การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. : ศึกษากรณีพนักงานสอบสวนส่งเรื่องตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

อัญญาณี วิชัยกุล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
พ.ศ. 2560

Legal Proceeding Against the State Officials Under PACC : A Case Study on Section 30 of Executive Measures in Anti-Corruption Act B.E. 2551 (2008)

Unyanee Vichaikul

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2017

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. :ศึกษากรณีพนักงานสอบสวนส่งเรื่องตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551
ชื่อผู้เขียน	อัญญาณี วิชัยกุล
อาจารย์ที่ปรึกษา	ดร.กรรภิรมย์ โกมลารชุน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2559

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เป็นหลักกฎหมายที่ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการดำเนินคดีทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ โดยกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เริ่มต้นคดีทุจริตได้ 4 กรณี คือ เมื่อมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. พบเห็นหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ เมื่อได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวน ตามมาตรา 30 หรือเมื่อได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

แต่บทบัญญัติมาตรา 30 กลับเป็นประเด็นปัญหาในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กล่าวคือ ได้บทบัญญัติให้ “ในกรณีที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ อันเนื่องจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป” ทั้งที่ คำร้องทุกข์ เป็นเพียงเงื่อนไขในการให้อำนาจดำเนินคดีอาญาแก่รัฐเฉพาะในความผิดอันยอมความได้หรือความผิดต่อส่วนตัว เมื่อกระทำการทุจริตในภาครัฐ เป็นคดีอาญาความผิดต่อแผ่นดิน คณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจจึงสามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ตามอำนาจหน้าที่ ไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องมีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษแต่อย่างใด อีกทั้ง กำหนดเวลาที่ให้พนักงานสอบสวนจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการ ภายใน 30 วัน เป็นเพียงกำหนดระยะเวลาที่จำกัดอำนาจในการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อเร่งรัดให้พนักงานสอบสวนต้องสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการโดยเร็วเท่านั้น ไม่ใช่กำหนดระยะเวลา

ที่มีผลเป็นการตัดสิทธิหรือตัดอำนาจในการดำเนินคดีอาญาแต่อย่างใด ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงสามารถรับคดีที่ส่งจากพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่ได้ แม้จะไม่ปรากฏในคำร้องทุกข์หรือกล่าวคำกล่าวโทษว่า ผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษได้กล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำทุจริตในภาครัฐ หรือเป็นการส่งเรื่องให้ดำเนินการล่าช้ากว่า 30 วัน ก็ตาม

นอกจากนี้ ประเด็นปัญหาการพิจารณาเรื่องที่พนักงานสอบสวนดำเนินคดีตามอำนาจหน้าที่จะเป็นประโยชน์กว่า ที่สืบเนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 30 วรรคท้าย ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่ใช่การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย และคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่า หากให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีไปตามอำนาจหน้าที่จะเป็นประโยชน์กว่าจะส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับเรื่อง และขอให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปก็ได้...” ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท.หรือรูปแบบการดำเนินคดีทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ ทั้งในประเทศสิงคโปร์ เขตปกครองพิเศษฮ่องกงและประเทศอินโดนีเซียที่สามารถเริ่มคดีเองได้และเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีทุจริตในภาครัฐ จึงไม่มีประเด็นปัญหาการส่งเรื่องของพนักงานสอบสวนแต่อย่างใด

จึงเห็นควรปรับแก้บทบัญญัติของกฎหมายตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ดังนี้

“มาตรา 30 ในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นว่าการกระทำความผิดอาญาที่เกิดขึ้นหรือสอบสวนได้ความเป็นการกระทำการทุจริตในภาครัฐ หรือมีเจ้าหน้าที่ของกระทำหรือเกี่ยวข้องกระทำการทุจริตในภาครัฐ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยเร็ว เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปในการนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะถือเอาสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนไว้ก่อนทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ และหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องทำความตกลงกับสำนักงาน โดยกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติต่างๆ รวมถึงการจัดทำสำนวนการสอบสวน การควบคุมตัว การปล่อยชั่วคราว และการดำเนินการอื่นๆ เพื่อถือปฏิบัติร่วมกัน

กรณีที่มีการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่ใช่การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงความผิดดังกล่าวด้วย”

ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถดำเนินการได้โดยชอบด้วยหลักกฎหมาย และหลักการดำเนินคดีทุจริตเพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

Thesis Title	Legal Proceeding against the State Officials under PACC : A Case Study on Section 30 of Executive Measures in Anti-Corruption Act B.E. 2551 (2008)
Author	Unyanee Vichaikul
Thesis Advisor	Dr.Kanpirom Komalarajun
Department	Law
Academic Year	2016

ABSTRACT

Executive Measures in Anti-Corruption Act B.E. 2551, is the law that empowers the Public Sector Anti-Corruption Commission or PACC. In the case of corruption in state officials. The law requires that the PACC initiate four cases of corruption, when the state officials are accused of verbally or in writing, when there is a reasonable cause to suspect that any State Official commits the Corruption in the public sector, when received the matter from the inquiry officer under Section 30 or when receiving the matter from the NACC for fact inquiry.

Section 30 is a problematic issue in the investigation of the facts of the PACC. "In the case of a complaint or denunciation is lodged to the inquiry official to conduct legal proceedings against the State official hereunder as a consequence of the Corruption in Public Sector, the inquiry official shall forward the matter to PACC within a period of thirty days as from the date of complaint or incrimination to further inquire into facts." Complaints are only a condition for granting criminal powers to the state, in particular for offenses or personal offenses. When corruption is committed in the public sector, criminal offenses are committed to the land commission. The competent official can file a factual inquiry under his or her authority, not subject to any conditions for complaint or accusation. The time required for the inquiry officer to submit the matter to the PACC within 30 days is limited to a limited period of time. The authority to investigate, gather evidence of the inquiry officer under the Criminal Procedure code. Accelerate the investigative staff to investigate and gather evidence to consider submitting the matter to the PACC as soon as possible, not to impose a time limit on the effect of the disqualification or the power to criminal proceedings in any way. The PACC can take the case forwarded from the inquiry officer to conduct a fact-based inquiry. Not even appearing in the complaint or

accusation. The complainant alleged that state officials were corrupt in the government or delayed delivery of more than 30 days.

In addition, the issue of how the inquiry officer investigated the prosecution will be more useful. Because of the provisions of Section 30 last paragraph as amended by the Executive Measures in Anti-Corruption Act (No. 2) B.E. 2559, which states that "in cases where there are other criminal offenses, yes, fraudulent actions in the public sector are included. The PACC believes that it would be useful to have the investigating officers prosecuted by the authority to send the matter back to the inquiry officer within thirty days from the date the committee receives the case and ask the inquiry officer to act according to the authority...". This does not correspond to the principle of treating corruption with government officials designated as the authority of the PACC or a form of corruption proceedings against government officials abroad. In Singapore , Hong Kong and Indonesia are able to initiate lawsuits themselves and are the only organizations with the power to prosecute corruption in the public sector.

Therefore, the provisions of the law under Section 30 of Executive Measures in Anti-Corruption Act B.E. 2551, (2008) should be amended as follows:

"Section 30 In the case where the inquiry officer is of the opinion that a criminal offense has been committed or may be investigated, the offense is committed in the public sector or has been committed by officials or involved in corruption in the public sector. The inquiry officer sends the matter to the PACC as soon as possible in order to proceed with further factual inquiries. The PACC shall take the form of an inquiry into which the inquiry officer conducted all or part of the inquiry, in part, as an interrogation of the facts of the PACC.

For the purpose of the operations under paragraph one, Royal Thai Police, Department of Special Investigations and other relevant state agencies shall make an agreement with the Office by defining a variety of procedures and practices, including preparing the file of inquiry, detaining, provisionally releasing, and other operating, for joint operation.

In cases where there is a criminal offense other than a fraudulent act in the public sector, the PACC shall have the power to inquire into the facts of the offense".

In order for the PACC to be able to act in accordance with the principles of law and the principles of prosecution for the effectiveness of the prevention and suppression of corruption in the public sector according to its authority.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เกิดเป็นผลสำเร็จขึ้นได้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณอย่างสูงต่ออาจารย์ ดร.กรรภิรมย์ โกมลารชุน อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาให้โอกาสและสละเวลาอันมีค่าให้คำปรึกษา และคำแนะนำต่างๆ จนทำให้ผู้เขียนสามารถเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้

ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ประธาน วัฒนวาณิชย์ ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต และรองศาสตราจารย์ อัจฉรียา ชูตินันท์ อย่างสูงที่กรุณารับเป็นประธานกรรมการและกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ กรุณาให้ข้อคิดและคำแนะนำในการทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์และสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

นอกจากนี้ ขอขอบพระคุณ พันโท กรทิพย์ ดาโรจน์ และ พันตำรวจโท สิริพงษ์ ศรีตุลา ผู้บังคับบัญชาที่กรุณาให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือ ขอขอบคุณ คุณนิติธร สิริธนาชัยกุล ผู้ให้การสนับสนุนและส่งเสริมด้านความคิด ข้อมูลต่างๆ และให้แนวทางในการจัดทำวิทยานิพนธ์ ขอขอบคุณบุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ท. ทุกท่านที่กรุณาให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัยทุกท่าน และขอขอบคุณ เพื่อน พี่ น้องที่รักทุกๆ ท่าน ที่คอยให้กำลังใจและให้ความช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาโดยตลอด

การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่อาจสำเร็จลงได้ หากไม่ได้รับกำลังใจและการให้การสนับสนุนจากนางประคอง วิชัยกุล มารดา พี่ๆ ทุกคนในครอบครัว และคุณทวีพร ทิพย์พิริยพงศ์ ผู้มีอุปการคุณอย่างสูงสุดต่อการศึกษาในครั้งนี้ ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ตามความมุ่งหมาย

ส่วนที่ดีและคุณค่าของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอมอบบูชาแด่ผู้บุพการี ครูบาอาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่าน แต่หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

อัญญาณี วิชัยกุล

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย..... ฆ

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... ฉ

กิตติกรรมประกาศ..... ช

บทที่

1. บทนำ..... 1
   - 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา..... 1
   - 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา..... 7
   - 1.3 สมมติฐานการศึกษา..... 7
   - 1.4 ขอบเขตการศึกษา..... 8
   - 1.5 วิธีการศึกษา..... 8
   - 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... 8
2. การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551..... 10
   - 2.1 การดำเนินคดีอาญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา..... 10
   - 2.2 การไต่สวนข้อเท็จจริงคดีทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ท..... 17
   - 2.3 ปัญหาการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551..... 26
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ..... 36
   - 3.1 หลักการดำเนินคดีอาญา..... 36
   - 3.2 หลักห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ (ne bis in idem) 41
   - 3.3 ทฤษฎีการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ..... 43
   - 3.4 แนวคิดและความเป็นมาของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ..... 55
4. การดำเนินคดีทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ..... 73
   - 4.1 การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของประเทศสิงคโปร์..... 73

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
	4.2 การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง	80
	4.3 การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของประเทศอินโดนีเซีย	90
5.	แนวทางแก้ไขปัญหาการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551	95
	5.1 การดำเนินคดีทุจริตในภาครัฐโดยไม่อาศัยการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ	95
	5.2 อำนาจดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กรณีพนักงานสอบสวนส่งเรื่องล่าช้า กว่า 30 วัน	99
	5.3 การดำเนินคดีในกรณีที่มีการกระทำความผิดอาญาฐานอื่นรวมอยู่ด้วย	101
6.	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	106
	6.1 บทสรุป	106
	6.2 ข้อเสนอแนะ	109
บรรณานุกรม		112
ประวัติผู้เขียน		117

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตเป็นปัญหาที่ทั่วโลกยอมรับว่า ส่งผลกระทบหลายด้านทั้งต่อการพัฒนาประเทศเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และความมีจิตสำนึกของคนในประเทศนั้นๆ ซึ่งนับวันยิ่งทวีความรุนแรง มีความสลับซับซ้อน เชื่อมโยงเป็นขบวนการและแผ่ขยายไปในทุกพื้นที่ ทำให้ทุกๆ ประเทศต้องกลับมาให้ความสำคัญกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ซึ่งใช้อำนาจรัฐ แต่ได้อาศัยโอกาสที่ตนมีอำนาจหน้าที่แล้วใช้อำนาจหน้าที่นั้นไปในทางที่มิชอบก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อการพัฒนาประเทศ คดีทุจริตในภาครัฐจึงได้ถูกจัดให้เป็นคดีอาญาที่จะต้องมีกระบวนการในการดำเนินคดีที่แตกต่างไปจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไป

ในการดำเนินคดีอาญาทั่วไป กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่จะดำเนินการสืบสวน สอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ได้ตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ในส่วนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่แตกต่างออกไป โดยในประเทศไทยมีองค์กรหรือหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 2 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือสำนักงาน ป.ป.ท. โดยมี คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นผู้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐ และสรุปสำนวนส่งให้พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หรือพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 แล้วแต่กรณี โดยในการศึกษานี้ กล่าวถึงเฉพาะการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำทุจริตในภาครัฐ[1] เช่นเดียวกับการที่พนักงานสอบสวนใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในการดำเนินคดีอาญาทั่วไป แต่รูปแบบการดำเนินคดีตามกฎหมายทั้งสองฉบับมีความแตกต่างกันในการดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานสอบสวนใช้การสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐาน ส่วนการดำเนินการตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ใช้รูปแบบการไต่สวน โดยมีคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นผู้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไต่สวนข้อเท็จจริงสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ[2] โดยในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง กฎหมายกำหนดให้มี

---

[1] ความหมายของการทุจริตในภาครัฐ บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 หมายความว่า ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบในภาครัฐ โดยได้ให้นิยามคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนหรือผู้อื่นหรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น และ“ประพฤติมิชอบ” หมายความว่า ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน

[2] พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551
มาตรา 17 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอนโยบาย มาตรการ และแผนพัฒนาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี

(2) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

(3) เสนอแนะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(5) ไต่สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

อำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนด้วย[3] และสืบเนื่องจากอำนาจตามกฎหมายที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐนี้เอง ทำให้ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เทียบได้กับขั้นตอนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน จึงจำเป็นต้องศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาควบคู่กันไป

อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือการเริ่มต้นคดีทุจริตในภาครัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ถูกกำหนดไว้ตามบทบัญญัติในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กล่าวคือ เมื่อมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำการหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริตในภาครัฐไม่ว่าจะเป็น

