว่าสำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (SFO) แม้จะเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฉ้อโกง รับสินบน หรืออาชญากรรมทางการเงินที่ร้ายแรงเฉกเช่นเดียวกันกับองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือสำนักงาน ป.ป.ช. ของประเทศไทย แต่สำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (SFO) นี้แตกต่างกับสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ไม่ได้มีเพียงแต่อำนาจสอบสวนเพียงอย่างเดียวแต่ยังมีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้เลย โดยไม่ต้องส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการเพื่อให้ทำการฟ้องร้องดำเนินคดีอีก เนื่องจากได้เข้าทำการสอบสวนตั้งแต่เบื้องต้นซึ่งเป็นขั้นแรกของกระบวนการยุติธรรมนี้ทำให้การฟ้องร้องดำเนินคดีมีประสิทธิภาพมากกว่า และแม้สำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (SFO) จะเป็นหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญมีผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญเรื่องอาชญากรรมทางการเงิน การฉ้อโกง และรับสินบน แต่สำนักงานฉ้อโกงร้ายแรงเป็นองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของอัยการสูงสุด ทำให้การสอบสวนฟ้องร้องนี้เป็นเอกภาพและเป็นไปตามหลักทฤษฎีสอบสวนและฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวอีกด้วย

แต่ทั้งนี้แม้การกระทำความผิดทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐนอกราชอาณาจักรจะอยู่ในอำนาจการสอบสวนของสำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (SFO) เนื่องจากเป็นการกระทำความผิดที่เข้าข่ายร้ายแรงซับซ้อนและสร้างความเสียหายเป็นวงกว้าง แต่เมื่อการกระทำความผิดดังกล่าวเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรจึงอยู่ในอำนาจการสอบสวนของหน่วยปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศ (International Corruption Unit หรือ ICU) ด้วยเช่นกัน ซึ่งเป็นองค์กรปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศ (ICU) ที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการสืบสวนและสอบสวนในความผิดดังต่อไปนี้

- (1) การฟอกเงินซึ่งเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงในต่างประเทศ
- (2) การทุจริตระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับบริษัท หรือบุคคลสัญชาติอังกฤษ
- (3) การทุจริตระหว่างประเทศซึ่งมีจุดเกาะเกี่ยวกับสหราชอาณาจักร²⁰²

หน่วยปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศ (ICU) นั้น เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานอาชญากรรมแห่งชาติ (National Crime Agency หรือ NCA)²⁰³ มีหน้าที่ในการดำเนินการสอบสวนในความผิดที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่

²⁰⁰ Criminal Justice Act 1987, Article 1 The Serious Fraud Office.

(3)The Director may investigate any suspected offence which appears to him on reasonable grounds to involve serious or complex fraud

²⁰¹ Ibid.

²⁰² National Crime Agency (เชิงอรรถ 141).

²⁰³ The Crown Prosecution Service (เชิงอรรถ 145).

ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่ร้ายแรงและติดตามอาชญากรที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงสูงสุดต่อสหราชอาณาจักร²⁰⁴

ในสหราชอาณาจักรนั้นหน่วยปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศ ถือเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่สืบสวนในความผิดที่เจ้าพนักงานกระทำการทุจริตในต่างประเทศหรือเป็นการทุจริตที่มีส่วนคาบเกี่ยวระหว่างประเทศ ซึ่งนอกจาก ICU จะทำหน้าที่เป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการสอบสวนในการกระทำความผิดดังกล่าวแล้ว นอกจากนั้นยังมีหน้าที่ในการติดตามและทวงคืนซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวที่เกิดจากการทุจริตระหว่างประเทศ²⁰⁵ ให้ความสนับสนุนต่อองค์กรในต่างประเทศที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจนมีส่วนร่วมกับรัฐบาลต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศ²⁰⁶

ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐที่ได้กระทำนอกราชอาณาจักร หรือมีส่วนคาบเกี่ยวต่างประเทศเหล่านี้ เป็นคดีที่กฎหมายนั้นกำหนดให้จะต้องมีการรายงานให้ Director of Public Prosecutions (DPP) ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของ Crown Prosecution Service (CPS) หรือองค์กรอัยการในสหราชอาณาจักรให้ได้รับทราบ ซึ่งในการดำเนินการสอบสวนความผิดที่เจ้าพนักงานทำการทุจริตนอกราชอาณาจักรหรือเป็นการทุจริตที่มีส่วนคาบเกี่ยวระหว่างประเทศนี้ ICU จะประสานงานและดำเนินการร่วมกับ CPS International Justice and Organised Crime Division (IJOCD) ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด²⁰⁷ โดยในการสอบสวนดำเนินคดีนั้นจะมีลักษณะใกล้เคียงกับคดีร้ายแรงคดีที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งรัฐหรือคาบเกี่ยวกับต่างประเทศ ที่แม้สำนักงานอาชญากรรมแห่งชาติ (NCA) โดยหน่วยปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศ (ICU) จะถือเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการสอบสวนดำเนินคดีก็ตาม แต่ CPS ก็ได้ส่งพนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนและให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานตำรวจตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นคดี เพื่อให้การสอบสวนดำเนินคดีนั้นเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและประสพผลสำเร็จ

เช่นนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า แม้การสอบสวนดำเนินคดีในความผิดที่เจ้าพนักงานกระทำการทุจริตในต่างประเทศหรือมีส่วนคาบเกี่ยวระหว่างประเทศในสหราชอาณาจักรนั้น อำนาจในการสอบสวนจะเป็นของสำนักงานอาชญากรรมแห่งชาติ (NCA) โดยหน่วยปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศ (ICU) หรือก็คือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศไทยที่องค์กรผู้ทำหน้าที่สอบสวนดำเนินคดีทุจริตคือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระไม่อยู่ในความควบคุมดูแลขององค์กรอัยการก็ตาม แต่พนักงานอัยการในอังกฤษนั้นก็เข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในการสอบสวนร่วมกับ

²⁰⁴ National Crime Agency, 'How we work' (National Crime Agency)

<<https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/what-we-do/how-we-work>> accessed 18 January 2023.

²⁰⁵ National Crime Agency (เชิงอรรถ 141).

²⁰⁶ Simmons & Simmons (เชิงอรรถ 144).

²⁰⁷ The Crown Prosecution Service (เชิงอรรถ 145).

ICU เพื่อให้การสอบสวนประสบผลสำเร็จ ดังนั้นคงไม่ใช่คำกล่าวที่ผิดพลาดเลย หากผู้เขียนจะกล่าวว่าการกระทำ ความผิดของเจ้าพนักงานที่กระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ณ ต่างประเทศ หรือมีส่วนคาบเกี่ยวกับต่างประเทศนั้น การให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวน ตลอดจนให้คำแนะนำในการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อใช้พิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ทำให้การสอบสวนเป็นไปโดยถูกต้อง โปร่งใส ตลอดจนเป็นการสร้างบรรทัดฐานที่มีประสิทธิภาพให้แก่การสอบสวนดำเนินคดีอาญาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

สรุปได้ว่า องค์กรบังคับใช้กฎหมายที่มีอำนาจสอบสวนการกระทำความผิดทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐกระทำความผิดลงนอกราชอาณาจักรในสหราชอาณาจักรนั้นมีอยู่ 2 องค์กร ได้แก่ สำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (The Serious Fraud Office หรือ SFO) และหน่วยงานปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศ (International Corruption Unit หรือ ICU) แม้จะมีองค์กรที่มีอำนาจรับผิดชอบการสอบสวนการกระทำความผิดมากกว่าหนึ่งองค์กรย่อมเกิดความสับสน²⁰⁸ และทำให้เกิดความทับซ้อนกันของอำนาจสอบสวนและองค์กรใดควรจะรับหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนการกระทำความผิด แต่สำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (SFO) เป็นองค์กรที่มีทั้งอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องการกระทำความผิด หรือองค์กรปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศ (ICU) ก็ทำการสอบสวนร่วมกันหรืออยู่ในการควบคุมของพนักงานอัยการตั้งแต่เริ่มคดี ทำให้การดำเนินคดีการกระทำความผิดทุจริตมีประสิทธิภาพ เนื่องจากผู้เริ่มทำการสอบสวนจะเข้าใจข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดี จนลดความผิดพลาดที่จะเกิดขึ้นในกระบวนการฟ้องร้องเพื่อนำคดีขึ้นสู่ศาล ทำให้กระบวนการดำเนินคดีฟ้องร้องมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2) สาธารณรัฐฝรั่งเศส

แต่เดิมสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการบัญญัติบังคับใช้กฎหมายเพื่อลงโทษสำหรับการกระทำความผิดทุจริตคอร์รัปชันเอาไว้เพียงในประมวลกฎหมายอาญา โดยไม่มีการตราพระราชบัญญัติการทุจริตติดสินบนเอาไว้โดยเฉพาะ ซึ่งกรณีการกระทำความผิดทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐนั้น สาธารณรัฐฝรั่งเศสบัญญัติเอาไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 432-11 โดยบัญญัติว่า

“เจ้าพนักงานหรือบุคคลที่ได้รับ การมอบอำนาจของรัฐมาจากการเลือกตั้ง เรียก หรือ การยอมรับไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมโดยไม่มีสิทธิ ไม่ว่าเวลาใด ๆ ของข้อเสนอ คำมั่นสัญญา ของขวัญหรือผลประโยชน์อื่นใด เพื่อให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำที่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ หรืออาณัติ หรืออำนาจ ความสะดวกในสำนักงานของตน หรือใช้อิทธิพลโดยมุ่งหมายที่ให้ได้รับความแตกต่าง การว่าจ้าง สัญญา หรือการตัดสินใจที่เอื้อประโยชน์อื่นใด จากหน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายบริหารใด ๆ”²⁰⁹

²⁰⁸ Peter Kiernan, Fraud Investigation and Prosecution in The United, 126th International senior seminar visiting Experts' papers, P.102.

²⁰⁹ French penal code, Article 432-11

ทั้งนี้เจ้าพนักงานของรัฐนั้นหากเป็นเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในรัฐต่างประเทศหรือปฏิบัติหน้าที่ระหว่างประเทศจะต้องรับโทษตามมาตรา 435-7 ถึง 435-10 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ต่อมาภายหลังสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงได้ประกาศใช้กฎหมายต่อต้านการติดสินบนฉบับใหม่ ชื่อว่า Loi Sapin II pour la Transparence de la vie économique หรือ Sapin II เพื่อเสริมสร้างและปรับปรุงระบบต่อต้านการทุจริตที่มีอยู่ โดยกฎหมาย Sapin II นี้ได้ขยายขอบเขตอำนาจศาลในกรณีการกระทำความผิดทุจริตคอร์รัปชันของประมวลกฎหมายอาญา²¹⁰ เพราะไม่ได้ใช้บังคับเพียงแต่การกระทำความผิดติดสินบนและการทุจริตที่กระทำโดยพลเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสหรือบุคคลที่อาศัยอยู่ในฝรั่งเศสเท่านั้น แต่ยังขยายอำนาจบังคับไปถึงบุคคลใด ๆ ที่ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหมดหรือบางส่วนในอาณาเขตฝรั่งเศสที่มีความเกี่ยวข้องกันระหว่างประเทศ และได้ก่อตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในสาธารณรัฐฝรั่งเศส (French Anti-Corruption Agency หรือ AFA) ขึ้น

(1) French Anti-Corruption Agency (AFA)

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในฝรั่งเศส คือองค์กรที่ชื่อว่า French Anti-Corruption Agency (AFA) ซึ่งตามมาตรา 1 ของรัฐบัญญัติว่าด้วยความโปร่งใสในการต่อต้านการทุจริตและความทันสมัยทางเศรษฐกิจ ค.ศ. 2016 (The Transparency, Anti-Corruption and Economic Modernisation Act 2016) ได้กำหนดบทบาทของ AFA ในด้านของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้เพียงว่า ให้ AFA ทำหน้าที่ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและบุคคลที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งหน่วยงาน AFA นั้น ถือเป็นเพียงมาตรการในการป้องกันเท่านั้น แม้ว่าจะสามารถตรวจสอบหาความผิดได้ แต่ก็ไม่ใช่หน่วยงานทางด้านตุลาการ ดังนั้นตามกฎหมายจึงไม่จำเป็นต้องบันทึกการสอบสวนหรือ

The direct or indirect request or acceptance without right and at any time of offers, promises, donations, gifts or advantages, when done by a person holding public authority or discharging a public service mission, or by a person holding a public electoral mandate, is punished by ten years' imprisonment and a fine of €150,000 fine where it is committed:

1° to carry out or abstain from carrying out an act relating to his office, duty, or mandate, or facilitated by his office, duty or mandate;

2° or to abuse his real or alleged influence with a view to obtaining from any public body or administration any distinction, employment, contract or any other favourable decision.

²¹⁰ French penal code, Article 435-11-2

In the event that the offenses provided for in articles 435-7 to 435-10 are committed abroad by a Frenchman or by a person usually residing or carrying out all or part of his economic activity on French territory, French law is applicable. in all circumstances, by derogation from the second paragraph of Article 113-6 , and Article 113-8 is not applicable.

ดำเนินคดีในความผิดทางอาญา²¹¹ โดยให้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการในการป้องกันและตรวจสอบถึงการทุจริตที่น่าจะเกิดขึ้นภายในสาธารณรัฐฝรั่งเศส²¹²

ในการดำเนินการตรวจสอบของ AFA นั้น จะคล้ายกับการตรวจสอบจากบุคคลภายนอกองค์กร โดยมาตรการที่เหมาะสม และในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามจะต้องด้วยบทลงโทษทางปกครอง หากแต่เจ้าหน้าที่ AFA นั้น ไม่มีอำนาจตุลาการ อำนาจของตำรวจหรืออำนาจใช้มาตรการทางกฎหมาย (เช่น อำนาจในการจับ ค้น เป็นต้น) แต่ AFA นั้นจะมีสิทธิเพียงในการค้น เฉพาะการเข้าถึงข้อมูลหรือเอกสารที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบเพียงเท่านั้น อีกทั้งตามมาตรา 3 (6 °) ของรัฐบัญญัติดังกล่าว ก็ได้ระบุให้ AFA แจ้งให้พนักงานอัยการผู้มีอำนาจทราบถึงข้อเท็จจริงที่อาจก่อให้เกิดอาชญากรรมหรือความผิดทางอาญา ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้มาจากการดำเนินการตรวจสอบ²¹³เพียงเท่านั้น

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ AFA ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในสาธารณรัฐฝรั่งเศสแล้ว จะเห็นว่าได้ว่า AFA นั้น ไม่ได้มีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับการกระทำความผิดในการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างกว้างขวางเหมือนดังเช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทย โดย AFA นั้น ถือเป็นเพียงองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเพื่อค้นหาถึงข้อมูลที่น่าจะเชื่อมโยงถึงการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน และแจ้งข้อมูลดังกล่าวให้แก่พนักงานอัยการผู้มีอำนาจหน้าที่เพื่อดำเนินการ หากแต่ไม่ได้มีอำนาจในการได้สวน สอบสวน เฉกเช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทยด้วยแต่อย่างใด

(2) องค์กรอัยการแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า AFA นั้น เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและค้นหาข้อมูลเบื้องต้นที่น่าจะเชื่อมโยงถึงการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและแจ้งข้อมูลดังกล่าวให้พนักงานอัยการเพื่อดำเนินการต่อไปเท่านั้น ซึ่งบทบาทของพนักงานอัยการแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสในการสอบสวนดำเนินคดีเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าพนักงานในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น จะมีความใกล้เคียงกับการสอบสวนคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน เป็นคดีร้ายแรงหรือเป็นคดีที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งรัฐฝรั่งเศส

ในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าพนักงานของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนอกจากองค์กรอัยการ โดยพนักงานอัยการแห่งสาธารณรัฐจะมีอำนาจในการสอบสวนดำเนินคดีในความผิดเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าพนักงานโดยถือเป็นบุคคลที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลการสอบสวนแล้ว สาธารณรัฐฝรั่งเศสยังได้กำหนดให้ในกรณีความผิดประเภทอุกฤษฏ์โทษ (Les Crime) ซึ่งเป็นความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป และคดีความผิดฆฉฉิมโทษ (Les délites) ซึ่งเป็นความผิดที่มีโทษจำคุกมากกว่า 2 เดือน ถึง 10 ปี ซึ่งเป็นการกระทำ

²¹¹ The AFA's mandate, (French Anticorruption Agency, Annual Report 2017) 11.

²¹² Part Two: Auditing activities, (French Anticorruption Agency, Annual Report 2017) 16 .

²¹³ The audit procedure stipulated in Article 17, (French Anticorruption Agency, Annual Report 2017) 18.

ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าพนักงานที่มีความร้ายแรงหรือยุ่งยากซับซ้อน โดยกำหนดให้อัยการแห่งสาธารณรัฐสามารถยื่นคำร้องขอเปิดการไต่สวน (Le réquisitoire introductif) หรือคำร้องขอเพิ่มเติม (Le réquisitoire supplétif) ในภายหลังเพื่อให้คดีทุจริตของเจ้าพนักงานดังกล่าวนั้นดำเนินการสอบสวนโดยผู้พิพากษาไต่สวน (L' instruction préparatoire) ซึ่งหากพนักงานอัยการแห่งสาธารณรัฐเห็นว่าคดีทุจริตของเจ้าพนักงานที่อยู่ในอำนาจสอบสวนดำเนินคดีของตนนั้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นและได้ยื่นคำร้องขอให้ผู้พิพากษา ไต่สวนทำการสอบสวนในความผิดเกี่ยวกับการทุจริตดังกล่าวแล้ว ในการปฏิบัติงานดำเนินการสอบสวนนั้น ผู้พิพากษาไต่สวนก็อาจมอบหมายการสอบสวนให้เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีช่วยดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลของผู้พิพากษาไต่สวนได้อีกด้วย

เมื่อผู้พิพากษาไต่สวนเปิดการสอบสวนในคดีเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าพนักงานในสาธารณรัฐ จะมีอำนาจในการสอบสวนคดีอย่างกว้างขวางมาก เนื่องจากผู้พิพากษาไต่สวนมีฐานะเป็นตุลาการ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ให้ประกันในหลักสิทธิและเสรีภาพอยู่แล้ว โดยผู้พิพากษาไต่สวนอาจทำการทุกอย่างที่เห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ในการค้นหาความจริง ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำและตัวผู้กระทำความผิด ทั้งในด้านที่เป็นผลร้ายและผลดีแก่ผู้ต้องหา ซึ่งการที่ผู้พิพากษาไต่สวนจะดำเนินงานให้ได้ผลดีตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ กฎหมายให้อำนาจผู้พิพากษาไต่สวนในการดำเนินการไต่สวนไว้อย่างกว้างขวาง เช่น การส่งประเด็นไปให้ผู้พิพากษาอื่นหรืออำนาจในการสั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน²¹⁴

(3) สำนักงานอัยการการเงินแห่งชาติ (The National Financial Prosecutor's Office หรือ PNF)

สำนักงานอัยการการเงินแห่งชาติ (The National Financial Prosecutor's Office หรือ PNF) ก่อตั้งขึ้นโดยการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หมายเลข 2013-1115 ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสตรากฎหมายที่ชื่อว่า Law No. 2013-1117 of December 6, 2013 โดยเป็นหน่วยงานอิสระ แยกออกต่างหากจากสำนักงานอัยการปารีส เป็นหน่วยงานที่เชี่ยวชาญด้านอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินที่ร้ายแรงเพื่อป้องกันและปราบปรามการฉ้อโกงและการทุจริต โดยมุ่งเน้นเฉพาะการกระทำความผิดทางการเงินที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและมีลักษณะที่ซับซ้อนเท่านั้น จึงได้มีการจำกัดขอบเขตการกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการการเงินแห่งชาติ (PNF) 4 ประเภท คือ²¹⁵

(1) การกระทำความผิดที่ส่งผลกระทบต่อการเงินสาธารณะ ได้แก่ การกระทำความผิดประเภทการหลีกเลียงภาษีที่มีลักษณะซับซ้อน การหลีกเลียงภาษีที่กระทำเป็นขบวนการ การฉ้อฉลภาษีมูลค่าเพิ่มที่ซับซ้อน และการฟอกเงินของความผิดดังกล่าว

²¹⁴ ปียพร เกษมภักดีพงษ์ (เชิงอรรถ 157) 73.