1. เมื่อมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือ หรือ

2. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. พบเห็นหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ หรือ

3. เมื่อได้รับเรื่องที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากการกระทำทุจริตในภาครัฐจากพนักงานสอบสวน หรือ

4. เมื่อได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว การเริ่มต้นคดีทุจริตในภาครัฐตามที่กฎหมายกำหนดไว้นี้จึงเปรียบเสมือนบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เช่นเดียวกับบทบัญญัติตามมาตรา 121 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ให้อำนาจพนักงานสอบสวนในการสอบสวนคดีอาญาทั้งปวงได้ ยกเว้นคดีความผิดต่อส่วนตัวที่จะต้องมีการร้องทุกข์ก่อน[4] ดังนั้น ในการพิจารณาว่า การดำเนินการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวน และการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นการเริ่มต้นการสอบสวนหรือการไต่สวน

---

(6) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบด้วย

(7) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย

(8) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ หรือการอื่นใดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย

[3] มาตรา 60 พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

[4] มาตรา 121 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติให้ พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง แต่ถ้าเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัว ห้ามมิให้ทำการสอบสวน เว้นแต่จะมีคำร้องทุกข์ตามระเบียบ

ข้อเท็จจริงโดยมีอำนาจ และเป็นการสอบสวนหรือไต่สวนข้อเท็จจริงโดยชอบด้วยกฎหมายอันจะทำให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการฟ้องคดีหรือไม่นั้น จึงขึ้นอยู่กับการปฏิบัติตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์หรือวิธีการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

การที่มาตรา 23 พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กำหนดให้การเริ่มต้นคดีทุจริตในภาครัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีได้ 4 กรณี และหนึ่งในนั้นคือ การรับเรื่องจากพนักงานสอบสวนตามมาตรา 30[5] ซึ่งมีบทบัญญัติในตอนต้นที่ว่า “ในกรณีที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ อันเนื่องจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป...” จึงทำให้สามารถแยกพิจารณาองค์ประกอบหรือเงื่อนไขของคดีที่กฎหมายกำหนดให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้เป็น 3 ส่วน ดังนี้

1. มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน
2. เป็นการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ
3. อันเนื่องจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐ

---

[5] พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

มาตรา 30 ในกรณีที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ อันเนื่องจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป ในการนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจแจ้งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสียก่อนและส่งสำนวนการสอบสวนให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามระยะเวลาที่กำหนด โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะถือว่า สำนวนการสอบสวนดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ และหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องทำความตกลงกับสำนักงานโดยกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติต่างๆ รวมถึงการจัดทำสำนวนการสอบสวน การควบคุมตัว การปล่อยชั่วคราว และการดำเนินการอื่น ๆ เพื่อถือปฏิบัติร่วมกัน

ในกรณีที่มีการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่มิใช่การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย และคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่า หากให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีไปตามอำนาจหน้าที่จะเป็นประโยชน์กว่า จะส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับเรื่อง และขอให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปก็ได้ โดยให้นำขั้นตอนและวิธีปฏิบัติต่างๆ ทั้งหมดที่ได้กำหนดไว้ตามวรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. สั่งจำหน่ายเรื่องนั้น ในกรณีนี้ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควรจะแจ้งผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปด้วยก็ได้

โดยพนักงานสอบสวนจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายในสามสิบวัน นับตั้งแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่ต่อไป และหากคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีที่รับจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวเป็นกรณีการส่งเรื่องของพนักงานสอบสวนโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 30 แล้ว โดยผลของกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ถือว่า สำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ได้ และได้มีการแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยหากปรากฏว่า เรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการ เป็นกรณีที่มีการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่มิใช่การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย บทบัญญัติในวรรคท้าย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนดำเนินการได้ หากเห็นว่า การที่ให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีไปตามอำนาจหน้าที่นั้นจะเป็นประโยชน์มากกว่าการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่ทั้งนี้ หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งให้ดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าวไม่ใช่การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเป็นเรื่องที่ต้องห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รับไว้หรือพิจารณาดำเนินการกฎหมายกำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งคืนให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป[6]

ตามบทบัญญัติของกฎหมายมาตรา 30 ดังกล่าวข้างต้น จึงมีประเด็นที่ควรศึกษาถึงการส่งเรื่องของพนักงานสอบสวน ความชอบด้วยกฎหมาย อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. รวมถึงผลกระทบต่ออำนาจในฟ้องคดีของพนักงานอัยการ โดยพิจารณาตามองค์ประกอบ หรือเงื่อนไขของคดีอาญาที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กำหนดให้พนักงานสอบสวนต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงว่า ครบถ้วนถูกต้องทั้งสามส่วนหรือไม่ หากขาดส่วนหนึ่งส่วนใดหรือข้อเท็จจริงไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น

---

[6] มาตรา 31 เรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งมายังคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรา 30 ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีดังต่อไปนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องกลับให้พนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป

(1) เรื่องที่ไม่ใช่กรณีตามมาตรา 23

(2) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องห้ามมิให้รับหรือพิจารณา ตามมาตรา 26 (1) (2) (3)

(3) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องห้ามมิให้รับหรือพิจารณา ตามมาตรา 26 (4)

ในกรณีตาม (1) และ (3) ถ้าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาดำเนินการต่อไป

1. เมื่อเป็นการกล่าวถึงการร้องทุกข์กล่าวโทษ แต่ข้อเท็จจริงไม่ถูกต้องตามองค์ประกอบของคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือ

2. ในขณะร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ ผู้แจ้งไม่ได้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษหรือแสดงเจตนาโดยระบุว่า ให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด หรือ

3. พฤติการณ์การกระทำความผิดตามที่ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษนั้นไม่ใช่การกระทำทุจริตในภาครัฐ แต่เป็นการกระทำความผิดอาญาทั่วไป

หรือเป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการตามกฎหมายเกินกว่าสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. รับเรื่องดังกล่าวไว้ดำเนินการจะเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และหากคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวจะมีผลกระทบต่ออำนาจฟ้องของพนักงานอัยการหรือไม่ อย่างไร

ดังนั้น จึงทำให้ต้องพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่า หากเรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งให้ดำเนินการไม่มีการร้องทุกข์ของผู้เสียหาย หรือผู้แจ้งไม่ได้ระบุว่าให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด หรือพฤติการณ์การกระทำความผิดตามที่ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษนั้นไม่ใช่การกระทำทุจริตในภาครัฐ หรือส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการเกินกว่าสามสิบวัน คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะยังมีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือไม่ และกระทบไปถึงอำนาจในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการหรือไม่เพียงใด และในกรณีที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถส่งสำนวนคืนให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีไปตามอำนาจหน้าที่ ในคดีที่พบว่า มีการกระทำความผิดอื่นที่มิใช่การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วยหากจะเป็นประโยชน์มากกว่าการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้น ถูกต้องตามหลักกฎหมายหรือไม่ และควรที่จะทำการศึกษาว่า บทบัญญัติตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ดังกล่าว มีสภาพปัญหาที่เกิดจากความไม่ชัดเจน และส่งผลกระทบต่อการพิจารณาอำนาจหน้าที่หรือความชอบด้วยกฎหมายในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือไม่ และหากต้องการแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายดังกล่าวจะต้องพิจารณาปรับแก้บทบัญญัติดังกล่าว อย่างไร

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551
2. เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ
3. เพื่อศึกษาการดำเนินคดีทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กรณีพนักงานสอบสวนส่งเรื่องตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และแนวทางในการปรับแก้บทบัญญัติของกฎหมายให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย

1.3 สมมติฐานการศึกษา

การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เป็นวิธีปฏิบัติในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำทุจริตในภาครัฐ ซึ่งเทียบได้กับขั้นตอนการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การที่มาตรา 30 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ อันเนื่องจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป” ทำให้ต้องพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของอำนาจไต่สวนเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ประกอบกับการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นความผิดอาญาต่อแผ่นดิน เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินคดีไม่ว่าจะมีผู้เสียหายร้องทุกข์หรือมีการกล่าวโทษหรือไม่ก็ตามนั้น มีความเหมาะสมถูกต้องตามหลักกฎหมาย หรือเป็นบทบัญญัติที่ชัดเจนเพียงพอหรือไม่ ดังนั้น หากได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการร้องทุกข์ กล่าวโทษ หรือเจตนาในการมอบคดีให้พนักงานสอบสวน อำนาจสอบสวนของพนักงานสอบสวน หรือผลกระทบถึงอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ควบคู่กับการศึกษาแนวคิดทฤษฎีการดำเนินคดีอาญา หลักห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ หรือ ne bis in idem ทฤษฎีการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และสภาพปัญหาที่เกิดจากการส่งสำนวนของพนักงานสอบสวนและปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของกฎหมายจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กรณีพนักงาน

สอบสวนส่งเรื่องตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และปรับแก้กฎหมายให้มีความชัดเจน มีความถูกต้องและชอบด้วยหลักกฎหมาย เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐโดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตอบสนองนโยบายรัฐบาลในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ขอบเขตการศึกษา

มุ่งศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี ระบบการดำเนินคดีอาญา ประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำทุจริต ศึกษาสภาพปัญหาการร้องทุกข์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำทุจริตในภาครัฐ เจตนาในการมอบคดีให้พนักงานสอบสวนและอำนาจสอบสวนของพนักงานสอบสวน ผลกระทบถึงอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ควบคู่กับการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีการดำเนินคดีอาญา และปัญหาความไม่ชัดเจนในบทบัญญัติของกฎหมายโดยเป็นการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กรณีพนักงานสอบสวนส่งเรื่องตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 รวมทั้ง เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย ลดการใช้ดุลพินิจ ทำให้เกิดความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อเพิ่มประสิทธิในการไต่สวนข้อเท็จจริง ต่อไป

1.5 วิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมายไทย กฎหมายต่างประเทศ ตำรากฎหมายทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ หนังสือ วิทยานิพนธ์ บทความ ผลงานทางวิชาการ และเอกสารรายงานการวิจัยอื่นๆ รวมถึงการสืบค้นข้อมูลทางอินเตอร์เน็ต

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551
2. ทำให้ทราบแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ
3. ทำให้ทราบรูปแบบการดำเนินคดีทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ

4. ทำให้ได้แนวทางแก้ไขปัญหาการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กรณีที่พนักงานสอบสวนส่งเรื่องตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และแนวทางในการปรับแก้บทบัญญัติของกฎหมายให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย

บทที่ 2
การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

เกี่ยวกับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 จะได้กล่าวถึงการดำเนินคดีอาญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การไต่สวนข้อเท็จจริงคดีทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ความหมายและอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงคดีทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ปัญหาการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งได้แก่ ปัญหาอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท.ในประเด็นปัญหาการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษและกำหนดเวลาในการส่งเรื่องของพนักงานสอบสวน ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของกฎหมาย ตามมาตรา 30 ดังกล่าว ทั้งในส่วนของมาตรา 30 วรรคแรกและมาตรา 30 วรรคท้าย ตามลำดับ ดังนี้

2.1 การดำเนินคดีอาญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือ กฎหมายที่ว่าด้วยการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ โดยเริ่มตั้งแต่การจับ การค้น การควบคุม การสอบสวน การฟ้องคดีต่อศาล การพิจารณาและพิพากษาคดี ซึ่งในขั้นตอนต่างๆ เหล่านี้กฎหมายได้ให้อำนาจรัฐไว้อย่างกว้างขวาง แต่ในขณะเดียวกันก็ได้วางกรอบกำหนดขอบเขตในการใช้อำนาจรัฐไว้อย่างรัดกุม เพื่อมิให้คนบริสุทธิ์ต้องถูกลงโทษ มีการปฏิบัติที่เป็นธรรม และไม่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์[1]

---

[1] เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีพิจารณาอาญาว่าด้วยการดำเนินคดีในขั้นตอนก่อนพิจารณา, (กรุงเทพมหานคร : จิรรัชการพิมพ์, 2553), น. 1.

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไป (Lex Generalis) หมายความว่า เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่จำกัดบุคคล สถานที่ เวลา และเรื่องราว เช่นเดียวกับบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์[2]

โดยแนวคิดในการดำเนินคดีอาญาอาจกล่าวได้ว่า เมื่อมีการกระทำความผิดตามที่กฎหมายอาญาได้บัญญัติไว้เกิดขึ้น ต้องนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ (Punishment) ตามกระบวนวิธีพิจารณาความอาญา จึงจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบซึ่งเป็นกลไกในการบังคับใช้กฎหมายอาญาสารบัญญัติ (Criminal Law) ให้เป็นไปตามเป้าหมาย มีวัตถุประสงค์ในการรักษาสังคมให้มีความปลอดภัย และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม ทัศนคติ ตลอดจนค่านิยมของคนในสังคม นอกจากนี้ ได้กำหนดองค์กรต่างๆ และหลักเกณฑ์วิธีการที่องค์กรเหล่านั้นใช้ในการดำเนินการเพื่อควบคุมตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย[3]

วัตถุประสงค์ของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติและจัดอยู่ในประเภทของกฎหมายมหาชน หากพิจารณาถึงลักษณะของกฎหมายที่กำหนดความเกี่ยวพันทางกฎหมายระหว่างเอกชนกับรัฐ และองค์กรของรัฐผู้ใช้อำนาจอธิปไตย รวมทั้ง กำหนดความเกี่ยวพันระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันเอง ในปัจจุบัน กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ในการจะนำตัวผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดมาพิจารณาโดยกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายอาญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ[4]

การดำเนินคดีอาญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีขั้นตอนการดำเนินคดีอาญา[5] แบ่งเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่

1. กระบวนการก่อนฟ้องคดี ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 บัญญัติให้สิทธิทั้งผู้เสียหายและพนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีได้ แต่กรณีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดี กฎหมายไม่ได้กำหนดเงื่อนไขก่อนฟ้องไว้ ดังนั้น กระบวนการก่อนฟ้องคดีของคดีที่ผู้เสียหายเป็น

---

[2] หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 16 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ประกายพรึก, 2548), น. 123.

[3] อภินันทน์ อิศรางกูร ณ อยุธยา. ปัญหาการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช.; ศึกษาเฉพาะกรณีที่พนักงานสอบสวนส่งมาตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542. เอกสารวิชาการ หลักสูตร “ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.)” รุ่นที่ 9, น. 5 (2549).

[4] *เพิ่งอ้าง,* น. 7.