²¹⁵ Agence française anticorruption (เชิงอรรถ 150) 11.

(2) การกระทำความผิดทุจริต ได้แก่ การทุจริตคอร์รัปชัน การใช้อิทธิพลในการเรียกผลประโยชน์ การกระทำผิดกฎหมายใด ๆ เพื่อผลประโยชน์ การเล่นพรรคเล่นพวก การยกยอกเงินสาธารณะ การได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งอย่างผิดกฎหมาย ฯลฯ

(3) การกระทำความผิดต่อเหมาะสมของตลาดการเงิน ได้แก่ การซื้อขายหลักทรัพย์โดยใช้ข้อมูลลงใน การปรับราคาหรือดัชนี การเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นเท็จหรือที่ทำให้เข้าใจผิด

(4) การละเมิดการแข่งขันเสรี ได้แก่ การเข้าไปเกี่ยวข้องกับการค้าเสรีโดยเข้าไปทำข้อตกลงที่ผิดกฎหมายและการใช้ตำแหน่งในหน้าที่ในทางที่ผิด

โดยกฎหมาย No. 2013-1117 เรื่องการต่อต้านกับการฉ้อโกงภาษีและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินที่สำคัญ (1) (LOI n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière (1)) ในมาตรา 64 แห่งกฎหมายฉบับนี้²¹⁶ได้มีการบัญญัติให้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 705²¹⁷โดยบัญญัติเอาไว้ทำนองว่า

“ให้สำนักงานอัยการการเงินแห่งชาติ (PNF) ผู้พิพากษาไต่สวน และศาลราชทัณฑ์ปารีส โดยต่างมีขอบเขตอำนาจในการสอบสวน ฟ้องร้อง และการพิจารณาคดีความผิดดังต่อไปนี้...

1° ความผิดที่กำหนดไว้ในมาตรา 432-10 ถึง 432-15,433-1 และ 433-2, 434-9, 434-9-1, 445-1 ถึง 445-2-1 ของประมวลกฎหมายอาญา ในกรณีที่มีหรือดูเหมือนจะใหญ่โต ซับซ้อน โดยเฉพาะอย่าง

²¹⁶ LOI n° 2013-1117, Article 64

I.-II.-A transféré les dispositions suivantes :

Code de procédure pénale

Art. 705,705-1,705-2,706-1-1

²¹⁷ Code of Criminal Procedure, Section 705

The financial public prosecutor, the investigating judge and the Paris correctional court exercise concurrent jurisdiction with that resulting from the application of articles 43,52, 704 and 706-42 for the prosecution, investigation and trial of the following offences:

1° Offences provided for in Articles 432-10 to 432-15,433-1 and 433-2,434-9,434-9-1,445-1 to 445-2-1 of the Criminal Code, in cases which are or would appear to be of great complexity, due in particular to the large number of perpetrators, accomplices or victims or the geographical jurisdiction over which they extend;

4° Offences provided for in Articles 435-1 to 435-10 of the Criminal Code;

ยิ่งกรณีการกระทำความผิดที่มีผู้กระทำความผิด ผู้สมรู้ร่วมคิด หรือผู้เสียหายจำนวนมาก หรือเขตอำนาจศาลทาง
ภูมิศาสตร์ขยายออกไป

4° ความผิดที่กำหนดไว้ในมาตรา 435-1 ถึง 435-10 แห่งประมวลกฎหมายอาญา”

พิจารณาได้ว่า ตามมาตรา 705 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานี้ บัญญัติให้ทั้ง
สำนักงานอัยการการเงินแห่งชาติ (PNF) ผู้พิพากษาไต่สวน และศาลราชทัณฑ์ปารีส ต่างมีขอบเขตอำนาจใน
การสอบสวน ฟ้องร้อง และการพิจารณาคดี การกระทำความผิดทุจริตโดยเจ้าพนักงานของรัฐที่ได้กระทำลง
นอกราชอาณาจักร เนื่องจากเป็นการกระทำความผิดที่ใหญ่โต ซับซ้อน ส่งผลกระทบต่อสาธารณะเป็นวงกว้าง ซึ่งการ
ที่บัญญัติเช่นนี้ ทำให้อำนาจสอบสวนฟ้องร้องของหลายองค์กรมีความทับซ้อนกันว่าองค์กรใดควรจะมีอำนาจ
สอบสวนหรือฟ้องร้องในคดีดังกล่าว และแม้ทุกองค์กรที่ได้รับอำนาจให้สอบสวน ฟ้องร้อง และพิจารณาคดี
ความ จะทำให้องค์กรที่เข้าไปทำหน้าที่สอบสวนการกระทำความผิดจะได้เข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่แรกเริ่มของ
กระบวนการยุติธรรม ทำให้การสั่งฟ้องร้องคดีนั้นมีสิทธิภาพเนื่องจากการสั่งฟ้องร้องจากผู้มีอำนาจ
สอบสวนเอง แต่ก็สามารถทำให้เกิดการสับสนด้วยว่าองค์กรใดควรที่จะรับหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวน ย่อมที่
เสี่ยงที่จะเกิดกรณีที่พนักงานสอบสวนต่างองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ต่างคนต่างทำการสอบสวน ทำให้เกิดผลเสีย
ต่อผู้ต้องหาว่าได้กระทำความผิดที่อาจต้องถูกสอบสวนหลายครั้ง การกระทบต่อหลักกฎหมายวิธีพิจารณา
ความอาญาข้อหนึ่งที่ว่าสำนวนการสอบสวนในเรื่องเดียวกันต้องมีเพียงสำนวนเดียวเท่านั้น และบุคคลจะไม่
เดือดร้อนหลายครั้งในเรื่องเดียวกันอีก

แต่ทั้งนี้ เมื่อเปรียบว่าผู้ใดมีอำนาจสอบสวนในกรณีการกระทำความผิดทุจริตของเจ้าพนักงานของ
รัฐที่กระลงนอกราชอาณาจักรเปรียบเทียบกับไทยกับสาธารณรัฐฝรั่งเศสแล้วจะเห็นได้ว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศสมี
การบัญญัติให้อำนาจสอบสวนการกระทำความผิดไว้แก่หลายองค์กรโดยชัดเจน จึงทำให้เกิดการทับซ้อนใน
เรื่องอำนาจการสอบสวน แตกต่างกับประเทศไทยที่แม้จะมีบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจสอบสวนการกระทำ
ความผิดไว้แก่ทั้งอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ในกรณีการกระทำความผิดที่ได้กระทำลง
นอกราชอาณาจักรนั้น กฎหมายก็ไม่ได้บัญญัติทับซ้อนกันอย่างชัดเจนจึงต้องอาศัยการตีความ อีกทั้งแม้
สาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีหลายองค์กรที่มีอำนาจเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ในแต่ละองค์กรนั้นก็ยังมี
อำนาจฟ้องร้อง และพิจารณาคดีความอีกด้วย จะทำให้องค์กรที่เข้าไปทำการสอบสวนการกระทำความผิดได้
เข้าไปตั้งแต่กระบวนการสอบสวนซึ่งจุดเริ่มต้นของกระบวนการยุติธรรม ทำให้เข้าใจข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้
อย่างถ่องแท้ทำให้การสั่งฟ้องร้องคดีนั้นมีสิทธิภาพเนื่องจากการสั่งฟ้องร้องจากผู้มีอำนาจสอบสวนเอง

นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบกันแล้วจะเห็นว่าในสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มอบความไว้วางใจอย่างสูง
ให้แก่พนักงานอัยการที่นอกจากจะมีอำนาจในการสอบสวนดำเนินคดีเกี่ยวกับการทุจริตแล้ว การกระทำ
ความผิดที่กระทำลงนอกราชอาณาจักรนี้พนักงานอัยการก็ยังมีอำนาจใช้ดุลพินิจเพื่อยื่นคำร้องขอเปิดการไต่
สวนเพื่อให้ผู้พิพากษาไต่สวน ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเข้ามาทำการสอบสวนคดีดังกล่าวได้อีกด้วยเพื่อให้
ภารกิจในการสอบสวนค้นหาความจริงสามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด และยังได้

ก่อตั้งสำนักงานอัยการการเงินแห่งชาติ (PNF) ขึ้นมาเป็นหน่วยงานอิสระ เพื่อป้องกันและปราบปรามการฉ้อโกงและการทุจริตโดยมุ่งเน้นเฉพาะการกระทำความผิดทางการเงินที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและมีลักษณะที่ซับซ้อนอีกด้วย

4) ญี่ปุ่น

ในประเทศญี่ปุ่นไม่ได้ก่อตั้งหน่วยงานใดที่ให้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบสืบสวน สอบสวน หรือดำเนินคดีกรณีความผิดที่เกี่ยวกับการทุจริตขึ้นมาโดยเฉพาะ ดังนั้นในกรณีการกระทำของความผิดทุจริตโดยเจ้าพนักงานนอกราชอาณาจักรนี้จึงต้องเป็นไปตามวิธีการสอบสวนคดีอาญาทั่วไปที่ได้บัญญัติเอาไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งบุคคลผู้มีอำนาจสอบสวนรับหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบการสอบสวนการกระทำความผิดอาญาที่เกิดขึ้น ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ²¹⁸ และพนักงานอัยการ²¹⁹ แต่ทั้งนี้เมื่อการกระทำความผิดทุจริตของเจ้าพนักงานที่กระทำนอกราชอาณาจักรนั้นเป็นคดีที่มีความร้ายแรงซับซ้อนและสร้างความเสียหายให้แก่ประเทศเป็นอย่างมาก การสอบสวนการกระทำความผิดในลักษณะคดีดังกล่าว พนักงานอัยการจะเป็นผู้รับผิดชอบเป็นพนักงานสอบสวนการกระทำความผิดเพื่อให้พนักงานอัยการใกล้ชิดกับความจริงและทำให้การสั่งคดีของพนักงานอัยการมีประสิทธิภาพมากที่สุด นอกจากนี้ในสำนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่นยังมีการแบ่งเป็นแผนกรับผิดชอบในคดีประเภทต่างๆ และมีการฝึกอบรมพนักงานอัยการในแต่ละแผนกให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อความสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพในการสอบสวนและสั่งคดีต่อไป

เรื่องการสอบสวนดำเนินคดีในความผิดที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการของข้าราชการระดับสูงในญี่ปุ่นนั้น อยู่ในอำนาจของสำนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (Special Trial Department : SID) และด้วยเหตุที่การกระทำความผิดเหล่านี้ถือเป็นความผิดที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Crime) ที่อาชญากรผู้กระทำความผิดนั้น ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ เป็นข้าราชการชั้นสูงและอาศัยโอกาสในวิชาชีพของตนในการประกอบอาชญากรรม ดังนั้น ผู้ที่ดำเนินการสอบสวนจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในระบบการดำเนินธุรกิจนั้นด้วย ด้วยเหตุนี้ประเทศญี่ปุ่นจึงได้มีการฝึกฝนและอบรมให้ความรู้แก่ตำรวจและพนักงานอัยการเป็นพิเศษเกี่ยวกับการประกอบอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและคัดเลือกผู้ที่มีความชำนาญเข้ามาเป็นผู้ทำการสอบสวนโดยเฉพาะเรียกว่า Special Investigation Decision หรือ SID

SID นั้นเป็นองค์กรพิเศษที่จัดตั้งขึ้นมาโดยอยู่ในความควบคุมดูแลของพนักงานอัยการ โดยจะมีการจัดตั้งสำนักงานสอบสวนคดีพิเศษในสำนักงานอัยการจังหวัดใหญ่ ๆ ในบางจังหวัด และจัดตั้งในจังหวัดอื่นอีก 10 จังหวัด

²¹⁸ The Code of criminal Procedure, Art. 189(2) A judicial police official shall, when he/she deems that an offense has been committed, investigate the offender and evidence thereof.

²¹⁹ The Code of criminal Procedure, Art. 191(1) A public prosecutor may, if he/she deems it necessary, investigate an offense him/herself.

องค์กรการสอบสวนคดีพิเศษของญี่ปุ่นในสังกัดสำนักงานอัยการชั้นต้นประจำเขตที่โตเกียว โอซาก้า นั้นจะมีบุคลากรคือ ผู้อำนวยการ 1 คน รองผู้อำนวยการกองอีก 3 คน และอัยการในกองอีกประมาณ 40 คน ซึ่งในคดีใหญ่ ๆ ที่มีความสำคัญ เช่น คดีที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการระดับสูง ผู้อำนวยการจะมอบหมายให้ตั้งหัวหน้าคณะทำงานมารับผิดชอบคดีและหัวหน้าคณะก็จะเป็นคนคัดเลือกพนักงานอัยการเพื่อจัดตั้งทีมงาน เมื่อได้ทีมงานครบแล้วก็เริ่มทำการสอบสวน เมื่อได้หลักฐานเพียงพอเห็นควรแก่การจับกุมผู้ต้องหา ผู้อำนวยการกองก็จะปรึกษากับหัวหน้าสายงานต่าง ๆ ตามลำดับชั้นขึ้นไปจนถึงอัยการสูงสุด หากอัยการสูงสุดเห็นควรจับกุม ก็จะปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

การทำงานที่เป็นระบบ มีลำดับขั้นตอน มีการอบรมความรู้ความสามารถเฉพาะด้านให้แก่ผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบในการสอบสวนของญี่ปุ่นนั้น ทำให้พยานหลักฐานต่าง ๆ ที่รวบรวมมาได้ เป็นเหตุให้การใช้ดุลพินิจเห็นควรจับกุมตัวผู้ต้องหานั้น รัฐมนตรียอมยากที่จะปฏิเสธไม่ให้มีการจับกุมได้²²⁰

พนักงานสอบสวนคดีพิเศษของญี่ปุ่นนั้น ก็คืออัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด²²¹ ซึ่งถือได้ว่าโครงสร้างของหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษนี้ จะมีความเป็นอิสระจากอำนาจที่บีบคั้นทางการเมืองหรืออำนาจอื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย

เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างของสำนักงานสอบสวนคดีพิเศษ บุคลากร และลำดับขั้นตอนในการปฏิบัติงานในการสอบสวนคดีที่ข้าราชการระดับสูงกระทำการทุจริตคอร์รัปชันแล้วนั้น จะพบว่า การที่ญี่ปุ่นกำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งก็คือพนักงานอัยการ ทำหน้าที่รับผิดชอบในการสอบสวนคดีทุจริต ที่ไม่เพียงแต่จะทำให้การสอบสวนและการฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน ทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานและการสั่งฟ้องคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ญี่ปุ่นยังได้มีการคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการดำเนินคดีทุจริตเพื่อให้เป็นผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นการเฉพาะ ทั้งยังมีการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนทักษะและความรู้ให้แก่บุคลากรในองค์กรเพื่อให้การสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานที่ต้องกระทำกับผู้ต้องหาที่ถือเป็นอาชญากรทางเศรษฐกิจ ซึ่งล้วนแต่เป็นบุคคลที่มีตำแหน่ง ความรู้ ตลอดจนฐานะทางสังคมในระดับสูงให้เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถที่จะค้นหาความจริงแห่งคดีได้ตามเป้าประสงค์แห่งการสอบสวนคดีอาญาอย่างแท้จริง และการสอบสวนคดีทุจริตที่มีประสิทธิภาพเช่นนี้ ก็อยู่ในความควบคุมดูแลและรับผิดชอบของพนักงานอัยการนั่นเอง

4.2.1 ตารางศึกษาเปรียบเทียบบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนกรณีเจ้าพนักงานของรัฐกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกดินแดนในต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย

เมื่อเปรียบเทียบการดำเนินการสอบสวนคดีอาญาในกรณีเจ้าพนักงานของรัฐกระทำผิดทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกอาณาจักรในต่างประเทศกับการดำเนินการสอบสวนคดีอาญาในกรณีดังกล่าวในประเทศไทยแล้วจะเห็นว่า

²²⁰ Tomoko Akane (เชิงอรรถ 182) 54.

²²¹ วิศิษฐ์ มหารัศมี (เชิงอรรถ 183).

ตารางที่ 4.1 องค์กรผู้มีอำนาจสอบสวนการกระทำความผิดทุจริตเปรียบเทียบประเทศไทยกับต่างประเทศ

	องค์กรผู้มีอำนาจสอบสวนการกระทำความผิดในประเทศ	องค์กรผู้มีอำนาจสอบสวนการกระทำความผิดนอกประเทศหรือมีจุดเกาะเกี่ยวระหว่างประเทศ	หมายเหตุ
สหราชอาณาจักร	พ.ร.บ. วิธีพิจารณาความอาญาและการสอบสวน ค.ศ. 1996 มาตรา 1(4) ซึ่งบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจเป็นผู้มีหน้าที่ในการดำเนินการสอบสวนคดีอาญา	พ.ร.บ. ความยุติธรรมทางอาญา ค.ศ. 1987 มาตรา 1(3) บัญญัติให้สำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (SFO) เป็นพนักงานสอบสวน และเนื่องจากเป็นการกระทำความผิดนอกราชอาณาจักร สำนักงานอาชญากรรมแห่งชาติ (NCA) แผนกการปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศ (ICU) จะประสานงานร่วมกับพนักงานอัยการร่วมทำการสอบสวนด้วย	ผู้บังคับบัญชาของสำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง(SFO)ต้องได้รับการแต่งตั้งโดยอัยการสูงสุดและปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การควบคุมดูแลของอัยการสูงสุด
สาธารณรัฐฝรั่งเศส	พนักงานอัยการแห่งสาธารณรัฐเป็นพนักงานสอบสวน	กฎหมาย No. 2013-1117 เรื่องการต่อต้านกับการฉ้อโกงภาษีและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินที่สำคัญ (1) มาตรา 64 บัญญัติให้มีการแก้ไข ป.วิ.อ. มาตรา 705 โดยเพิ่มบทบัญญัติให้พนักงานอัยการฝ่ายการเงินแห่งชาติ (PNF) ผู้พิพากษาไต่สวน และศาลราชทัณฑ์ปารีส ต่างมีขอบเขตอำนาจในการสอบสวนฟ้องร้อง และการพิจารณาคดี	หน่วยงานการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (AFA) มีเพียงหน้าที่ในการตรวจสอบเพื่อค้นหาถึงข้อมูลที่เชื่อมโยงถึงการการทุจริตคอร์รัปชัน และแจ้งข้อมูลดังกล่าวให้แก่ผู้ที่มีอำนาจสอบสวนต่อไป
ญี่ปุ่น	ป.วิ.อ. มาตรา 189(2) บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจสอบสวนการกระทำความผิด และมาตรา 191(1) บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนการกระทำความผิด ด้วยเช่นกัน	ไม่มีกฎหมายบัญญัติเอาไว้โดยเฉพาะจึงเป็นไปตามบทกฎหมายทั่วไป ซึ่งหากในคดีที่มีความซับซ้อนและร้ายแรงส่งผลต่อเศรษฐกิจจะอยู่ในอำนาจสอบสวนของพนักงานอัยการ	สำนักงานอัยการมีแผนกสอบสวนคดีพิเศษ (SID) ที่รับผิดชอบในการสอบสวนคดีทุจริตนั้น มีพนักงานอัยการที่ได้รับการอบรมความรู้ในเรื่องของความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเป็นการเฉพาะ
ไทย	เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจเป็นพนักงานสอบสวนตามป.วิ.อ. มาตรา 18,19 หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนตามรัฐธรรมนูญ 2560 ประกอบพ.ร.ป. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561	อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบมีอำนาจสอบสวนการกระทำความผิด ตาม ป.วิ.อ. มาตรา 20 หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีอำนาจไต่สวนตามรัฐธรรมนูญ 2560 ประกอบพ.ร.ป. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต พ.ศ. 2561	