[5] ณรงค์ ใจหาญ, หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญชน, 2556), น. 42-54.

โจทก์จึงมีเพียงการรวบรวมพยานหลักฐานและเขียนฟ้องให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด และยื่นต่อศาลที่มีอาจชำระคดี เท่านั้น

สำหรับคดีอาญาที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้อง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 กำหนดเงื่อนไขว่า ต้องเป็นคดีที่ได้สอบสวนโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว พนักงานอัยการจึงจะสามารถยื่นฟ้องต่อศาลได้ กระบวนการก่อนฟ้องคดีของพนักงานอัยการ มีดังนี้

1.1 ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ กระบวนการนี้เป็นกระบวนการที่ทำให้เจ้าพนักงานของรัฐซึ่งเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือพนักงานสอบสวน ทราบว่า ได้มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น

(1) การร้องทุกข์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า “คำร้องทุกข์” หมายความถึง การที่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ว่ามีผู้กระทำความผิดขึ้นจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม ซึ่งกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหายและการกล่าวหาเช่นนั้นได้กล่าวโดยมีเจตนาจะให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ[6]

โดยแบ่งประเภทของความผิดที่จะดำเนินการสอบสวนและฟ้องร้อง ออกเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน และความผิดอันยอมความได้ ซึ่งความผิดใดจะเป็นความผิดอันยอมความได้นั้นจะต้องเป็นความผิดที่กฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน นอกจากที่ระบุไว้ให้เป็นความผิดอันยอมความได้ทั้งหมดนั้นเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน[7]

ความผิดอาญาแผ่นดิน ได้แก่ การกระทำความผิดอาญา ซึ่งผลของการกระทำผิดกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความผิดเหล่านี้ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา และในพระราชบัญญัติต่างๆ เช่น ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐ ความผิดต่อชีวิตร่างกาย หรือความผิดที่รัฐเข้าไปควบคุมการดำเนินการในกิจการที่สำคัญหรือร้ายแรง เช่น ความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน การค้ายาเสพติด และการกระทำทุจริต เป็นต้น ส่วนคดีอาญาอันยอมความได้หรือความผิดต่อส่วนตัว ได้แก่ การกระทำผิดอาญา ซึ่งผลของการกระทำผิดไม่ได้กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนทั่วไป แต่มีผลต่อผู้ถูกกระทำโดยตรง

ในคดีความผิดต่อส่วนตัว การร้องทุกข์มีความสำคัญต่อการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ ทั้งนี้ เพราะการร้องทุกข์เป็นเงื่อนไขในการสอบสวนเฉพาะคดีความผิดต่อส่วนตัว ดังนั้น

---

[6] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (7)

[7] คณิต ณ นคร, ประมวลกฎหมายอาญา : หลักกฎหมายและพื้นฐานความเข้าใจ, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556), น. 261.

ถ้าผู้เสียหายไม่ต้องการร้องทุกข์ พนักงานสอบสวนก็ไม่สามารถสอบสวนได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และทำให้พนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้องคดีเนื่องจากคดีไม่มีการสอบสวน[8]

(2) การกล่าวโทษ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า "คำกล่าวโทษ" หมายความถึง การที่บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ว่ามีบุคคลรู้ตัวหรือไม่ก็ดีได้กระทำความผิดอย่างหนึ่ง[9] จะเห็นได้ว่า การกล่าวโทษแตกต่างจากการร้องทุกข์ตรงที่ผู้กล่าวโทษต้องไม่ใช่ผู้เสียหาย และคำกล่าวโทษไม่จำต้องกล่าวด้วยเจตนาจะให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษ และในคดีความผิดต่อส่วนตัวนั้นถ้าเพียงแต่กล่าวโทษไม่ทำให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนได้[10]

ส่วนกรณี "คำกล่าวหา" ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ โดยมีเจตนาให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ[11]

1.2 การสืบสวน หมายความถึง การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด[12]

การสืบสวนเป็นอำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจที่จะดำเนินการสืบหาข้อเท็จจริงและหลักฐานต่างๆ เพื่อทราบว่า ผู้ใดเป็นผู้กระทำผิดและกระทำโดยวิธีการใดอย่างไร นอกจากนี้ ยังเป็นการสืบสวนเพื่อทราบว่าจะมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นที่ใด เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดังนั้น การสืบสวนจึงเป็นการกระทำทั้งก่อนและหลังการกระทำผิด[13]

1.3 การสอบสวน หมายความถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ[14]

หลังจากสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานได้เพียงพอแล้ว พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบจะทำความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อสั่งคดีซึ่งความเห็นของพนักงานสอบสวนนี้

---

[8] ณรงค์ ใจหาญ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5*, น. 44.

[9] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (8)

[10] ณรงค์ ใจหาญ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5*.

[11] คะนึง ฦาไชย, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น. 277.

[12] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (10)

[13] ณรงค์ ใจหาญ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5*.

[14] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11)

อาจจะเป็นการงดการสอบสวนหรือควรงดการสอบสวนในคดีที่ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำผิด หรือควรสั่งไม่ฟ้อง หรือควรสั่งฟ้องในคดีที่รู้ตัวผู้กระทำความผิด แล้วแต่กรณี ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งฟ้องพนักงานสอบสวนต้องนำตัวผู้ต้องหาส่งพนักงานอัยการพร้อมสำนวนการสอบสวนด้วย[15]

1.4 การสั่งคดี ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้อำนาจในการฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องแก่พนักงานอัยการเท่านั้น แม้พนักงานสอบสวนจะทำความเห็นเสนอพนักงานอัยการก็ยังมีอิสระในการสั่งคดี โดยพิจารณาจากพยานหลักฐานในสำนวนที่พนักงานสอบสวนรวบรวมส่งมา

เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาสำนวนการสอบสวนที่ส่งมาแล้วอาจมีคำสั่ง คือ งดการสอบสวนสั่งไม่ฟ้อง สั่งฟ้อง สั่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือหากยังจับตัวผู้ต้องหาไม่ได้ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการจับตัวมาให้ จากนั้น ถ้าเห็นควรสั่งฟ้องจะออกคำสั่งฟ้องและร่างคำฟ้องพร้อมนำตัวผู้ต้องหายื่นฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจ[16]

ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด จะมีขั้นตอนที่ต้องส่งสำนวนพร้อมคำสั่งไปให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ สำหรับคดีในกรุงเทพมหานคร แต่ถ้าเป็นจังหวัดอื่นต้องเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือรอง หรือผู้ช่วย หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ถือเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี แต่ถ้าบุคคลดังกล่าวไม่เห็นด้วยให้ส่งสำนวนพร้อมความเห็นควรสั่งฟ้องให้อัยการสูงสุดชี้ขาดต่อไป ถ้าอัยการสูงสุดชี้ขาดให้ฟ้องก็นำตัวผู้ต้องหาฟ้องต่อศาล ถ้าชี้ขาดไม่ฟ้องให้ถือเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี และเมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้วให้แจ้งให้ผู้ต้องหา ผู้ร้องทุกข์ทราบ และจัดการปล่อยตัวผู้ต้องหาถ้าผู้ต้องหาถูกควบคุมหรือขังอยู่ และจะสอบสวนผู้นั้นในเรื่องเดียวกันอีกไม่ได้ เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหานั้นได้[17]

2. กระบวนการหลังฟ้องคดี ภายหลังจากที่พนักงานอัยการหรือผู้เสียหายเป็นโจทก์ยื่นฟ้องต่อศาลชั้นต้นแล้ว ศาลชั้นต้นจะต้องดำเนินการตามขั้นตอน ได้แก่ การตรวจฟ้องก่อนที่จะรับฟ้องไว้พิจารณา เพื่อตรวจดูว่าคำฟ้องถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ถ้าศาลตรวจคำฟ้องแล้วเห็นว่าถูกต้อง หากเป็นคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ศาลประทับฟ้องได้โดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้องก่อน แต่ถ้าเป็นคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ศาลต้องไต่สวนมูลฟ้องก่อนจึงจะประทับฟ้องได้ถ้าคดีมีมูล จากนั้น การพิจารณาในศาลชั้นต้นเป็นการค้นหาความจริงจากพยานหลักฐานที่โจทก์และจำเลยนำเสนอเพื่อให้ได้ความว่า ตามที่โจทก์ได้กล่าวหาจำเลยเป็นผู้กระทำผิดนั้นหรือไม่ ซึ่งโจทก์

---

[15] ณรงค์ ใจหาญ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5*, น. 46.

[16] ณรงค์ ใจหาญ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5*, น. 47.

[17] ณรงค์ ใจหาญ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5*, น. 47.

มีหน้าที่นำสืบพิสูจน์ว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิด มิฉะนั้น จะต้องถือว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ และหลังจากที่สิ้นสุดการสืบพยานฝ่ายโจทก์และจำเลย ศาลจะพิจารณาพยานฝ่ายโจทก์ว่ามีหลักฐานน่าเชื่อว่าจำเลยกระทำความผิดหรือไม่ ถ้าพยานหลักฐานโจทก์ไม่น่าเชื่อถือหรือเป็นที่สงสัยศาลต้องยกฟ้องโดยไม่จำต้องพิจารณาพยานหลักฐานฝ่ายจำเลย แต่ถ้าพยานหลักฐานโจทก์น่าเชื่อถือศาลต้องพิจารณาว่าจำเลยนำสืบหักล้างพยานหลักฐานโจทก์ได้หรือไม่ หากไม่สามารถหักล้างได้ศาลจะต้องพิจารณาเหตุที่กฎหมายยกเว้นความผิด ยกเว้นโทษหรือขาดอายุความ ถ้ามีศาลต้องพิพากษายกฟ้อง แต่ถ้าไม่มีศาลต้องพิพากษาลงโทษจำเลยโดยจะต้องไม่ลงโทษเกินกว่าที่โจทก์ขอไว้ท้ายคำฟ้อง และโดยหลักแล้วคู่ความมีสิทธิอุทธรณ์ฎีกาได้ตามที่กฎหมายกำหนด[18]

3. กระบวนการชั้นบังคับคดี เมื่อศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดและศาลได้พิพากษาลงโทษจำเลยและกำหนดโทษอย่างใดอย่างหนึ่ง ได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ หรือริบทรัพย์สิน และคดีถึงที่สุด จะต้องมีการบังคับโทษให้เป็นไปตามคำพิพากษานั้น[19]

หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินคดีอาญาตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีทั้งหมด 5 ขั้นตอนหลัก คือ สืบสวน สอบสวน ฟ้องคดี พิจารณาพิพากษาคดีและบังคับโทษ โดยการสืบสวนและการสอบสวนเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การฟ้องคดีอาญาเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ และการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นหน้าที่ของศาล โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะต้องทำการสืบสวนสอบสวนและสรุปสำนวนเสนอพนักงานอัยการเพื่อสั่งฟ้องคดีและเมื่อพนักงานอัยการสั่งฟ้องแล้ว พนักงานอัยการก็ต้องนำตัวผู้กระทำความผิดพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนส่งฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา และศาลก็จะทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีตามพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนนั้นเป็นหลัก โดยแยกเนื้อหาออกเป็น 2 ส่วน การเริ่มคดี และการสอบสวน[20] ดังนี้

การเริ่มคดี กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นความผิดอาญาแผ่นดินหรือความผิดอาญาต่อส่วนตัวเมื่อผู้เสียหายได้ร้องทุกข์ตามกฎหมายแล้ว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นผู้ดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดเพื่อให้ได้รับโทษ ตามหลักความผิดและรับโทษทางอาญาตามที่บัญญัติไว้ใน

---

[18] ณรงค์ ใจหาญ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5*, น. 47-51.

[19] ณรงค์ ใจหาญ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5*, น. 51-54.

[20] อภินันทน์ อิศรางกูร ณ อยุธยา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น. 7.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพนักงานสอบสวนจะต้องเริ่มทำการสอบสวนโดยมิชักช้า โดยผู้ต้องหาไม่จำต้องอยู่ด้วยตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย

แต่ในการดำเนินคดีอาญานั้น พนักงานสอบสวนอาจมิใช่ผู้เริ่มต้นคดีเองเสมอไป และในกรณีที่ผู้กระทำผิดเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐได้กระทำผิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนราชการเจ้าสังกัดหรือส่วนราชการที่ได้รับความเสียหายอาจจะเป็นผู้เริ่มคดีได้ โดยจะส่งมอบให้กับพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนและดำเนินคดีอาญาแทนต่อไป

1. หน่วยงานอื่นของรัฐเริ่มคดี กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการนั้น ถือว่า รัฐเป็นผู้เสียหาย หน่วยงานของรัฐที่ตรวจสอบพบหรือหน่วยงานของรัฐเจ้าสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำผิดผู้นั้นจะต้องเป็นผู้ดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดได้รับโทษโดยส่งเรื่องไปให้พนักงานฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือตำรวจ ซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดำเนินคดี หน่วยงานของรัฐดังกล่าวนี้ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ซึ่งเป็นส่วนราชการเจ้าสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิด สำนักงานการตรวจสอบเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน(ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค(สคบ.) เป็นต้น โดยหน่วยงานเหล่านี้เป็นเสมือนผู้เริ่มคดีให้พนักงานสอบสวน และเมื่อพนักงานสอบสวนได้รับแจ้งจากหน่วยงานของรัฐดังกล่าว พนักงานสอบสวนจะทำการสอบสวนดำเนินคดีอาญาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

2. พนักงานสอบสวนเริ่มคดีเอง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 กำหนดให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้างหรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือซึ่งผู้ต้องหามีที่อยู่หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้ ดังนั้น เมื่อพนักงานสอบสวนทราบว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นหรืออ้างหรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือซึ่งผู้ต้องหามีที่อยู่หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตน พนักงานสอบสวนในเขตท้องที่นั้นมีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนความผิดอาญานั้นได้ทันที โดยไม่ต้องรอให้ผู้ใดแจ้งความร้องทุกข์ก่อน เว้นแต่เป็นความผิดอาญาต่อส่วนตัวซึ่งผู้เสียหายจะต้องร้องทุกข์ก่อนจึงจะทำให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจทำการสอบสวนได้

ดังนั้น เมื่อพนักงานสอบสวนพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดอาญาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการซึ่งโดยหลักก็คือความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 อันเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน พนักงานสอบสวนย่อมมีอำนาจทำการสอบสวนได้เองทันที โดยไม่ต้องรอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นส่งเรื่องมาให้ พนักงานสอบสวนสามารถ

เริ่มคดีอาญานั้นเองได้ โดยทำการสอบสวนและส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีต่อไป

การสอบสวน กล่าวคือ การรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการทั้งหลายเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาซึ่งพนักงานสอบสวนได้กระทำไปเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ โดยในการดำเนินคดีอาญาคดีซึ่งพนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดี ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบังคับให้ต้องมีการสอบสวนก่อนฟ้องคดีทุกคดีไป รวมถึงคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ซึ่งถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายด้วย โดยมี คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นผู้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดี

2.2 การไต่สวนข้อเท็จจริงคดีทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษ (Lex Specialis) หมายความว่า กฎหมายที่มีข้อความที่ใช้บังคับจำกัดบุคคล[21]

การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำทุจริตในภาครัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นอำนาจตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดยเทียบได้กับขั้นตอนการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจในการดำเนินคดีอาญาในขั้นตอนก่อนการพิจารณาคดีในศาล และในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนด้วย[22]

---

[21] หยุด แสงอุทัย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น. 123.