การดำเนินการสอบสวนคดีอาญาในกรณีเจ้าพนักงานของรัฐกระทำความผิดทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักรนั้น ทั้งในสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น บุคคลผู้มีอำนาจสอบสวนรับผิดชอบการสอบสวนเป็นบุคคลเดียวกันกับผู้มิสิทธิฟ้องร้องดำเนินคดี แม้ในสหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีองค์กรผู้มีอำนาจสอบสวนการกระทำความผิดมากกว่า 1 องค์กร แต่เมื่อสังเกตแล้วไม่ว่าจะเป็นสำนักงานอัยการร้ายแรง (SFO) ของสหราชอาณาจักร หรืออัยการฝ่ายการเงินแห่งชาติ (PNF) และผู้พิพากษาไต่สวน ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นองค์กรผู้มีทั้งอำนาจสอบสวนและอำนาจฟ้องร้องการกระทำความผิดได้เองทั้งสิ้น ทำให้ผู้มีอำนาจสอบสวนเป็นบุคคลเดียวกันมีอำนาจฟ้องร้องคดีขึ้นสู่ศาล ทำให้กระบวนการดำเนินคดีนั้นมีเอกภาพและประสิทธิภาพมากที่สุด อีกทั้งในทุกประเทศล้วนกำหนดให้การสอบสวนดำเนินคดีอยู่ในความผิดรับชอบหรือการประสานงานของพนักงานอัยการทุกประเทศ

แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการดำเนินการสอบสวนคดีอาญาในกรณีเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักรในประเทศไทยแล้วเห็นว่า เนื่องจากการบัญญัติให้อำนาจสอบสวนการกระทำความผิดดังกล่าวเอาไว้ทั้งในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจสอบสวน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 และหากตีความว่าให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงในการกระทำความผิดกรณีดังกล่าวดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในคดีของนางจุฑามาศ ศิริวรรณ อดีตผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่กระทำความผิดรับสินบนจากสองสามีภรรยาชาวอเมริกันนอกราชอาณาจักร ก็จะทำให้อำนาจการสอบสวนและฟ้องร้องแยกออกจากหากไม่เป็นอำนาจเดียวกัน ทำให้วิธีในทางปฏิบัติจะมีลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นพนักงานสอบสวนมีหน้าที่สอบสวนการกระทำความผิด และเมื่อสอบสวนเสร็จสิ้นก็จะส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ ให้พนักงานอัยการมีความเห็นควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง ทำให้ประสิทธิภาพและความสมบูรณ์ในการสั่งคดีของพนักงานอัยการนั้นลดลงเนื่องจากไม่สามารถมีความเข้าใจข้อเท็จจริงในการกระทำความผิดได้เองแท้เทียบเท่ากับการได้เข้าทำการสอบสวนการกระทำความผิดเอง

4.3 วิเคราะห์และเปรียบเทียบความสำคัญและความเหมาะสมที่อัยการสูงสุดสมควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบโดยพิจารณาในแง่เหตุผลและความจำเป็น

การที่จะพิจารณาว่าในคดีที่เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักร โดยที่องค์กรใดสมควรที่จะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการสอบสวนระหว่างอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ถือเป็นหนึ่งในปัญหาสำคัญที่ขัดขวางกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขจัดความไม่ความเท่าเทียมกันในสังคมซึ่งเห็นได้จากความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประชาชน อีกทั้งในปัจจุบัน การทุจริตคอร์รัปชันดูเหมือนจะมีมากขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้รัฐต้องสูญเสียเงินเป็นจำนวนมากถึงพัน ๆ ล้าน ทั้งยังพบเห็นการกระทำ

ความผิดทุจริตคอร์รัปชันจากข้าราชการตั้งแต่ระดับล่างไปจนถึงรัฐมนตรีล้วนก็ล้วนเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการทุจริตคอร์รัปชัน จนเป็นปัญหาที่ฝังรากลึกสู่สังคมไทยจนเป็นเหตุให้อารยประเทศกลัวและไม่กล้ามาลงทุนในเมืองไทย และอีกทั้งการที่เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมนอกราชอาณาจักรดังกล่าวนี้ ย่อมจะส่งผลกระทบต่อความสงบสุขทั้งภายในราชอาณาจักรไทยและของรัฐต่างประเทศนั้น ๆ ด้วยไม่ว่าจะเป็นเพราะด้วยเหตุผลเรื่องสถานที่ในการกระทำความผิดได้กระทำลงในดินแดนของรัฐอื่น หรือว่าผลแห่งการกระทำความผิดนั้นได้ส่งผลเสียหายต่อบุคคลในรัฐหรือสร้างความเสียหายต่อรัฐอื่นนั้นโดยตรงด้วย ซึ่งการกระทำความผิดที่มีส่วนเกี่ยวพันกันระหว่างในราชอาณาจักรและนอกราชอาณาจักรอันเป็นดินแดนของรัฐอื่นนี้ หากไม่ดำเนินการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง ตลอดจนดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างมีความเป็นภววิสัย โดยให้เป็นไปโดยโปร่งใส ถูกต้อง มีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบได้แล้ว ก็ทำให้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ เศรษฐกิจและสังคม หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศระหว่างราชอาณาจักรไทยและรัฐอื่น อันเป็นดินแดนที่มีส่วนเกี่ยวพันกับการกระทำความผิดเหล่านี้ได้²²² ดังนั้นการสอบสวนดำเนินคดีในความผิดที่มีความสำคัญเช่นนี้จึงสมควรที่จะให้อัยการสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน มิใช่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังเช่นในกรณีของการกระทำความผิดทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐอย่างกรณีที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นในราชอาณาจักร

อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงกฎหมายที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการสอบสวนคดีทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำลงนอกราชอาณาจักรนั้น ก็คือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 28 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(2) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

จะเห็นได้ว่า แม้กฎหมายดังกล่าวจะบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการใ้สวนและวินิจฉัยการกระทำความผิดของเจ้าพนักงานที่กระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ให้มีอำนาจใ้สวนใ้ทั้งการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นทั้งในราชจักรและนอกราชอาณาจักรก็ตาม แต่ในด้านของการประสานความร่วมมือเพื่อประโยชน์ในการใ้สวนและวินิจฉัยก็ได้บัญญัติให้ไปเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ซึ่งการประสานความร่วมมือดังกล่าวนี้ เนื่องจากหากเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานกระทำความผิดนอกราชอาณาจักรไทย ก็อาจจะต้องมี การขอความร่วมมือจากรัฐอื่น ๆ ในการส่งตัวผู้เจ้าพนักงานที่กระทำความผิดข้ามแดนมายังราชอาณาจักรไทยเพื่อสอบสวนและฟ้องร้องดำเนินคดี ซึ่งในการประสานงานขอส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนนั้น หากได้พิจารณาตามพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 แล้วนั้น ก็ปรากฏว่าได้กำหนดให้ผู้ประสานงาน

²²² กษิต์เดช จินฟูง, ‘อำนาจดำเนินคดีของอัยการสูงสุดในความผิดที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร’

กลางซึ่งมีอำนาจหน้าที่ประสานงานการส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้ประเทศผู้ร้องขอและการร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนแก่ประเทศไทยนั้น คืออัยการสูงสุดหรือผู้ซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมาย

กรณีจึงเท่ากับว่า หากเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำการทุจริตนอกราชอาณาจักร อัยการสูงสุดจะมีหน้าที่เป็นผู้ประสานงานเพื่อขอให้รัฐอื่น ๆ ที่เจ้าพนักงานได้กระทำความผิด ส่งตัวผู้กระทำความผิดมายังประเทศไทยเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวน ทั้งที่การกระทำความผิดของเจ้าพนักงานไทยที่กระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักรไทยนั้น นอกจากจะส่งผลกระทบต่อสร้างความเสียหายต่อราชอาณาจักรไทยแล้ว ก็ยังมีผลกระทบหรือสร้างความเสียหายต่อรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของเจ้าพนักงานดังกล่าวอีกด้วย การกระทำความผิดดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งถือเป็นเรื่องละเอียดอ่อน²²³ สมควรที่จะดำเนินการสอบสวนอย่างถูกต้อง โปร่งใส และ มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งมีเหตุผลอันสมควรที่จะให้อัยการสูงสุดในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการเป็นผู้มีอำนาจในการสอบสวนดำเนินคดีดังกล่าว

และแม้การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น จะถือเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย ซึ่งเปี่ยมไปด้วยบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการดำเนินการเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานทุจริตคอร์รัปชัน และมีการตั้งศูนย์ประสานงานคดีระหว่างประเทศ (Thailand Anti - Corruption coordination Center : TACC) ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกกลางในการประสานงานและดำเนินการ(Coordinating Office) ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งมีบทบาทในการเป็นศูนย์กลางประสานงานคดีทุจริตระหว่างประเทศก็ตาม แต่ด้วยเหตุที่ว่า การกระทำความผิดของเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยซึ่งได้กระทำความผิด นอกราชอาณาจักรนั้น ถือเป็นกระทำความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงส่งผลกระทบต่อสังคมเป็นวงกว้าง ถึงขนาดที่ไม่ว่าการในการกระทำความผิดนั้นเกิดขึ้น ณ ที่แห่งใด ก็ยังส่งผลกระทบต่อผู้คนในสังคม ซึ่งสอดคล้องกับแนวความเห็นของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร ที่ท่านได้ให้ข้อคิดว่าไว้ว่า การสอบสวนในกรณีนี้เป็นอำนาจของอัยการสูงสุด²²⁴ ทั้งยังปรากฏว่าในการประสานงานเพื่อส่งตัวหรือขอตัวผู้กระทำความผิดข้ามแดน หรือการประสานเพื่อติดตามเอาทรัพย์สินคืน ยังเป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดอีกด้วย

ดังนั้น ความผิดที่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำการทุจริตเกี่ยวกับนอกราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 9 ผู้เขียนจึงเห็นว่า เมื่อพิจารณาตามเหตุผลประการทั้งปวงที่ได้นำเสนอและวิเคราะห์มาแล้วข้างต้น ตลอดจนผลจากการศึกษาถึงองค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวนดำเนินคดีในความผิดเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าพนักงานในประเทศต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้น พบว่าพนักงานอัยการล้วนแต่เป็นพนักงาน

²²³ คณิต ฒ นคร (เชิงอรรถ 2) 505.

²²⁴ เห่งอ้าง, 132-133.

สอบสวนผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีทุจริต หรือมีส่วนร่วมด้วยในการสอบสวนตั้งแต่ชั้นเริ่มต้นคดี ดังนั้น บุคคลที่สมควรจะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการสอบสวนในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักร ก็คืออัยการสูงสุด

เช่นนี้ เมื่อกรณีปรากฏว่า ความผิดที่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำการทุจริตต่อตำแหน่ง หน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักรในประเทศไทยนั้น ปัจจุบัน ผู้ที่มีอำนาจในการสอบสวนดำเนินคดีในกรณี ดังกล่าวนี้คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มิใช่ อัยการสูงสุด กรณีจึงมีเหตุผลอันสมควรที่จะมีการแก้ไขปรับปรุง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234(2) และพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 28(2) ที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำ ความผิดของเจ้าพนักงานที่กระทำความผิดนอกราชอาณาจักร ไทย ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวในบทต่อไป

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

กรณีของเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักร ประมวลกฎหมายอาญา ซึ่ง มาตรา 9 บัญญัติให้จะต้องรับโทษในราชอาณาจักร ดังนั้น เมื่อกรณีเป็นการกระทำความผิดที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรจึงเป็นการกระทำความผิดที่ร้ายแรง มีจุดเกาะเกี่ยวกับต่างประเทศ ทำให้จะต้องมีการประสานงานกันระหว่างประเทศ กฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการสอบสวนการกระทำความผิดนอกราชอาณาจักรนี้เป็นของอัยการสูงสุด ตามที่ได้บัญญัติรับรองถึงอำนาจดังกล่าวไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ที่ให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร แต่เมื่อได้พิจารณาต่อไปถึงอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อขจัดปัญหาของการกระทำความผิดทุจริต โดยเฉพาะ ก็พบว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234(2) ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (ฉบับที่ 4) มาตรา 28(2) ก็ได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สอบสวนการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าพนักงานรัฐด้วยเช่นกัน

จะเห็นได้ว่า อำนาจในการสอบสวนดำเนินคดีในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐกระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักรนั้น ต้องอาศัยการตีความซึ่งเป็นเครื่องมือทางกฎหมาย เพื่อตีความว่าองค์กรใดควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนการกระทำความผิดดังกล่าว ระหว่างอัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่เมื่อได้พิจารณาจากตัวอย่างเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในอดีตที่ผู้เขียนได้หยิบยกขึ้นมากล่าวอ้างเพื่อใช้วิเคราะห์และนำเสนอ คือกรณีของนางจุฑามาศ ศิริวรรณ อดีตผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ที่ได้กระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและรับสินบนจากชาวต่างชาตินอกราชอาณาจักรนั้น และในคดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีอำนาจทำการสอบสวนการกระทำความผิด

จากการที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์และนำเสนอถึงข้อคิดเห็นว่าเหตุใด อัยการสูงสุดจึงสมควรที่จะเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในกรณีของการกระทำความผิดดังกล่าว โดยได้นำแนวทางในการสอบสวนดำเนินคดีทุจริตในต่างประเทศ ทั้งตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption 2003 : UNCAC) ขององค์การสหประชาชาติ (UN) และตามกฎหมาย ของสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และญี่ปุ่น มาเทียบเคียงและปรับใช้ พบว่า

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่รัฐไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม และพิจารณาถึงบทบาทถึงองค์กรที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนคดีทุจริตในต่างประเทศแล้วนั้น ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption 2003 : UNCAC)

ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาดังกล่าว กำหนดให้มีมาตรการความร่วมมือระหว่างประเทศที่จะต้องให้ช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมายในการรวบรวมและมอบโอนหลักฐานสำหรับใช้ในศาล และในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน นอกจากนี้ รัฐภาคียังต้องใช้มาตรการให้การสนับสนุนในการสืบหา อาัยต์ ธิบ และยึดเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริต ตลอดจนกระบวนการทางศาลต่าง ๆ ด้วย ในการประสานงานเพื่อดำเนินการในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการประสานงานในเรื่องดังกล่าวอยู่แล้ว อีกทั้งหากจะต้องมีกรณีที่รัฐบาลไทยต้องการที่จะเรียกทรัพย์สินที่เกิดจากการทำความผิดทุจริตที่อยู่นอกราชอาณาจักรนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถเรียกทรัพย์สินคืนเองได้ จะต้องดำเนินการประสานการโดยผู้ประสานงานกลาง คือ อัยการสูงสุด อีกทั้งผู้เขียนยังเห็นว่า ในการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐภาคีต่างประเทศในทางกฎหมายนั้น อัยการสูงสุดในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการ ซึ่งเปี่ยมล้นไปด้วยองค์ความรู้ทางด้านกฎหมาย ประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ย่อมเป็นผู้ประสานงานระหว่างประเทศได้ดี จึงเป็นผู้ที่สมควรจะเป็นผู้ไปดำเนินการสอบสวนร่วมกันกับประเทศอื่น ๆ ตามข้อกำหนดแห่งอนุสัญญาดังกล่าว และสมควรที่จะเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบและมีอำนาจในการสอบสวนดำเนินคดีกรณีความผิดที่ เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักร เพื่อจะได้เป็นผู้ที่เข้าไปดำเนินการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ตลอดจนทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในชั้นเริ่มต้นคดี เป็นไปตามหลักทฤษฎีกฎหมายที่ว่าอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน ทำให้การสอบสวนคดีอาญาดังกล่าวมีความเป็นทวิภาคีและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ผู้ที่สมควรพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบการสอบสวนในความผิดดังกล่าว คือ อัยการสูงสุด

อีกทั้งเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐต่างประเทศ ยังพบว่าสหราชอาณาจักร พระราชบัญญัติความยุติธรรมทางอาญา ค.ศ. 1987 มาตรา 1(3) บัญญัติให้สำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (SFO) เป็นองค์กรผู้รับผิดชอบเป็นพนักงานสอบสวน มีอำนาจสอบสวนฟ้องร้องดำเนินคดีการกระทำความผิดการฉ้อโกง การติดสินบน และการทุจริตในระดับสูงสุดที่ร้ายแรงหรือซับซ้อน สำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (SFO) เป็นองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การควบคุมดูแลของอัยการสูงสุด และเป็นองค์กรที่มีทั้งอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องผู้กระทำความผิดได้เอง โดยไม่ต้องส่งสำนวนไปให้พนักงานอัยการฟ้องดำเนินคดีต่อไปอีก ทั้งนี้เมื่อกรณีเป็นการกระทำความผิดของเจ้าพนักงานของรัฐที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรซึ่งอยู่ในอำนาจสอบสวนขององค์กรการปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศ (ICU) โดยสำนักงานอาชญากรรมแห่งชาติ (NCA) ด้วย ซึ่งองค์กรการปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศ (ICU) เป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์และมีหน้าที่ในการรับผิดชอบในการกระทำความผิดของเจ้าพนักงานที่กระทำการทุจริตในต่างประเทศเป็นการเฉพาะ จะทำการประสานงานร่วมกับพนักงานอัยการแผนกคดีระหว่างประเทศและการจัดระเบียบอาชญากรรม (IJOCD) ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ซึ่งกฎหมายอังกฤษก็ยังคงกำหนดให้คดีเหล่านี้ จะต้องมีการรายงานให้

Director of Public Prosecutions (DPP) ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของ Crown Prosecution Service (CPS) และ CPS ก็ส่งพนักงานอัยการเข้าไปสอบสวนร่วมด้วยตั้งแต่ชั้นเริ่มต้นคดี

ส่วนในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น องค์การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (AFA) ถือเป็นเพียงองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเพื่อค้นหาถึงข้อมูลที่น่าจะเชื่อมโยงถึงการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน และหากข้อมูลดังกล่าวมีเหตุอันสมควรน่าเชื่อว่ากระทำความผิดจริง องค์การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (AFA) จะแจ้งข้อมูลดังกล่าวให้แก่พนักงานอัยการฝ่ายการเงินแห่งชาติ (PNF) เป็นผู้มีความอำนาจหน้าที่เพื่อดำเนินการสอบสวนดำเนินคดีต่อไปเท่านั้น หรือองค์การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (AFA) อาจแจ้งข้อมูลดังกล่าวแก่พนักงานอัยการแห่งสาธารณรัฐ หากพนักงานอัยการแห่งสาธารณรัฐเห็นว่าการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าพนักงานที่มีความร้ายแรงหรือยุ่งยากซับซ้อนก็สามารถยื่นคำร้องขอเปิดการไต่สวนเพื่อให้ผู้พิพากษาไต่สวน ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ ตลอดจนประสบการณ์ต่าง ๆ ทางด้านกฎหมายเข้ามาสอบสวนดำเนินคดีดังกล่าว เพื่อให้การสอบสวนดำเนินคดีนั้นได้กระทำโดยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ เพื่อให้การสอบสวนเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพตามเป้าประสงค์แห่งหลักการค้นหาความจริงนั่นเอง