[22] มาตรา 60 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการ อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการ อนุกรรมการ และพนักงาน ป.ป.ท. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ โดยให้มีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนด้วย เว้นแต่อำนาจในการจับและคุมขังให้แจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้ดำเนินการ

2.2.1 ความหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

คณะกรรมการ ป.ป.ท หมายความว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และให้หมายความรวมถึงประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐด้วย[23] แต่งตั้งขึ้นเนื่องจาก รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารซึ่งมีภารกิจโดยตรงในการป้องกันปราบปรามการทุจริตของบุคลากรในภาคราชการ แต่ไม่มีเครื่องมือโดยตรงที่จะแก้ไขปัญหานี้ และแม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับอยู่แล้ว และสามารถดำเนินการได้ดีในระดับหนึ่ง แต่เนื่องจากภารกิจหน้าที่ดังกล่าวทำให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคดีในความรับผิดชอบจำนวนมากเกินกำลังและขนาดขององค์กร อีกทั้งยังเป็นองค์กรอิสระที่รัฐบาลมิได้รับผิดชอบ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้มีการจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐขึ้น

โดยสืบเนื่องจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3) ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง หรือเทียบเท่าขึ้นไปร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย จึงส่งผลให้การกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงและข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และยังไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบ กระทรวงยุติธรรมจึงได้ปรับปรุงร่างกฎหมายที่เสนอให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และคณะรัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาและมีมติให้ความเห็นชอบเป็นกฎหมาย[24]

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดโครงสร้างองค์กรฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามทุจริตในภาครัฐ เป็น 2 ส่วน กล่าวคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐต่อไป

---

[23] มาตรา 3 พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551.

[24] สำนักงาน ป.ป.ท, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2559, จาก http://www.pacc.go.th

คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีองค์ประกอบ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กล่าวคือ ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกห้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ตามมาตรา 5/1 และมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง พร้อมทั้งให้เลขาธิการเป็นเลขานุการ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือ สำนักงาน ป.ป.ท.แต่เดิมกฎหมายกำหนดให้เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ต่อมา ได้มีการแก้ไขกฎหมายกำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือ ทบวง โดยมีเลขาธิการเป็นผู้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงาน ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน โดยมีรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ[25]

สำนักงาน ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดยกำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. รวมตลอดทั้งสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสานงานและให้ความร่วมมือกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต ประสานงานและให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต จัดให้มี หรือให้ความร่วมมือกับองค์กรอื่นในการศึกษาอบรมและพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต รวมทั้งปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย และมีบทบาทเป็นองค์กรหลักของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยเป็นศูนย์กลางทั้งด้านการป้องกัน การปราบปราม และการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในการดำเนินตามนโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน

---

[25] มาตรา 51 วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559.

ภาครัฐ รวมทั้งกำหนดมาตรการเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถบูรณาการการดำเนินการระหว่างหน่วยงานต่างๆ ให้บังเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.2.2 อำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงคดีทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

คดีทุจริตที่อยู่ในอำนาจการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ใช้คำว่า "ทุจริตในภาครัฐ" หมายความว่า ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบในภาครัฐ[26]

"ทุจริตต่อหน้าที่" หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้นหรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนหรือผู้อื่นหรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

และคำว่า "ประพฤติมิชอบ" หมายความว่า ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษาหรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน

โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้กระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้น พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ. 2551 ให้ความหมายคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ตามบทนิยามมาตรา 3 ในกฎหมายดังกล่าวว่า หมายถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ไม่รวมถึงผู้บริหารระดับสูง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ผู้พิพากษาและตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของศาล เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานรัฐสภา องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระจากการควบคุมหรือกำกับของฝ่ายบริหารที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่ของรัฐในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งร่วมกระทำความผิดกับบุคคลดังที่ได้กล่าวแล้ว

---

[26] พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 3

ประมวลกฎหมายอาญาในภาคความผิด ได้บัญญัติถึงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นความผิดอาญาและถือเป็นการกระทำทุจริตในภาครัฐไว้ในความผิดเกี่ยวกับการปกครอง ได้แก่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มาตรา 147-166 คือ กรณีที่เจ้าพนักงานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของตน เช่น ทุจริตเรียกหรือรับเงินสินบน ปิดบังพยานหลักฐาน ช่วยเหลือผู้กระทำความผิด ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยมิชอบ เป็นต้น และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม มาตรา 200-205 คือ กรณีที่เจ้าพนักงานในการยุติธรรม ได้แก่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาล ทำการในตำแหน่งหน้าที่ของตนช่วยผู้กระทำความผิดหรือแกล้งผู้ที่ไม่ได้ทำผิดให้ได้รับโทษ กระทำการทุจริต เรียกหรือรับสินบนทำให้ผู้ถูกคุมขังหลุดจากที่คุมขังไป เป็นต้น[27] โดยลักษณะความผิดที่เป็นการกระทำทุจริตในภาครัฐโดยส่วนใหญ่มักเป็นการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นโดยอาศัยช่องว่างและโอกาสที่มีตำแหน่งหน้าที่นั้น

"ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ" คือ ความผิดในภาค 2 ลักษณะ 2 หมวด 2 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนี้เป็นความผิดที่ผู้กระทำความผิดต้องเป็นเจ้าพนักงานเท่านั้นและจะต้องกระทำความผิดในหน้าที่ของตน บุคคลอื่นที่มิได้เป็นเจ้าพนักงานย่อมขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้กระทำความผิด ฉะนั้น หากมีบุคคลอื่นที่มิได้เป็นเจ้าพนักงานกระทำความผิดร่วมกับเจ้าพนักงาน บุคคลอื่นนั้นเป็นได้เพียงผู้สนับสนุนการกระทำความผิดของเจ้าพนักงาน และหากเจ้าพนักงานใช้ให้ราษฎรเป็นผู้กระทำแทนตน ราษฎรเป็นผู้สนับสนุน ส่วนเจ้าพนักงานเป็นผู้กระทำความผิดโดยอ้อม คือ เสมือนกระทำความผิดด้วยตนเอง[28]

เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องปฏิบัติราชการให้ถูกต้องชอบด้วยกฎหมาย หน้าที่ราชการที่กฎหมายอาญากำหนดในความผิดฐานต่างๆ ในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนี้เป็นหน้าที่ราชการทั่วไป เจ้าพนักงานเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือใช้อำนาจรัฐนั้น เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องรักษาอำนาจรัฐที่ตนใช้นั้นให้บริสุทธิ์สะอาดหรือไม่ทำให้ตำแหน่งหน้าที่ของตนเสร้าหมองในสายตาของประชาชน โดยคุณธรรมทางกฎหมายของความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการส่วนใหญ่แล้วกฎหมายจะมุ่งคุ้มครองความบริสุทธิ์สะอาดแห่งอำนาจรัฐหรือความบริสุทธิ์สะอาดแห่งตำแหน่ง และความเป็นกลางของรัฐ[29]

"ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม" คือ ความผิดในภาค 2 ลักษณะ 3 หมวด 1 การยุติธรรมของประเทศเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ กฎหมายจึงต้องควบคุมเจ้าพนักงานในการ

---

[27] ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, หลักกฎหมาย กฎหมายอาญา ภาคความผิด, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญชน, 2554). น. 31-32.

[28] *เพิ่งอ้าง*, น. 46.

[29] คณิต ณ นคร, กฎหมายอาญาภาคความผิด, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญชน, 2559), น. 735.

ยุติธรรมมิให้ประพฤติในทางที่นำมาซึ่งความไม่ยุติธรรม และหากกระทำความผิดแล้วเจ้าพนักงานในการยุติธรรมจะได้รับโทษที่หนักกว่าเจ้าพนักงานทั่วไป โดยคุณธรรมทางกฎหมายของความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่วนใหญ่แล้วกฎหมายจะมุ่งให้ความคุ้มครองความบริสุทธิ์สะอาดแห่งอำนาจรัฐในการยุติธรรมหรือความบริสุทธิ์สะอาดแห่งตำแหน่งในการยุติธรรม ความเป็นกลางของงานการยุติธรรม ความบริสุทธิ์สะอาดของงานการยุติธรรม และความเด็ดขาดของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล[30]

การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนการมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท.ในอดีตเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการถือเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และถ้าพบว่าการทุจริตนั้นเป็นความผิดอาญาด้วย หน่วยงานต้นสังกัดต้องดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทุจริตนั้น แต่หากหน่วยงานต้นสังกัดไม่ได้ดำเนินคดีอาญาเอง หน่วยงานต้นสังกัดจะส่งเรื่องการกระทำความผิดนั้นไปให้หน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทำการแทนต่อไปก็ได้ เว้นแต่ หน่วยงานนั้นมีกฎหมายรับรองให้มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาเองได้ก็ไม่ต้องส่งเรื่องไปให้หน่วยงานอื่นดำเนินคดีแทน โดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น ได้แก่ องค์กรตำรวจ องค์กรฝ่ายปกครอง องค์กรอัยการ และองค์กรศาล[31]

ในการไต่สวนข้อเท็จจริงคดีทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เริ่มต้นขึ้นตามบทบัญญัติมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กล่าวคือ เมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว ได้แก่

(1) เมื่อได้รับการกล่าวหาตามมาตรา 24

(2) เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ

(3) เมื่อได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวน ตามมาตรา 30

(4) เมื่อได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

ซึ่งกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้แก่ การเสนอนโยบาย มาตรการ และแผนพัฒนาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐต่อ

---

[30] *เพิ่งอ้าง*, น. 836.

[31] ชื่นชม มัณยารมย์, "บทบาทของเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ป. ในการดำเนินคดีอาญา," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), น. 20.

คณะรัฐมนตรี (มาตรา 17 (1)) การเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (มาตรา 17 (2)) เสนอแนะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ในการกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (มาตรา 17 (3)) ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 17 (4)) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 17 (5)) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบด้วย (มาตรา 17 (6)) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย (มาตรา 17 (7)) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้หรือการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามที่คณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย (มาตรา 17 (8))

ความหมายของ “การไต่สวนข้อเท็จจริง” คดีทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ท. คือ การแสวงหา รวบรวม และดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในการที่จะทราบรายละเอียดและพิสูจน์เกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ[32] ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ทุกกระทรวง ทบวง กรม ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร ข้าราชการครู พนักงานองค์การมหาชน พนักงานรัฐวิสาหกิจ ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนข้าราชการ และพนักงานหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งในรูปแบบพิเศษอื่น[33]

โดยในการปฏิบัติหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ 17 (4) และ (5) นั้น พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย[34]

1. มีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชี เอกสารหรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อไต่สวนหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

---

[32] พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 3

[33] สำนักงาน ป.ป.ท., สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2559, จาก http://www.pacc.go.th

[34] พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 18

2. มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดๆ มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อไต่สวนหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

3. ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

4. ขอให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้ความช่วยเหลือสนับสนุน หรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม โดยให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐปฏิบัติการตามที่ขอได้ตามสมควรแก่กรณี

โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนหรือมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนดโดยคำนึงถึงความเหมาะสม ระดับ และตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งคณะอนุกรรมการดังกล่าวต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่นั้น และในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง กฎหมายกำหนดให้กรรมการ อนุกรรมการ และพนักงาน ป.ป.ท. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ โดยให้มีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน เว้นแต่อำนาจในการจับและคุมขัง ให้แจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้ดำเนินการ[35]

ในการไต่สวนข้อเท็จจริง ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นควรตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา และเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ขอความร่วมมือจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ส่งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นไว้มาให้ตรวจสอบได้ แต่ถ้าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหามิได้เป็นผู้ที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามรายการและภายในเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนดได้ และในการ

[35] สำนักงาน ป.ป.ท., สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2559, จาก http://www.pacc.go.th

ไต่สวนหรือในกรณีอื่นใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติให้ส่งเรื่องทั้งหมดพร้อมทั้งสำนวนการไต่สวนและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ในกรณีเช่นนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะถือเอาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยจะไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมิได้ร่ำรวยผิดปกติหรือมิได้มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ แต่มีกรณีต้องดำเนินการเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเรื่องคืนให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือจะไต่สวนและชี้มูลตามอำนาจหน้าที่ของตนต่อไปก็ได้

และเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะแจ้งให้หน่วยงานใดดำเนินการจัดให้กรรมการหรืออนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลอื่นที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะเกี่ยวข้องในเรื่องที่กล่าวหาเพื่อประโยชน์ในการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กรรมการหรืออนุกรรมการไต่สวนจะขอเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานใดให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด ทั้งนี้ ภายใต้บังคับของกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานนั้น[36]

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำทุจริตในภาครัฐแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่มีมูลการกระทำความผิดให้ดำเนินการชี้มูลความผิด[37] ดังนี้

1. กรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และเมื่อได้รับรายงานแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบ ภายใน 15 วัน

[36] สำนักงาน ป.ป.ท., สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2559, จาก http://www.pacc.go.th

[37] พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา

นับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรืออาญาตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้นๆ ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาไม่ดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 41 หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควร หรือในกรณีที่จำเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือคณะกรรมการอื่นซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารรัฐวิสาหกิจ หรือผู้สั่งแต่งตั้งกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ แล้วแต่กรณี พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้มีการดำเนินการที่ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้ ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว

2. กรณีมีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องพร้อมทั้งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงาน เอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป

3. กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติ อนุญาตออกเอกสารสิทธิ ให้สิทธิประโยชน์หรือการสั่งการใดๆ แก่บุคคลใดโดยมิชอบ หรืออาจเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุมัติ อนุญาต ออกเอกสารสิทธิ ให้สิทธิประโยชน์หรือการสั่งการใดๆ นั้น ต่อไปด้วย

2.3 ปัญหาการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

ปัญหาการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เป็นประเด็นที่ต้องทำการศึกษา เนื่องจากอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงหรืออำนาจในการเริ่มต้นคดี

ทุจริตในภาครัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มี 4 กรณี ตามบทบัญญัติของกฎหมาย[38] ซึ่งการรับเรื่องตามมาตรา 30 เป็น 1 ใน 4 กรณีดังกล่าว โดยกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะต้องส่งเรื่องซึ่งมีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อวินิจฉัยชี้มูล ดังนั้น ถ้าการส่งเรื่องของพนักงานสอบสวน ตามมาตรา 30 ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจมีผลให้ต้องพิจารณาอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งมีบทบัญญัติตามวรรคแรกในตอนต้น ว่า “ในกรณีที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ อันเนื่องจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป” และบทบัญญัติในวรรคท้าย ความว่า “...ในกรณีที่มีการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่มิใช่การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย และคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่า หากให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีไปตามอำนาจหน้าที่จะเป็นประโยชน์กว่า จะส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับเรื่อง และขอให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปก็ได้...” ทำให้พบปัญหาที่ต้องพิจารณาอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดังนี้

2.3.1 ปัญหาการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

จากบทบัญญัติที่ว่า “ในกรณีที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ อันเนื่องจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ...” สามารถแยกพิจารณาองค์ประกอบของเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้พนักงานสอบสวนต้องส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาดำเนินการได้เป็น

---

[38] พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

มาตรา 23 ภายใต้บังคับมาตรา 25 และมาตรา 26 เมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็วตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด

(1) เมื่อได้รับการกล่าวหาตามมาตรา 24

(2) เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ

(3) เมื่อได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวนมาตรา 30

(4) เมื่อได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

3 ส่วน ได้แก่ จะต้องมีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน จะต้องเป็นการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และจะต้องเป็นการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐสืบเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้กระทำการทุจริตในภาครัฐ โดยมีปัญหาว่า คดีอาญาที่กฎหมายกำหนดให้พนักงานสอบสวนจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง จะต้องมีองค์ประกอบหรือเงื่อนไขที่ครบถ้วนทั้ง 3 ส่วนหรือไม่ หากขาดส่วนหนึ่งส่วนใด จะทำให้ไม่ใช่คดีอาญาที่กฎหมายกำหนดให้พนักงานสอบสวนจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือไม่

โดยปัญหาการร้องทุกข์กล่าวโทษที่พบในปัจจุบัน ได้แก่

1. มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน แต่ไม่ใช่การร้องทุกข์กล่าวโทษที่ถูกต้อง เช่น ไม่เป็นไปตามองค์ประกอบของคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ ตามหลักประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2. มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน แต่ไม่ใช่การร้องทุกข์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ ผู้แจ้งไม่ได้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษหรือแสดงเจตนาให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด

3. มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน แต่พฤติการณ์การกระทำความผิดไม่ใช่การทุจริตในภาครัฐ โดยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามที่ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษไม่ใช่การกระทำทุจริตในภาครัฐแต่เป็นการกระทำความผิดอาญาทั่วไป

อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้ถูกกำหนดไว้ตามบทบัญญัติในมาตรา 23 กล่าวคือ เมื่อมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำการหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริตในภาครัฐไม่ว่าจะเป็นการกล่าวหาด้วยวาจา หรือทำเป็นหนังสือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. พบเห็นหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ หรือเมื่อได้รับเรื่องที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากการกระทำทุจริตในภาครัฐจากพนักงานสอบสวน หรือเมื่อได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว โดยการเริ่มต้นคดีทุจริตในภาครัฐตามที่กฎหมายกำหนดไว้นี้เปรียบได้กับบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

แต่จากประเด็นปัญหาการร้องทุกข์กล่าวโทษข้างต้น ทำให้ต้องพิจารณาว่า หากเรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการ ไม่ครบถ้วนตามองค์ประกอบหรือ

เงื่อนไขส่วนหนึ่งส่วนใด จะมีผลทำให้คดีอาญาดังกล่าวไม่ใช่คดีซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่พนักงานสอบสวนจะต้องส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการหรือไม่ และการที่ พนักงานสอบสวนใช้ดุลพินิจส่งเรื่องในลักษณะดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณา นั้น ทำให้เกิดเป็นประเด็นปัญหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงหรือไม่ และหากคณะกรรมการ ป.ป.ท. รับไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง จะเป็นการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ปัญหาการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มีกรณีตัวอย่างหลายประการ เช่น ในการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ บ่อยครั้งที่เป็นไปเพียงเพราะความไม่พึงพอใจในการปฏิบัติงาน หรือต้องการกลั่นแกล้ง หรือเพื่อประโยชน์ในการนำไปใช้ต่อสู้คดีอาญาที่ตนตกเป็นผู้ต้องหาโดยใช้วิธีการมาร้องทุกข์กล่าวโทษตามกฎหมายให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐแทน ที่เรียกว่า เป็นการแก้เกี้ยวในทางคดี หรือในบางกรณีผู้เสียหายไม่ได้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษระบุให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด แต่พนักงานสอบสวนกลับใช้ดุลพินิจในการสอบสวนเบื้องต้นแล้วสรุปว่า มีหรือน่าจะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวข้อง หรือบางกรณีผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีการกล่าวโทษบุคคลซึ่งมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่เป็นการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษในคดีความผิดอื่นไม่ใช่การกระทำทุจริตในภาครัฐ เช่น ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย หรือปล้นทรัพย์ แต่พนักงานสอบสวนกลับส่งเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการ เป็นต้น

ตัวอย่างเช่น กรณีที่ สำนักงาน ป.ป.ท. ได้รับคดีที่พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เพื่อตรวจสอบการทุจริตการเก็บรักษาข้าวในคลังสินค้าตามโครงการรับจำนำข้าว โดยมีข้อเท็จจริงว่า องค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) โดยผู้รับมอบอำนาจได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนกองบังคับการปราบปราม 2 กรณี[39] ดังนี้

1. กรณีองค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) เป็นคู่สัญญา “เช่าคลังสินค้า” เพื่อเก็บข้าวสาร โดยกล่าวหานิติบุคคล และเอกชนคู่สัญญาผู้มีหน้าที่ตรวจสอบรับรองคุณภาพและปริมาณข้าว รวมทั้งผู้ตรวจสอบรับรองคุณภาพและปริมาณ (Surveyor)

---

[39] บันทึกข้อความ เรื่อง การดำเนินการของสำนักงาน ป.ป.ท. ในโครงการรับจำนำข้าว ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2559

2. กรณีองค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) เป็นคู่สัญญา “ฝากเก็บรักษาข้าวสาร” กล่าวหานิติบุคคล และเอกชนคู่สัญญาที่ให้เช่าคลังสินค้า ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบรับรองคุณภาพและปริมาณข้าวในคลังสินค้าที่รับฝาก

ตามโครงการรับจำนำข้าว รวม 7 โครงการ ได้แก่ โครงการรับจำนาข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2551 โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2551/2 โครงการรับจำนาข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2552 โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/5 โครงการรับจำนาข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2555 โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี 2555/6 และโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2556/7

ซึ่งในการแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนนั้น องค์การคลังสินค้า (อคส.) ได้มอบหมายให้ผู้รับมอบอำนาจแจ้งความร้องทุกข์เพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ประกอบการที่เก็บรักษาข้าวไว้ในคลังสินค้าโดยให้ดำเนินคดีกับทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ในความผิดอาญาฐานใดฐานหนึ่ง กล่าวคือ ลักทรัพย์ ยักยอก หรือฉ้อโกง และข้อหาอื่นๆ ส่วนองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) แจ้งความร้องทุกข์เพื่อดำเนินคดีอาญากับนิติบุคคล และกรรมการ บริษัทและพนักงาน (Surveyor) ผู้รับจ้างตรวจสอบและรับผิดชอบคุณภาพ ชนิด และน้ำหนักข้าวสาร ทั้งในฐานะนิติบุคคลและในนามส่วนตัว รวมถึง ผู้ลงนามรับรองการตรวจสอบคุณภาพข้าว ในความผิดอาญาฐานฉ้อโกง ผู้มีวิชาชีพทำคำรับรองเอกสารอันเป็นเท็จ และความผิดอื่นๆ ที่สอบสวนได้เพิ่มเติม ทั้งนี้ หากผลการสอบสวนพบว่า มีผู้กระทำความผิดคนอื่น และในความผิดอื่นเพิ่มเติมประสงค์ที่จะดำเนินคดีอาญาให้ครบถ้วนทุกประการ แต่ทั้งนี้ ไม่พบว่า องค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษโดยระบุให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด ในข้อกล่าวหาใด

ปรากฏข้อเท็จจริงว่า พนักงานสอบสวนของกองบังคับการปราบปรามได้ส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนในท้องที่เกิดเหตุหลายท้องที่ดำเนินการสอบสวนตามอำนาจหน้าที่ ต่อมาพนักงานสอบสวนท้องที่ ได้ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังสำนักงาน ป.ป.ท. ตามนัยมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดยระบุข้อพิจารณาในหนังสือนำส่งสำนวนการสอบสวน ความว่า “เชื่อว่า” กรณีดังกล่าว มีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ในอำนาจการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ร่วมกระทำผิดด้วย แต่จากข้อเท็จจริงในสำนวนไม่พบว่า องค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.)

ได้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด สืบเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้กระทำการทุจริตในภาครัฐแต่อย่างใด[40]

จากตัวอย่างการส่งเรื่องของพนักงานสอบสวนในกรณีการทุจริตการเก็บรักษาข้าวในคลังสินค้าให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 นี้เอง จะเห็นได้ว่า มีองค์ประกอบไม่ครบทั้ง 3 ส่วน กล่าวคือ แม้จะมีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน แต่ไม่ได้ระบุว่าร้องทุกข์หรือกล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด หรือมีพฤติการณ์สืบเนื่องมาจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐอย่างไร จึงเป็นประเด็นปัญหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะมีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าวหรือไม่

2.3.2 ปัญหากำหนดเวลาในการส่งเรื่องจากพนักงานสอบสวน

จากบทบัญญัติมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ในตอนต้นที่ว่า “ในกรณีที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ อันเนื่องจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป” นอกจากประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาเรื่องการร้องทุกข์กล่าวโทษแล้ว กำหนดเวลาสามสินวันนับแต่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษที่กฎหมายบัญญัติไว้ยังเป็นประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ด้วย

การกำหนดระยะเวลา 30 วัน นับตั้งแต่พนักงานพนักงานสอบสวนได้รับการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ เป็นไปเพื่อจำกัดอำนาจในการสอบสวน และรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเป็นเวลาขั้นต่ำที่สุดที่ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจที่จะดำเนินการใดๆ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในการสืบสวนสอบสวน การจับ การค้น และการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิด เพื่อรวบรวมหลักฐานต่างๆ ในการวินิจฉัยว่า เรื่องดังกล่าวอยู่ในอำนาจการสอบสวนของพนักงานสอบสวนหรืออยู่ในอำนาจการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงเป็นช่วงเวลาที่กำหนดขึ้นเพียงเพื่อเร่งรัดให้พนักงานสอบสวน ต้องสอบสวน และรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาวินิจฉัยส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการโดยเร็ว[41] เท่านั้น แต่สืบเนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 30 แห่ง

---

[40] บันทึกข้อความ เรื่อง การดำเนินการของสำนักงาน ป.ป.ท. ในโครงการรับจำนำข้าว ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2559

[41] อภินันทน์ อิศรางกูร ณ อยุธยา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น. 38.

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เป็นหนึ่งในช่องทางการเริ่มคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และยังได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถถือสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ ทำให้เป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า หากพนักงานสอบสวนใช้เวลาในการดำเนินการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน และส่งสำนวนให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ล่าช้าเกินกว่า 30 วัน อาจกระทบถึงอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือจะมีผลกระทบถึงการถือสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนที่ดำเนินการสอบสวนเกินกว่า 30 วัน เป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือไม่

การที่พนักงานสอบสวนใช้ดุลพินิจส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการ โดยอาศัยช่องทางการส่งเรื่องตามมาตรา 30 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งมีประเด็นปัญหาในเรื่องของการร้องทุกข์กล่าวโทษและการไม่ปฏิบัติตามกำหนดเวลาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งอาจเป็นประเด็นที่ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ถูกโต้แย้งเรื่องอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง รวมถึงอำนาจฟ้องคดีของพนักงานอัยการ และอาจเป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นในการพิจารณาคดีของศาล โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในปัจจุบันเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ใช้เหตุดังกล่าวในการต่อสู้คดีโดยอ้างว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง

2.3.3 ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติมาตรา 30 วรรคท้าย

บทบัญญัติมาตรา 30 วรรคท้าย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ได้บัญญัติเพิ่มเติมว่า “ในกรณีที่มีการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่ใช่การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย และคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่า หากให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีไปตามอำนาจหน้าที่จะเป็นประโยชน์กว่า จะส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับเรื่อง และขอให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปก็ได้...” ทำให้เป็นปัญหาว่า กรณีใดบ้างเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ควรจะส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการ

ในการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 30 วรรคท้าย มีการระบุเหตุผลไว้ว่า เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ หากเห็นว่าเป็นประโยชน์มากกว่า เนื่องจากเป็นกรณีการกระทำความผิดทางอาญาที่มิใช่การกระทำทุจริตในภาครัฐ

รวมอยู่ด้วย จึงควรให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีดังกล่าว[42] โดยยกตัวอย่างกรณีการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหลายๆ ความผิด เช่น เจ้าพนักงานตำรวจกลุ่มหนึ่งตั้งด่านตรวจค้นตามปกติ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย เมื่อพบผู้เสียหายก็ใช้อำนาจกลั่นแกล้งตรวจค้นข่มขืนใจให้มอบเงินให้เพื่อแลกเปลี่ยนกับการไม่ดำเนินคดีตามกฎหมาย ซึ่งถือเป็นการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ นอกจากนี้ ยังได้ลักเอาทรัพย์ของผู้เสียหายไปหลายรายการซึ่งไม่ใช่การกระทำความผิดที่ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่จากเอกสารตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กับร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่ผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว ไม่ได้กล่าวถึงหลักการในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว โดยไม่ได้ให้คำจำกัดความหรือกำหนดแนวทางในการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการใช้ดุลพินิจกำหนดให้คดีที่เห็นว่าพนักงานสอบสวนดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์กว่า[43]

ต่อมา สำนักงาน ป.ป.ท. ได้ออกแนวทางการดำเนินการตามมาตรา 30 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ความว่า ตามที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 133 ตอนที่ 38 ก วันที่ 29 เมษายน 2559 โดยให้มีผลใช้บังคับในวันที่ 30 เมษายน 2559 ซึ่งในมาตรา 10 ได้บัญญัติเพิ่มเติมมาตรา 30 วรรคสาม เกี่ยวกับการส่งสำนวนคืนพนักงานสอบสวน กรณีการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่มิใช่การกระทำทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย โดยกำหนดแนวทางการดำเนินการตามมาตรา 30 วรรคท้าย ให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ผู้รับผิดชอบสำนวนจัดทำรายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นตามแบบที่กำหนดไว้ โดยให้มีความเห็นประกอบว่า หากให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีไปตามอำนาจหน้าที่จะเป็นประโยชน์กว่า เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณาส่งคืนพนักงานสอบสวน ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. (สำนักงาน ป.ป.ท.) ได้รับเรื่อง โดยแนวทางในการพิจารณาเบื้องต้น ได้แก่[44]

---

[42] ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กับร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่ผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, น. 8.