อีกทั้งในประเทศญี่ปุ่นแม้จะไม่ได้ก่อตั้งหน่วยงานใดที่ให้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบสืบสวนสอบสวน หรือดำเนินคดีกรณีความผิดที่เกี่ยวกับการทุจริตขึ้นมาโดยเฉพาะ ทำให้การสอบสวนการกระทำความผิดของเจ้าพนักงานของรัฐนอกราชอาณาจักรนั้นเป็นปฏิบัติตามวิธีการสอบสวนคดีอาญาทั่วไปที่ได้บัญญัติเอาไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งบุคคลผู้มีอำนาจสอบสวน ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการ แต่เนื่องจากการกระทำความผิดทุจริตของเจ้าพนักงานที่กระทำนอกราชอาณาจักรนั้นเป็นคดีที่มีความร้ายแรงซับซ้อนและสร้างความเสียหายให้แก่ประเทศเป็นอย่างมาก การสอบสวนการกระทำความผิดดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจสอบสวนของพนักงานอัยการ ในแผนกสอบสวนคดีพิเศษ (SID) โดยพนักงานอัยการที่รับผิดชอบในการสอบสวนคดีทุจริตนั้น จะต้องได้รับการอบรมความรู้ความสามารถเพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญเรื่องของความผิดเกี่ยวกับการทุจริตโดยเฉพาะเพื่อความสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพในการสอบสวนและสั่งคดีต่อไป

เช่นนี้ จะเห็นได้ว่า การดำเนินการสอบสวนคดีอาญาในกรณีเจ้าพนักงานของรัฐกระทำความผิดทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักรนั้น ทั้งในสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และญี่ปุ่น บุคคลผู้มีอำนาจสอบสวนรับผิดชอบการสอบสวนเป็นบุคคลเดียวกันกับผู้ที่มีสิทธิฟ้องร้องดำเนินคดี และแม้ในสหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีองค์กรผู้มีอำนาจสอบสวนการกระทำความผิดมากกว่า 1 องค์กร แต่หากเมื่อสังเกตแล้ว ไม่ว่าจะเป็สำนักงานฉ้อโกงร้ายแรง (SFO) ของสหราชอาณาจักร หรืออัยการฝ่ายการเงินแห่งชาติ (PNF) และผู้พิพากษาไต่สวน ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ก็เป็นองค์กรที่มีทั้งอำนาจสอบสวนและอำนาจฟ้องร้องการกระทำความผิดได้เองทั้งสิ้น ทำให้ผู้มีอำนาจสอบสวนเป็นบุคคลเดียวกันที่มีอำนาจฟ้องร้องคดีขึ้นสู่ศาลทำให้กระบวนการดำเนินคดีนั้นมีเอกภาพและประสิทธิภาพมากที่สุด อีกทั้งการสอบสวนดำเนินคดีในคดี

ทุจริตของเจ้าพนักงานในสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และญี่ปุ่นนั้น อำนาจในการสอบสวนดำเนินคดียังอยู่ในความผิดรับชอบหรือการปฏิบัติงานภายใต้ควบคุมดูแลของพนักงานอัยการทั้งสิ้น ดังนั้น หากกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยการกระทำความผิดทุจริตนอกราชอาณาจักรมีอัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ จะทำให้อำนาจในการสอบสวนและฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน อัยการสูงสุดสามารถเข้าไปตรวจสอบการกระทำผิดได้ตั้งแต่แรก และเมื่อตรวจสอบจนสิ้นกระแสความแล้วก็สามารถมีความเห็นสั่งได้โดยทันที อีกทั้ง เมื่ออัยการสูงสุดเป็นบุคคลผู้มีความรู้ความชำนาญทางด้านกฎหมาย อีกทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานอัยการผู้นำคดีขึ้นสู่ศาลย่อมทราบดีว่าพยานหลักฐานใดเป็นพยานหลักฐานสำคัญอันเกี่ยวกับคดี สามารถกำหนดประเด็นการสอบสวนที่ถูกต้องได้โดยง่าย ไม่สอบพยานฟุ่มเฟือย ทำให้กระบวนการสอบสวนรวดเร็วขึ้นและหากต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลก็สามารถกระทำได้โดยรวดเร็ว สืบพยานได้รวดเร็ว กระชับ ไม่ล่าช้าการสร้างพยานหลักฐานอันเป็นเท็จในชั้นสอบสวนเกิดขึ้นได้ยาก ก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ และมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนตามหลักสิทธิมนุษยชน ส่งผลดีต่อกระบวนการดำเนินคดีเนื่องจากเป็นความผิดที่ร้ายแรงและส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ที่ประชาชนมีต่อรัฐบาลไทย จากการพิจารณาและศึกษาเทียบเคียงกับระบบกฎหมายของต่างประเทศที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงมีเหตุผลอันสมควรที่จะให้อัยการสูงสุดเท่านั้นเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิดที่เจ้าพนักงาน ของรัฐบาลไทยกระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักร และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการไต่สวนความผิดที่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเฉพาะที่เกิดขึ้นภายในราชอาณาจักร เฉกเช่นความผิดเกี่ยวกับการกระทำ ความผิดทุจริตอย่างคดีทั่ว ๆ ไปที่เกิดขึ้นภายในราชอาณาจักร

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลแห่งการศึกษาและวิเคราะห์ในกรณีเกี่ยวกับความผิดที่เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักร ผู้เขียนมีข้อคิดเห็นว่า กฎหมายไม่ได้บัญญัติเอาไว้อย่างชัดเจนว่าระหว่างอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้อำนาจองค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวนดำเนินคดีการกระทำความผิดดังกล่าวของนอกราชอาณาจักร ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนและต้องอาศัยการตีความทางกฎหมาย เนื่องจากในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 เอาไว้เพียงแต่จะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าของหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งการบัญญัติไว้เพียงเท่านี้ก็ทำให้สามารถตีความได้ว่าให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนการกระทำผิดที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรด้วย

ดังนั้น เพื่อให้มีการแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนหรือไต่สวนกรณีเจ้าพนักงานของ
รัฐบาลไทยกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการอย่างชัดเจนว่า
ให้อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบกรณีเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำ
ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนอกราชอาณาจักร และให้
คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนกรณีเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่
หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเฉพาะที่ได้กระทำลงภายในราชอาณาจักรไทยเท่านั้น ผู้เขียนจึง
ขอเสนอแนะแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ดังนี้

1. ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่าเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบ
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 ได้มี
การบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำ
ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเอาไว้ ดังนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิด
ความสับสนในการตีความบทบัญญัติกฎหมาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ
เฉพาะแต่ในกรณีเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อ
ตำแหน่งหน้าที่ราชการที่กระทำลงในราชอาณาจักรเท่านั้น จึงขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234(2) เป็นว่า

“มาตรา 234 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ
ดังต่อไปนี้

(2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าพนักงานของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่
หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมที่ได้
กระทำลงในราชอาณาจักร เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริต”

2. เสนอแนะให้มีการแก้ไขบทบัญญัติ มาตรา 28(2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า
ด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 ว่าด้วยเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
ป.ป.ช. เป็นว่า

“ มาตรา 28 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ

(2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือ
กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมที่ได้กระทำลงใน
ราชอาณาจักร

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

กรมอัยการ, *ระบบอัยการต่างประเทศ* (กรมอัยการ 2520).

_____, *อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา: รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ*
(ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ 2538).

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 บทบัญญัติทั่วไป*
(พิมพ์ครั้งที่ 10, สำนักพิมพ์พลสยาม พรินต์ติ้ง 2551).

กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์, 'กระบวนการยุติธรรมไทย' (การสัมมนาทางวิชาการ, ณ รัฐสภา,
27-31 มีนาคม 2538).

กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์ และคณะ, 'โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการญี่ปุ่น' (มิถุนายน 2541) 2
บทบัญญัติ.

กษิต์เดช จินฟุ้ง, 'อำนาจดำเนินคดีของอัยการสูงสุดในความผิดที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร'
(วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2564).

คณิต ณ นคร, *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 9, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561).

_____, *กฎหมายอาญา ภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 7, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2563).

_____, 'วิธีพิจารณาความอาญาไทย: หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน' ใน สหาย ทรัพย์สุนทรกุล
(บรรณาธิการ) *รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร อัยการสูงสุด*
(ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร 2540).

จิต เศรษฐบุตร, 'หลักเบื้องต้นแห่งการตีความด้วยกฎหมายฝรั่งเศส' ใน ปรีดี เกษมทรัพย์ (ผู้รวบรวม)
การใช้และการตีความกฎหมาย (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2526).

จิตติ ดิงศรัทย์, *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 ตอน 1* (พิมพ์ครั้งที่ 11, สำนักออบกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
2555).

_____, 'จุก ๆ จิก ๆ ในกฎหมายอาญา' (2527) 4 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

จิรากิตต์ แสงลี, 'ระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น' (2565) 1 วารสารญี่ปุ่นศึกษาระบบศาสตร์.

จุมพต สายสุนทร, *คำอธิบายกฎหมายทะเลว่าด้วยอาณาเขตทางทะเล* (สำนักพิมพ์นิติธรรม 2532).

โชคสุข กองกิตติชัย, 'ศูนย์ประสานงานคดีระหว่างประเทศของ ป.ป.ช.' (หอสมุดรัฐสภา, พฤศจิกายน 2564)
<<https://shorturl.asia/HSbVC>> สืบค้นเมื่อ 8 ธันวาคม 2565.

ณัฐวี ดีมา, 'การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนโดยองค์กรอิสระของรัฐ: ศึกษาเฉพาะกรณี
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2545).