[43] *เพิ่งอ้าง.*

[44] บันทึกข้อความ เรื่อง แนวทางการดำเนินการตามมาตรา 30 วรรคสาม และมาตรา 30/1 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2559

(1) เป็นเรื่องที่มีการกระทำความผิดอาญาฐานอื่นรวมอยู่ด้วย และ

(2) เป็นเรื่องที่หากให้พนักงานสอบสวนรับผิดชอบจะเป็นประโยชน์มากกว่า เช่น

1. เรื่องที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นส่งพนักงานอัยการ และพนักงานอัยการเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

2. เรื่องที่ความผิดอาญาฐานอื่นมีอัตราโทษสูงกว่าการกระทำทุจริตในภาครัฐ

3. เรื่องที่พนักงานสอบสวนได้จับกุมผู้กระทำผิดไว้แล้ว

มีประเด็นว่าแนวทางทั้ง 3 ข้อที่กำหนดไว้นั้น ยังมีข้อโต้แย้งหลายประการ เช่น กรณีเรื่องที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นส่งพนักงานอัยการ และพนักงานอัยการเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ เป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน และสรุปสำนวนเสนอความเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องไปยังพนักงานอัยการแล้ว ในคดีความผิดอื่นที่ไม่ใช่ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมไม่เป็นการกระทำทุจริตในภาครัฐ แต่พนักงานอัยการเห็นว่า เป็นการกระทำทุจริตในภาครัฐ หากสำนักงาน ป.ป.ท. เห็นว่า กรณีดังกล่าวให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีต่อไปตามอำนาจหน้าที่จะเป็นประโยชน์กว่าเพราะคำนึงถึงความรวดเร็วและสำนวนการสอบสวนที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จเรียบร้อยแล้ว แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า บางกรณีคดีการกระทำทุจริตในภาครัฐที่พนักงานสอบสวนยังไม่ได้ดำเนินการสอบสวนเป็นความผิดบทหลักและมีอัตราโทษสูงกว่า เป็นต้น

โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่า แนวทางการดำเนินการตามมาตรา 30 ดังกล่าว ยังเป็นเพียงแนวทางการดำเนินงานที่ออกโดยสำนักงาน ป.ป.ท. และยังไม่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่า ไม่ควรกำหนดประเภทคดี เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 30 วรรคท้ายดังกล่าวให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ใช้ดุลพินิจได้ ซึ่งแม้แต่ในกรณีที่เรื่องที่ความผิดอาญาฐานอื่นมีอัตราโทษไม่สูงกว่าการกระทำทุจริตในภาครัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็สามารถใช้ดุลพินิจส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการได้ โดยกล่าวอ้างว่าคณะกรรมการ ป.ป.ท. ชี้มูลความผิดในคดีอาญาฐานอื่น เพราะไม่มีบทบัญญัติขอกฎหมายให้สามารถกระทำได้

นอกจากนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงในการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่า ในการรับเรื่องจากพนักงานสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะมีความผิดอื่นที่มิใช่การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วยเสมอ ไม่ว่าจะเป็นกรณีการกระทำความผิดกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท หรือกรณีการกระทำความผิดหลายกรรมต่างกัน ซึ่งหากไม่กำหนดให้ชัดเจนว่า การให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีไปตามอำนาจหน้าที่จะเป็นประโยชน์กว่าหมายถึงกรณีใดบ้าง เพราะ

จะทำให้ทุกคดีคณะกรรมการ ป.ป.ท.ใช้ดุลพินิจส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนดำเนินการได้ทั้งหมด ทั้งที่ เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำทุจริตในภาครัฐ ดังนั้น บทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ในกรณีที่มีการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่มิใช่การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย หากให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีไปตามอำนาจหน้าที่จะเป็นประโยชน์กว่านั้น จึงเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยไม่ได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงดังกล่าว และแม้ว่าจะมีการกำหนดแนวทางเบื้องต้นในการเสนอเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาไว้ก็ตาม แต่แนวทางเบื้องต้นดังกล่าวยังไม่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่อย่างใด จึงเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาถึงปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของกฎหมายมาตรา 30 วรรคท้าย เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักการที่แท้จริงของการดำเนินคดีทุจริต

บทที่ 3
แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในบทที่ 3 นี้ จะได้กล่าวถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยจะกล่าวถึงหลักการดำเนินคดีอาญา ได้แก่ หลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน และหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ หลักห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ ne bis in idemและกล่าวถึง ทฤษฎีการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งได้แก่ ทฤษฎีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย และทฤษฎีการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและระบบการค้นหาความจริง รวมทั้ง แนวคิดและความเป็นมาของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ความหมายของการทุจริตในภาครัฐ ประวัติความเป็นมาของการดำเนินคดีทุจริตและแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย และการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ตามลำดับ

3.1 หลักการดำเนินคดีอาญา

หลักการดำเนินคดีอาญาเริ่มต้นพัฒนามาจากหลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชนผู้เสียหายเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นในสังคมหรือรัฐเป็นหน้าที่ของผู้ได้รับความเสียหายที่จะต้องฟ้องร้อง จัดหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดที่ได้กล่าวอ้างต่อศาลด้วยตนเอง จนกระทั่งในสมัยต่อมาพัฒนาการของสังคมและรัฐทำให้เกิดหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนขึ้น ซึ่งถือว่า ประชาชนทุกคนเป็นผู้เสียหายและมีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้ โดยไม่จำเป็นว่าบุคคลนั้นจะต้องเป็นผู้เสียหายที่แท้จริง เพราะถือว่าการกระทำความผิดอาญาเป็นเรื่องที่กระทบต่อสังคมโดยส่วนรวม สำหรับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวได้ว่าเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาที่เกิดขึ้นใหม่ โดยจะถือว่า รัฐเป็นผู้เสียหายและเจ้าพนักงานของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาคือพนักงานอัยการ ซึ่งพนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนฟ้องร้อง[1]

---

[1] คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2549), น. 46.

รูปแบบของการดำเนินคดีอาญาจึงสัมพันธ์กับแนวความคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อย สามารถแบ่งหลักการดำเนินคดีอาญาออกเป็น 3 หลัก คือ หลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน และหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ[2]

3.1.1 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย (Private Prosecution) เป็นการดำเนินคดีในรูปแบบดั้งเดิม ในยุคสมัยที่บ้านเมืองยังไม่เป็นปึกแผ่น เมื่อมีเอกชนผู้ใดถูกประทุษร้ายและได้รับความเสียหาย ก็ต้องร้องเรียนกับผู้ที่มีอำนาจตัดสินด้วยตนเอง เป็นการดำเนินคดีที่ไม่ต่างไปจากการดำเนินคดีแพ่ง[3] จากการศึกษาประวัติศาสตร์แล้วแต่เดิมเกือบทุกประเทศในโลก ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มประเทศทางยุโรป อัฟริกา เอเชีย ตลอดจนประเทศไทย ล้วนแต่ให้เอกชนเป็นผู้มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและเป็นผู้ควบคุมอาชญากรรมในสังคมทั้งสิ้น[4] กล่าวคือ ผู้เสียหาย หรือเครือญาติของผู้นั้น เป็นผู้นำเรื่องราวมาฟ้องร้องและนำพยานหลักฐานที่สามารถพิสูจน์ได้มาเสนอต่อศาลด้วยตนเอง เพื่อให้ศาลพิจารณาและพิพากษาคดีลงโทษ รวมทั้งการบังคับให้ผู้กระทำความผิดรับผิดตามข้อเรียกร้องของผู้เสียหายหรือเครือญาติของผู้นั้น อันเป็นแนวความคิดของระบบปัจเจกชนนิยม(Individualism)[5] ซึ่งยึดมั่นในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยรัฐจะละเมิดไม่ได้ ดังนั้น รัฐจึงต้องบัญญัติกฎหมายรับรองสิทธิในแก่ประชาชนในการฟ้องร้องคดีอาญาเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น[6]

การดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายทำให้คดีอาญากลายเป็นเรื่องของการต่อสู้ระหว่างเอกชนกับเอกชน โดยมีศาลวางตัวเป็นกลางชี้ขาดตัดสินคดี จึงเป็นการดำเนินคดีที่มีลักษณะไม่แตกต่างไปจากการดำเนินคดีแพ่ง ไม่มีการแยกการดำเนินคดีอาญาออกจากคดีแพ่ง กฎหมายมีไว้เพื่อขจัดความขัดแย้งระหว่างเอกชนกับเอกชนแทนการใช้กำลังแก้แค้นกันตามอำเภอใจ และในการดำเนินคดีอาญาดังกล่าวคำนึงถึงเฉพาะส่วนได้เสียของผู้เสียหายหรือเครือญาติของผู้นั้นเป็นหลักโดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบต่อความสงบสุขของสังคมหรือรัฐแต่อย่างใด นอกจากผู้เสียหายแล้ว

---

[2] พนา โสตถิยาภัย, “อำนาจรัฐกับการดำเนินคดีอาญาของผู้เสียหาย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ม.ป.พ., 2553). น. 7.

[3] คณิต ณ นคร, ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2552), น. 47.

[4] จิตติ เจริญฉ่ำ, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา เล่ม 1, (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ., 2531), น. 7.

[5] อรรถพล ใหญ่สว่าง, “ผู้เสียหายในคดีอาญา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524). น. 6-7.

[6] อุดม รัฐอมฤต, “การฟ้องคดีอาญา,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 22, ฉบับที่ 2, น. 242-243 (มิถุนายน 2535).

บุคคลอื่นไม่มีสิทธิฟ้องร้อง[7] จึงเห็นได้ว่าหลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายมาจากแนวความคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยประชาชนซึ่งพิจารณาถึงความรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาให้เป็นหน้าที่ของผู้ที่ได้รับความเสียหาย แต่ทั้งนี้ ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าผู้เสียหาย ก็คือประชาชนที่อยู่ร่วมกันในสังคมหรือรัฐ

แนวคิดดังกล่าวให้ผู้เสียหายเท่านั้นมีอำนาจฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาล โดยมีศาลเป็นผู้ตัดสินและบังคับให้มีการลงโทษผู้กระทำความผิดและชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยไม่มีเจ้าพนักงานของรัฐเกี่ยวข้องในคดีแต่อย่างใด ทั้งนี้ จุดบกพร่องของแนวความคิดดังกล่าวนี้ คือ ผู้เสียหายมักจะคำนึงถึงแต่ความเสียหายในส่วนของตนเองเท่านั้น โดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบของสังคม ดังนั้น เมื่อผู้เสียหายได้รับชดใช้ค่าเสียหายแล้วก็ไม่ติดใจที่จะดำเนินการกับผู้กระทำผิดอีก ทำให้กระบวนการในการลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและการคุ้มครองสังคมโดยรวมของรัฐไม่สามารถกระทำได้โดยสมบูรณ์

3.1.2 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) นี้ เกิดขึ้นควบคู่กับหลักการดำเนินคดีโดยผู้เสียหาย หลักการดำเนินคดีนี้ถือว่า ประชาชนทุกคนเป็นผู้เสียหาย และประชาชนทุกคนมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ในประเทศไทยมีปรากฏแนวคิดดังกล่าวในกฎหมายลักษณะโจร 5 เส้น กล่าวคือในละแวก 5 เส้นในรัศมีบ้านของตนประชาชนมีหน้าที่ต้องดูแล หากไม่ดูแลจะมีโทษตามกฎหมาย[8] เมื่อสังคมได้มีการพัฒนาขึ้นแนวความผิดที่เกี่ยวกับผลกระทบของการกระทำความผิดอาญาเปลี่ยนแปลงไป โดยการกระทำความผิดในบางกรณีไม่ใช่เพียงแต่ก่อความเสียหายให้กับบุคคลที่ได้รับผลร้ายจากการกระทำเช่นนั้นโดยตรงเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมด้วย ประชาชนทุกคนจึงเป็นผู้เสียหายที่มีอำนาจในการฟ้องคดีอาญา โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่ แนวความคิดตามระบบนี้มาจากแนวความคิดว่า พลเมืองทุกคนต่างมีหน้าที่ช่วยกันรักษากฎหมายและระเบียบของบ้านเมือง และต้องนำตัวผู้กระทำความผิดมาสู่ศาล[9] การควบคุมอาชญากรรมจึงเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมหรือรัฐ เป็นผลให้รัฐต้องบัญญัติกฎหมายรับรองให้ประชาชนมีอำนาจฟ้องร้องคดีอาญาได้เมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้นเพราะประชาชน

---

[7] *เพิ่งอ้าง.*

[8] คณิต ณ นคร, ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), น. 47.

[9] กุลพล พลวัน, “ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการในประเทศไทย.” วารสารอัยการ, ปีที่ 9, ฉบับที่ 101, น. 78 (พฤษภาคม 2529).

ไม่ไว้วางใจอำนาจรัฐ โดยมีการต่อต้านอย่างรุนแรงและผ่านการต่อสู้อย่างยากลำบากเพื่อให้ได้มา ซึ่งเสรีภาพ จึงทำให้มีแนวโน้มไปในทางปฏิเสธอำนาจรัฐ ไม่ยอมรับอำนาจรัฐที่เป็นผู้ควบคุมอาชญากรรมหรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เช่น ประเทศอังกฤษ ได้เกิดการสถาปนาอำนาจรัฐสภาขึ้นมาคานอำนาจกษัตริย์ ซึ่งรัฐสภาในฐานะที่เป็นผู้แทนของประชาชน จึงได้รับการยอมรับว่า อำนาจรัฐสภาเป็นอำนาจสูงสุดและเมื่อครั้งที่อังกฤษจะสถาปนาระบบตำรวจขึ้นมาทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในรัฐ ประชาชนได้ต่อต้านอย่างรุนแรงเพราะประชาชนมีความต้องการทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมหรือรัฐด้วยตนเอง[10] แม้ว่าประเทศอังกฤษจะพบปัญหาในการให้ประชาชนเป็นผู้ฟ้องคดี แต่ในปีค.ศ. 1986 ได้มีการจัดตั้ง The Crown Prosecution Service (CPS) ขึ้น เพื่อเป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาโดยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ Director of Public Prosecutions (D.P.P.) และมีหน้าที่ควบคุมการดำเนินคดีอาญาของประชาชน แต่บทบาทในการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญายังคงอยู่ที่ประชาชนเป็นหลัก[11]

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน เป็นหลักการค้นหาความจริงในคดีอาญาของประเทศที่มีระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ซึ่งหากพิจารณาถึงผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการดำเนินคดีแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นนิติสัมพันธ์ 3 ฝ่าย คือ[12]

1) รัฐ ทำหน้าที่ในการแยกการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายออกจากกัน โดยศาลเป็นผู้วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย และคณะลูกขุนเป็นผู้ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริง ศาล (Trail judge) จะมีบทบาทเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ควบคุมกฎ ระเบียบ ในการพิจารณาคดี และเป็นที่ปรึกษาในกระบวนการพิจารณาและการตัดสินข้อเท็จจริงของคณะลูกขุน วางหลักเกณฑ์เรื่องพยานหลักฐาน เพื่อมิให้มีการเอาเปรียบกันในการต่อสู้คดี ศาลจะพิจารณาเพียงพยานหลักฐานที่คู่ความในคดีนำมาแสดง โดยไม่มีการซักถามหรือเรียกพยานมาสืบ

2) โจทก์ มีหน้าที่นำสืบ (Burden of proof) กล่าวคือ มีหน้าที่นำเสนอพยานหลักฐานมาพิสูจน์ข้ออ้าง ข้อเถียงของตน เนื่องจากโจทก์เป็นผู้ฟ้องร้องกล่าวอ้างว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น จึงมีหน้าที่นำสืบเสมอ

---

[10] คณิต ณ นคร, "วิธีพิจารณาความอาญาไทย : หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน," นิติศาสตร์, ฉบับที่ 15, ปีที่ 3, น. 2-3 (กันยายน 2528).

[11] John Sprack. (1992). Emmins on Criminal Procedure. pp.4-23. (อ้างถึงใน วรินทร แต้ประยูร, สิทธิการฟ้องคดีอาญาโดยผู้เสียหายในศาลทหาร, 2545, น. 44).

[12] สมบัติ ดาวแจ้ง, "ข้อสันนิษฐานความรับผิดในกฎหมายอาญา," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), น. 20-22.

3) จำเลย มีสิทธิในการวางเฉย จะให้การหรือไม่ให้การแก้ข้อกล่าวหาของโจทก์ก็ได้ แต่ยังคงมีสิทธิในการตรวจสอบและพิสูจน์หักล้างพยานหลักฐานที่โจทก์นำมาสืบโดยการถามค้านและนำพยานหลักฐานของจำเลยเองมาพิสูจน์ว่า ตนเป็นผู้บริสุทธิ์หรือพิสูจน์ว่าพยานหลักฐานของโจทก์ไม่มีความน่าเชื่อถือ

3.1.3 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) เป็นหลักการดำเนินคดีอาญาที่เกิดขึ้นใหม่ ที่ถือว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือรัฐนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐไม่ใช่ของผู้เสียหาย เพราะว่าความผิดอาญาเป็นความผิดต่อสังคมหรือรัฐ ผู้ที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญานั้นไม่มีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ด้วยตนเอง เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นรัฐมีหน้าที่ต้องป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดอาญานั้น โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐคือ อัยการทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินคดีในฐานะตัวแทนของรัฐมีอำนาจรับผิดชอบในการดำเนินคดีชั้นสอบสวนฟ้องร้อง และการดำเนินคดีอาญาไม่มีลักษณะของการต่อสู้ระหว่างคู่ความสองฝ่าย องค์กรในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ศาล อัยการ และตำรวจ จึงมีหน้าที่ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องที่กล่าวหาตลอดจนมีหน้าที่ค้นหาความจริงแท้ของเรื่องซึ่งเป็นไปตามหลักในคดีอาญาที่เรียกว่า “หลักการตรวจสอบ” (Untersuchungsgrundsatz)[13]

แต่อย่างไรก็ตาม แม้แต่ในประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างเคร่งครัดก็ยังมีการอนุญาตให้เอกชนผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีอาญาได้บ้างเช่นกัน แต่จำกัดไว้เฉพาะความผิดบางประเภท รัฐไม่ได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาไว้แต่ผู้เดียวโดยเด็ดขาด ปัจจุบันประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐมาใช้ ได้แก่ กลุ่มประเทศในระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) เช่น ประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และกลุ่มประเทศในระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) ได้แก่ สหรัฐอเมริกา โดยไม่เปิดโอกาสให้เอกชนผู้เสียหายฟ้องร้องคดีอาญาเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษในทางอาญาเองได้ แต่ผู้เสียหายอาจฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาเพื่อบังคับให้พนักงานอัยการฟ้องคดีอาญาได้[14] กล่าวคือ ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีอาญาได้

---

[13] อัญชัญศิริ บรรณานุรักษ์ และศิลปะอรัญ ชูเวช, “ภาระและหน้าที่ของ Directore of Public Prosecution,” *วารสารอัยการ*, ปีที่ 3, ฉบับที่ 26, น. 8 (กุมภาพันธ์ 2523).

[14] โกเมน ภัทรภิรมย์, ระบบอัยการสากล, (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ., 2526), น. 6

โดยทางอ้อม โดยในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องในคดีนั้นๆ ถ้าเอกชนผู้เสียหายต้องการให้มีการฟ้องร้องดำเนินคดีนั้น เอกชนผู้เสียหายสามารถที่จะฟ้องคดีอาญาสินไหม (actioncivile)[15] ต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญาซึ่งจะมีการดำเนินคดีอาญาสินไหมได้ก็ต่อเมื่อมีการดำเนินคดีอาญาด้วย เนื่องจากการพิจารณาเรื่องค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำความผิดอาญาได้นั้นต้องใช้ข้อเท็จจริงในคดีอาญามาวินิจฉัย จึงมีผลบังคับให้พนักงานอัยการต้องดำเนินการฟ้องคดีอาญานั้นแม้เห็นว่าไม่สมควรที่จะฟ้องก็ตาม[16]

3.2 หลักห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ (ne bis in idem)

หลักห้ามดำเนินคดีซ้ำ หรือหลัก ne bis in idem เป็นสุภาษิตกฎหมายที่เป็นหลักวิธีพิจารณาความหลักหนึ่งที่สำคัญที่นักกฎหมายรู้จักเป็นอย่างดี โดยเป็นการจำกัดอำนาจรัฐในการดำเนินคดีอาญา สืบเนื่องจากแนวคิดที่ต้องการคุ้มครองประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรมและเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคลซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากหลักนิติธรรม (Rule of Law) และความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural Justice)[17] โดยมีที่มาจากหลักนิติรัฐที่เรียกร้องว่า รัฐมีหน้าที่ทำให้ความยุติธรรมตามเนื้อหา (materielle Gerechtigkeit/material justice) และความมั่นคงปลอดภัยตามกฎหมาย (Rechtsfrieden/Peace under the Law) เกิดขึ้นในสังคม โดยความยุติธรรมตามเนื้อหาเรียกร้องให้รัฐลงโทษผู้กระทำความผิดตามส่วนสัดความชั่วที่เขากระทำตามหลักความชั่ว (Schuldprinzip/Principle of Culpability) เมื่อรัฐได้ทำหน้าที่ดังกล่าวด้วยการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำผิดแล้ว ก็ถือว่าหน้าที่นั้นได้สำเร็จลุล่วงแล้วและเรื่องราวการกระทำความผิดนั้นได้ถูกคลี่คลายลงอย่างเด็ดขาดแล้ว ความเด็ดขาดของคำพิพากษานี้เองที่จะก่อให้เกิดความมั่นคงปลอดภัย

---

[15] การฟ้องร้องคดีอาญาสินไหมนั้นมุ่งประสงค์ให้ได้ทรัพย์คืน ให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าเสียหาย รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีซึ่งผู้เสียหายสามารถที่จะฟ้องคดีอาญาสินไหมดังกล่าวได้ต่อศาลแพ่งหรือต่อศาลอาญาก็ได้ (อ้างถึงใน ธิรพันธุ์ รัศมิทัต. “กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส.” หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ, 2541, น. 38-39).

[16] จิรพันธ์ แก้วประดิษฐ์, “อำนาจดำเนินคดีอาญาของผู้เสียหายในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ : ศึกษาเฉพาะคดีที่ขึ้นศาลยุติธรรมปกติ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2553), น. 30

[17] สุธิดา กาญจนะวงศ์, “การดำเนินคดีอาญาซ้ำชั้นเจ้าพนักงาน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2550), น. 14-15.

ตามกฎหมาย ผู้ที่ถูกศาลลงโทษจึงต้องได้รับการคุ้มครองมิให้ถูกดำเนินคดีซ้ำในเรื่องเดียวกันอีกในอนาคต[18]

โดยกฎหมายโรมันยังได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับหลัก ne bis in idem ไว้ว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลย ไม่ควรต้องได้รับความลำบากถึงสองครั้งหรือได้รับโทษสองครั้งสำหรับการกระทำความผิดเดียวกัน ซึ่งมีสุภาษิตกฎหมายภาษาลาตินที่เกี่ยวข้อง 3 สุภาษิต ได้แก่[19]

1. NEMO DEBER BIS PUNIRI PRO UNO DELICTO แปลเป็นภาษาอังกฤษได้ว่า "No man ought to be punished twice for one offense" หรือ "No man shall be place in peril of legal penalties more than once upon same accusation" ซึ่งหมายความว่า การกระทำผิดครั้งเดียวหรือกรรมเดียว แม้จะเป็นการกระทำความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบทจำเลยก็ต้องได้รับโทษเพียงครั้งเดียวเท่านั้น จะลงโทษจำเลยในการกระทำผิดเดียวกันสองครั้งไม่ได้

2. NEMO DEBER BIS VEXARI (SI CONSTET CURIAE QUOD SIT) PRO UNA ET EADEM CAUSA แปลเป็นภาษาอังกฤษได้ว่า "No man ought to be twice trouble or haraaed (if it appears to the court that it is) for one and the same cause" หรือ "No man can be sued a second time for the same cause of action, it once judgement has been rendered" หรือ "No man can be held to bail a second time at the suit of the same plaintiff for the same cause of action" ซึ่งหมายความว่า บุคคลจะต้องไม่ได้รับความลำบากสองครั้ง เนื่องจาก การกระทำผิดเพียงครั้งเดียว

3. NEMO DEBER BIS VEXARI PRO EADEM CAUSA แปลเป็นภาษาอังกฤษได้ว่า "No one should be twice harassed for the same cause" ซึ่งหมายความว่า บุคคลจะต้องไม่ได้รับความลำบากสองครั้ง เนื่องจาก การกระทำผิดเพียงครั้งเดียว

หลักห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ หรือ หลัก ne bis in idem มีองค์ประกอบ 2 ประการ ได้แก่ การเป็นบุคคลคนเดียวกันของผู้ถูกกล่าวหา และการกระทำนั้นเป็นการกระทำเดียวกัน ซึ่งต้องพิจารณาองค์ประกอบทั้งสองส่วนประกอบกัน จึงจะถือว่าเป็นการดำเนินคดีอาญาซ้ำ[20]

โดยหลัก ne bis in idem เทียบได้กับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39(4) กล่าวคือ สิทธิในการดำเนินคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไปเพราะเหตุเมื่อได้มีคำพิพากษาเสร็จ

---

[18] กรรภิรมย์ โกมลารชุน, "วัตถุแห่งคดีในคดีอาญาคืออะไร," วารสารกระบวนการยุติธรรม, ฉบับที่ 7, ปีที่ 2, น. 6 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2557).

[19] *เพิ่งอ้าง.*

[20] *เพิ่งอ้าง,* น. 16-17.