บรรณานุกรม (ต่อ)

- ณรงค์ ใจหาญ, *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1* (พิมพ์ครั้งที่ 8, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2559).
- ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, 'รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง สิทธิของผู้ต้องหา จำเลยและผู้ต้องโทษในคดีอาญา' (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อ คณะกรรมการกฤษฎีกา 2540).
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, *รวมกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีอาญา* (สำนักพิมพ์นิติธรรม 2538).
- ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง, 'งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น ระบบอัยการสากล' ใน *ระบบอัยการสากล* (กองทุนสวัสดิการศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ 2526).
- ทัชชฌาย์ ฤกษ์สุด, 'ขอบเขตการใช้กฎหมาย' ใน มานิตย์ จุมปา (บรรณาธิการ) *ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2544).
- ธานีศ เกศวพิทักษ์, *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 1 - 2 เล่ม 1* (พิมพ์ครั้งที่ 12, สำนักพิมพ์กรุงสยามพับลิชชิง 2559).
- _____, 'ปัญหากฎหมายในกรณีที่พนักงานสอบสวนมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องเกี่ยวกับการแจ้งข้อหา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 134 ที่แก้ไขใหม่' (2549) วารสารรพี'49 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ.
- น้ำแท้ มีบุญสร้าง, *กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ* (สำนักพิมพ์สุตรไพศาล 2554).
- นันทวัฒน์ บรมานนท์, *รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส: ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไทย* (สุขุมและบุตรจำกัด 2541).
- นพพร โพธิ์รังสิยากร, 'กฎหมายระหว่างประเทศในศาลไทย: ข้อพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องเขตอำนาจศาล' (2533) บทบัณฑิตย.
- นาถอนงค์ ขำเจริญ, 'อำนาจการสอบสวนคดีความผิดที่ได้กระทำนอกราชอาณาจักร: ศึกษากรณีพนักงานอัยการกับดีเอสไอ' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2558).
- ปณิธีร์ ปทุมวัฒน์, 'ชุด "อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003: United Nations Convention Against Corruption 2003' (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2553) จุลินิติ 187-188 <<https://shorturl.asia/70PFO>> สืบค้นเมื่อ 8 ธันวาคม 2565.
- ปกป้อง ศรีสนิท, 'ฎีกาวินิจฉัยฎีกา' (2553) 1 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประพันธ์ รัชโกวิท, *การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง* (ม.ป.พ. 2546).
- ประมวลจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงานของอัยการในนานาประเทศ* (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์,ชาติชัย เดชสุริยะ และณัฐวสา ฉัตรไพฑูรย์ ผู้แปล, มูลนิธิพัฒนากระบวนการยุติธรรม 2551).

บรรณานุกรม (ต่อ)

- ปิยพร เกษมภักดีพงษ์, ‘บทบาทของอัยการในการควบคุมการสอบสวน: ศึกษากรณีการตรวจสอบการขอลอออกหมายอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2556).
- พิมพ์เพ็ญ พัฒโน, ‘กลไกกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ศึกษากรณีการจับ’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2542).
- พงษ์ภักดิ์ เรียงเครือ, ‘การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตฝ่ายบริหาร’ (การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3, ศูนย์การประชุมอิมแพ็คเมืองทองธานี, 22-23 สิงหาคม 2548).
- โพสต์ทูเดย์, ‘ศาลฎีกาตัดสินคุก 50 ปี "อดีตผู้ว่า ททท." คดีเรียกรับสินบนจัดเทศกาลภาพยนตร์’ (โพสต์ทูเดย์, 16 พฤศจิกายน 2563)
<<https://www.posttoday.com/social/general/638132>> สืบค้นเมื่อ 8 ธันวาคม 2565.
- ภูมิภักษ์ รัตนะวัน, ‘ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของคดีทุจริตและกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560).
- ภาสกร ชุณหอุไร, ‘ปัญหาบางประการในกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีอาญา’ (กันยายน 2533)
3 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รชฎ เจริญจำ, *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 1* (พิมพ์ครั้งที่ 2, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2545).
- วิรัตน์ วัฒนศิริธรรม, ‘ภารกิจ ผลงาน ปัญหาอุปสรรคของ ป.ป.ช. ในรอบปีที่ผ่านมา’ (การสัมมนาวิชาการประจำปี 2543 เรื่อง สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต, โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน พัทยา, 18-19 พฤศจิกายน 2543).
- วิศิษฐ์ มหารัศมี, ‘การจัดตั้งหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษในประเทศไทย’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2545).
- วีรพงษ์ บึงไกร, ‘กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่มีผลย้อนหลัง’ (2552) 2 วารสารกระบวนการยุติธรรม.
- ศรสวรรค์ ปุญญัตติวัฒน์, ‘มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2555).
- สมใจ เกษศิริเจริญ, ‘บทบาทของอัยการในกระบวนการยุติธรรม’ (2541) 246 วารสารอัยการ.
- สัตยา อรุณธานี, ‘อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2520).

บรรณานุกรม (ต่อ)

- สารสัมพันธ์, 'สินบนข้ามชาติ ททท. คุก 50 ปี' (แนวหน้า, 8 พฤษภาคม 2562)
<<https://www.naewna.com/politic/columnist/39968>> สืบค้นเมื่อ 8 ธันวาคม 2565.
- สุรพล สนธยานนท์, 'การตีความกฎหมายวิธีสบัญญัติ' ใน *การใช้การตีความกฎหมาย*
(กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2552).
- สุมนิต มั่นสุข, 'เขตอำนาจศาลในคดีอาญา' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2517).
- สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์, 'การตีความตามกฎหมายอาญาเยอรมัน' (2540) 2 วารสารนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เสริมสิริ ลีวานิชกุล, 'การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการค้น ศึกษากรณีพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ
พ.ศ. 2547 (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2549).
- แสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, 'การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตาม
อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านทุจริต ค.ศ. 2003' (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อ
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 2551).
- หยุด แสงอุทัย, *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาศึกษาทางคำพิพากษาศาลฎีกา*
(สำนักพิมพ์แม่บ้านการเรือน 2507).
- อรุณี กระจำจั่ง, 'บทบาทของอัยการในการสอบสวนคดีอาญา ศึกษาเปรียบเทียบเยอรมัน สหรัฐอเมริกาและ
ไทย' (กันยายน 2533) 3 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____, 'อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532).
- อัจฉริยา ชูตินันท์, 'นิติวิธีในการตีความกฎหมายอาญาของประเทศไทย' (กรกฎาคม-กันยายน 2562) 107
วารสารสุทธิปริทัศน์.
- อุดม รัฐอมฤต และคณะ, 'โครงการศึกษา ความเหมาะสมในการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ
ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157'
(รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2555).
- อุทัย อาทิวา, *ตำรวจกับการสอบสวนคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส* (วิ.เจ.พรินต์ 2554).
- อุสาร์ โกมลปานิต, *ศาลปกครองกฎหมายมหาชน* (โรงพิมพ์เลี้ยงชีพ 2537).
- Agence française anticorruption, Annual Report 2017 <<https://shorturl.asia/kdP1m>>
accessed 18 January 2023.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- Dechert LLP, 'The Anti-Bribery and Anti-Corruption Review: United Kingdom - England & Wales' (Dechert LLP, 1 December 2022) <<https://shorturl.asia/7AyQB>> accessed 1 January 2023.
- Dow Jones, 'What is the United Kingdom Bribery Act?' (Dow Jones) <<https://shorturl.asia/byDWV>> accessed 1 September 2022.
- Hubert Amiel, *Les lois organiques* (Revue du Droit Public 1989).
- Julia Flonda, *Public Prosecutors and Discretion: A Comparative* (Clarendon Press 1995).
- National Crime Agency, 'Bribery, corruption and sanctions evasion' (National Crime Agency) <<https://shorturl.asia/laHy0>> accessed 18 January 2023.
- _____, 'How we work' (National Crime Agency) <<https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/what-we-do/how-we-work>> accessed 18 January 2023.
- _____, 'Report international bribery and corruption' (National Crime Agency) <<https://shorturl.asia/uQclV>> accessed 18 January 2023.
- 'Prosecutor: Comparative Aspect' in Sandford H.Kadish (ed) *Encyclopedia of Crime and Justice Editor in Chief Volume 3* (Macmillan Library Reference 1983).
- Serious Fraud Office, 'About us' (Serious Fraud Office) <<https://www.sfo.gov.uk/about-us/>> accessed 1 September 2022.
- _____, 'SFO historical background and powers' (Serious Fraud Office) <<https://shorturl.asia/sIL6i>> accessed 1 September 2022.
- Shinichiro Iwashita, 'Current situation of Corruption Investigation in Japanese public prosecutor's office – Challenges and measures to overcome them' (UNAFEI) <<https://shorturl.asia/Zg4xe>> accessed 1 September 2022.
- Simmons & Simmons, 'What will be the role of the International Corruption Unit?' (Simmons & Simmons, 4 January 2016) <<https://shorturl.asia/Rb1To>> accessed 18 January 2023.
- The Crown Prosecution Service, 'International and organised crime' (The Crown Prosecution Service) <<https://www.cps.gov.uk/crime-info/international-and-organised-crime>> accessed 18 January 2023.

บรรณานุกรม (ต่อ)

The Crown Prosecution Service, ‘The Code for Crown Prosecutors’ (The Crown Prosecution Service, 26 October 2018) <<https://www.cps.gov.uk/publication/code-crown-prosecutors>> 1 September 2022.

Tribunal de Paris - Justice.fr, ‘Origines du PNF’ (Tribunal de Paris - Justice.fr, 5 January 2023) <<https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/75/origines-du-pnf>> accessed 18 January 2023.

_____, ‘L'équipe du PNF’ (Tribunal de Paris - Justice.fr, 4 January 2023) <<https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/75/lequipe-du-pnf>> accessed 18 January 2023.

_____, ‘Domaines de compétence’ (Tribunal de Paris - Justice.fr, 29 July 2021) <<https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/75/domaines-de-competence>> accessed 18 January 2023.

United Nations Office on Drugs and Crime, ‘United Nations Convention against Corruption Signature and Ratification’ (United Nations Office on Drugs and Crime, 18 November 2021) <<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>> accessed 1 September 2022.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล ศลิษา โมระกรานต์

ประวัติการศึกษา

- พ.ศ. 2561 ประกาศนียบัตรวิชาว่าความ สภานายความ รุ่นที่ 49
- พ.ศ. 2559 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

ตำแหน่งงานปัจจุบัน

- ทนายความ