เด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง หลักกฎหมายข้อนี้ห้ามรัฐลงโทษบุคคลคนเดิมโดยอาศัยการกระทำความผิดเดิมซ้ำสองครั้ง[21]

หลัก ne bis in idem มิได้คุ้มครองไม่ให้บุคคลถูกลงโทษซ้ำเป็นครั้งที่สองเท่านั้นแต่คุ้มครองไปถึงกรณีที่บุคคลจะต้องถูกลงโทษในเรื่องเดิมภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องแล้วด้วย และไม่ได้เพียงแค่คุ้มครองบุคคลจากคำพิพากษาลงโทษหรือยกฟ้องเป็นครั้งที่สองเท่านั้น ยังคุ้มครองมิให้ถูกดำเนินคดีอาญาในเรื่องเดิมเป็นครั้งที่สองด้วย และในกรณีที่มีคดีอาญาเรื่องเดียวกันอยู่ในระหว่างการพิจารณาอยู่ก่อนแล้วก็เป็นเงื่อนไขให้ระงับคดีประการหนึ่งด้วย[22]

หลักห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ หรือ ne bis in idem มีลักษณะเฉพาะ 2 ประการซ้อนกัน ประการแรกคือ เป็นสิทธิพื้นฐานโดยจัดอยู่ในประเภทสิทธิขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมเพราะหลักนี้คุ้มครองบุคคลไม่ให้ต้องรับผิดชอบในเรื่องเดียวกันเป็นครั้งที่สอง ประการที่สอง หลัก ne bis in idem เป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นเงื่อนไขระงับคดี และเป็นหลักประกันของการที่ไม่สามารถดำเนินคดีซ้ำได้อันเป็นสภาพที่แม้ฝ่ายนิติบัญญัติเองก็ไม่อาจละเมิดได้ นอกจากนั้น นักกฎหมายส่วนใหญ่ยังเข้าใจ หลัก ne bis in idem ว่าเป็นผลลัพธ์ของการชั่งน้ำหนักคุณค่า 2 ประการ โดยฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ ระหว่างความยุติธรรมตามเนื้อหากับความมั่นคงปลอดภัยตามกฎหมายซึ่งเป็นคุณค่าที่มีที่มาจากหลักนิติรัฐด้วยกันทั้งคู่ โดยหลักห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ หรือ หลัก ne bis in idem เป็นหลักกฎหมายที่มีไว้เพื่อคุ้มครองพลเมืองของรัฐจากการใช้อำนาจของรัฐที่เกินขอบเขต[23]

3.3 ทฤษฎีของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่า การทุจริตหรือคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่สำคัญของทุกประเทศ และกลายเป็นปรากฏการณ์ที่ว่า ไม่มีสังคมใดเลยที่สามารถปลอดจากปัญหาการทุจริตอย่างแท้จริง ในขณะเดียวกันก็เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้มีหน่วยงานที่จะคอยควบคุมให้การกระทำความผิดอยู่ในขอบเขตที่ไม่ก่อให้เกิดภยันตรายต่อสังคมหรือประเทศชาติเกินกว่าที่สังคมจะยอมรับได้ โดยมีแนวความคิดและทฤษฎีสำคัญที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่ ทฤษฎี

---

[21] คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2555), น. 23.

[22] กรรภิรมย์ โกมลารชุน, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 18,* น. 16-17.

[23] กรรภิรมย์ โกมลารชุน, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 18,* น. 6-7.

การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย และทฤษฎีการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและระบบการค้นหาความจริง[24]

3.3.1 ทฤษฎีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

คำว่า "รัฐ" ในความหมายทางสังคมวิทยาถือเป็นเขตปกครองที่มีอาณาบริเวณแน่นอน และในอาณาบริเวณนี้เป็นสถานที่ที่กลุ่มบุคคลมาอยู่รวมกัน โดยพื้นที่ที่กลุ่มบุคคลอยู่รวมกันนี้มีอำนาจปกครองซึ่งเป็นอำนาจเด็ดขาดเป็นอำนาจดั้งเดิม เรียกว่า "อำนาจรัฐ" แต่เดิมการใช้อำนาจรัฐนั้นเคยจำกัดเฉพาะในภารกิจเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมภายในราชอาณาจักร รักษาความมั่นคงปลอดภัยจากการรุกรานของชาติอื่น และอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนในชาติ แต่ต่อมาเมื่อสภาพของสังคมเปลี่ยนแปลงไปและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ภารกิจของรัฐจึงได้ขยายกว้างออกไป โดยรัฐได้เข้าไปแทรกแซงในวิถีชีวิตของประชาชนมากขึ้นทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม รูปแบบการปกครองและกิจกรรมของรัฐจึงค่อย ๆ ผันแปรไปเป็นรูปแบบของรัฐสวัสดิการ (welfare state) และด้วยเหตุผลของการที่ต้องเอื้ออำนวยความยุติธรรมให้กับสังคม จึงกลายเป็นข้ออ้างของรัฐทำให้รัฐต้องใช้อำนาจบังคับและควบคุมประชาชนให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำการอย่างใดๆ อันเป็นการล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น[25] การแสดงอำนาจนี้ รัฐจึงได้แสดงออกมาเป็นระเบียบปรากฏในรัฐธรรมนูญ ส่วนความหมายทางนิติศาสตร์หรือทางกฎหมาย รัฐมีสถานะเป็นองค์กรที่มีการแสดงออกอย่างเป็นเอกภาพ และมีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่โดยทั่วไปรัฐจะกระทำการโดยใช้อำนาจเหนือบุคคลอื่น รัฐจึงเป็นนิติบุคคลมหาชน[26]

การที่รัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคล รัฐจึงไม่สามารถกระทำการใดๆ ด้วยตนเอง การกระทำทั้งหลายของรัฐจึงต้องกระทำผ่านองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและในการกระทำขององค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากได้กระทำภายในของอำนาจและเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว ให้ถือว่า การกระทำนั้นเป็นการกระทำของรัฐ ซึ่งหมายความว่า การกระทำใดๆ ขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะไม่ถือเป็นการกระทำส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำการแทนรัฐ

---

[24] สนธยา ยาพิณ. "บทบาทอำนาจหน้าที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อการแก้ไขปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2552), น. 31-32.

[25] ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐกับสังคม : ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม, 2532, น. 75.

[26] ศรสวรรค์ ปุญญัติวรัณ, "มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2555), น. 12.

การกระทำที่ถือว่าเป็นการกระทำของรัฐ มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ[27]

ประการแรก การกระทำของรัฐต้องเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐ

ประการที่สอง ต้องเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งหน้าที่ที่เป็นองค์กรของรัฐอันได้กระทำลงในฐานะเป็นองค์กรของรัฐ กล่าวคือ เป็นการกระทำที่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ที่ตนดำรงอยู่

ประการที่สาม การกระทำเกี่ยวเนื่องกับหน้าที่นั้น จะต้องกระทำลงเพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยที่การกระทำของรัฐ หรือการใช้อำนาจเป็นการใช้อำนาจมหาชน โดยผ่านองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บางครั้งการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว จึงอาจมีการกระทำที่มิได้อยู่ภายในขอบเขตอำนาจเงื่อนไข หรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรืออาจจะกระทำโดยมีเจตนาทุจริตต่อหน้าที่ หรือมีมูลเหตุจูงใจในการกระทำที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือพยายามบิดเบือนหรือการใช้อำนาจเพื่อตนหรือกลุ่มของตน การอำนาจในลักษณะดังกล่าวล้วนแต่เป็นการกระทำที่มีความบกพร่องทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อควบคุมให้การใช้อำนาจดำเนินไปเพื่อบรรลุภารกิจของรัฐหรือเพื่อป้องกันการใช้อำนาจบิดเบือนการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายในรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจดังกล่าว

การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในที่นี้แบ่งออกเป็น 2 ประการคือ หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และประเภทของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ[28]

ประการแรก หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยและมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดเพื่อใช้ในการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะมีบทบัญญัติสำคัญเกี่ยวกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สิทธิเสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชน รวมทั้งรูปแบบการปกครองซึ่งจะต้องกำหนดถึงเจ้าของอำนาจอธิปไตย และผู้ใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวคือ ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องมีการนำหลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตย โดยทั้งสองหลักมีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกันจนอาจกล่าวได้ว่า หลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่เอื้อให้เกิดหลักนิติรัฐ และขณะเดียวกันหลักนิติรัฐก็เป็นหลักที่ส่งเสริมสนับสนุนต่อหลักประชาธิปไตย

---

[27] *เพิ่งอ้าง,* น. 12-13.

[28] *เพิ่งอ้าง*, น. 13-18.

การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น มีหลักการที่มีบทบาทสำคัญคือ หลักนิติรัฐ ซึ่งรัฐสมัยใหม่ที่ได้ชื่อว่าเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตย (Liberty and Democratic State) ระบบกฎหมายจะวางอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติรัฐ (The rule of Law) หรือหลักการปกครองของกฎหมายไม่ใช่การปกครองของมนุษย์ (Government of Law, Not of Men) หรือหลักกฎหมายเป็นใหญ่ (Primacy of Law)

แนวคิดเกี่ยวกับนิติรัฐ[29] เป็นแนวความคิดเรื่องการปกครองโดยกฎหมาย เป็นหลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษยชน ดังนั้นรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐจะต้องมีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในขณะเดียวกันก็มีบทบาทที่กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่างๆ เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ จนกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและการใช้อำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปอย่างมีขั้นตอนและเป็นระบบ รวมทั้งต้องมีกลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐเพื่อสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด หลักนิติรัฐจึงเป็นหลักกฎหมายที่สำคัญของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงมีการนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ[30] ประกอบด้วยหลักเกณฑ์สำคัญคือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน และหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ กล่าวคือ

1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (das Prinzip der Gewaltentrennung)

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักนิติรัฐจะไม่สามารถสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีหลักการแบ่งแยกอำนาจ หรือไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ การแบ่งแยกอำนาจในที่นี้หมายถึง การจัดแบ่งอำนาจและการแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจออกจากกันเป็นประเภทต่างๆ ส่วนบุคคลผู้ใช้อำนาจนั้นต้องเป็นคนละองค์กรที่แยกกันโดยเด็ดขาดและชัดเจน ตามแนวคิดของมองเตสกิเออเห็นว่า ในแต่ละรัฐมีอำนาจอยู่ 3 ประเภท คือ

1. อำนาจนิติบัญญัติ (Puissance legislative) เป็นอำนาจที่เกี่ยวกับการวางระเบียบทั่วไปในรัฐ หรืออาจกล่าวได้ว่าอำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจในการจัดทำกฎหมายขึ้นใช้บังคับรัฐ

---

[29] กิตตวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, “นิติรัฐ หลักการในกระบวนการยุติธรรมของรัฐเสรีประชาธิปไตย.” วารสารกฎหมายใหม่, ปีที่ 3, ฉบับที่ 59, น. 58 (1 กันยายน 2548).

[30] บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547, 20 ธันวาคม). “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2559, จาก http://www.pub-law.net

2. อำนาจบริหารเป็นอำนาจปฏิบัติการต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชนหมายถึงอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย และ

3. อำนาจตุลาการเป็นอำนาจที่จะปฏิบัติการต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายเอกชน เป็นอำนาจที่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักแล้วต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบ และยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้ เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกัน (Check and balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้จะไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมดและดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจ จึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบและการถ่วงดุล

2) หลักแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน

หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวพันอย่างยิ่งกับหลักนี้ หลักนี้เป็นบทบัญญัติที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกชน ประกอบด้วยสิทธิเสรีภาพ 3 ประเภทคือ 1. สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิต สิทธิเสรีภาพในเคหะสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร สิทธิเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิเสรีภาพในครอบครัว 2. สิทธิเสรีภาพในเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา และ 3. สิทธิเสรีภาพในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐที่สำคัญ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพที่จะรวมตัวเป็นกลุ่มเป็นสมาคม หรือเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการทางการเมืองให้เป็นไปตามความคิดเห็นของตน สิทธิเสรีภาพที่จะลงคะแนนเสียงการเลือกตั้งและสมัครเข้ารับเลือกตั้ง[31]

อย่างไรก็ตาม สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนจะต้องมีขอบเขตจำกัด จึงอาจกล่าวได้ว่าปัจเจกชนทุกคนมีแดนแห่งสิทธิเสรีภาพ การที่มีรัฐธรรมนูญได้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอาจเป็นการรับรองคุ้มครองโดยมีเงื่อนไขก็ได้ โดยมีบทบัญญัติทั่วไปเพื่อให้การรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญก็ยินยอมให้รัฐสามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพได้ ตามกฎหมายธรรมดาที่รัฐบัญญัติขึ้น แดนแห่งสิทธิเสรีภาพเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลมิให้ใช้สิทธิเสรีภาพตามอำเภอใจ จนก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นกับบุคคลอื่น

---

[31] กิตตวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 29,* น. 56

ดังนั้น รัฐธรรมนูญของประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตยจึงต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลทุกคนจนเป็นผลให้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนมีขอบเขตจำกัดลง ด้วยเหตุผล 2 ประการ[32]

ประการแรก สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนต้องถูกจำกัดลงโดยสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนคนอื่นเพราะการใช้สิทธิเสรีภาพตามอำเภอใจย่อมเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นจนกลายเป็นการปกครองที่เรียกว่า อนาธิปไตย ที่ไม่มีสิทธิเสรีภาพเหลือ ดังนั้น จึงต้องให้ปัจเจกชนแต่ละคนเสียสละสิทธิเสรีภาพบางส่วนของตนเพื่อประโยชน์แก่สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนคนอื่น

ประการที่สอง แดนแห่งสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนถูกกำหนดโดยผลประโยชน์ส่วนรวมที่เรียกว่า ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชน (Public Interest) ไม่อาจคำนวณเป็นประโยชน์เฉลี่ยเป็นรายบุคคลได้ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญของรัฐประชาธิปไตยจึงได้มีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองไว้ใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก เป็นการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพไว้โดยสมบูรณ์ (Absolute) โดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใดๆ ลักษณะที่สอง เป็นการบัญญัติรับรองไว้โดยสงวนให้รัฐมีอำนาจออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นๆ ได้ในภายหลัง เป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพอย่างสัมพันธ์ (Relative) กับการใช้อำนาจรัฐ

3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ

หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการหรือเรียกว่า “หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง” หลักในเรื่องนี้เป็นการเชื่อมโยงหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองเข้ากับหลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน กล่าวคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการก็ดี จะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติที่เป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นการกระทำต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้นจะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ โดยผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนก่อน ดังนั้นการใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนจึงมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบของจากตัวแทนของประชาชนแล้ว ซึ่งอาจแยกพิจารณาความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ได้ดังนี้

(1) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการ ความผูกพันของฝ่ายตุลาการต่อการใช้กฎหมายเป็นไปตามหลักความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยถือว่าเป็นหลักความเสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รูปแบบของการใช้กฎหมายตามหลักความเสมอภาคดังกล่าวมี 3 รูปแบบ ดังนี้

---

[32] ศรสวรรค์ ปุญญัติวรัณ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26,* น. 15.

1. ฝ่ายตุลาการ จะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย หรือที่เรียกว่า ความผูกพันของฝ่ายตุลาการในทางปฏิเสธ กล่าวคือ เป็นความผูกพันที่จะต้องไม่พิจารณาพิพากษาให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องมิให้มีการใช้กฎหมายให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติในลักษณะของการบังคับในเรื่องนั้นๆ

2. ฝ่ายตุลาการ มีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

3. ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่อง

(2) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองหรือหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครอง แบ่งออกเป็นดังนี้ คือ

1. หลักความมาก่อนของกฎหมาย หมายความว่า การกระทำของรัฐที่ออกมาในรูปแบบของบทบัญญัติของกฎหมายย่อมอยู่ในลำดับที่มาก่อนการการะทำต่างๆ ของรัฐทั้งหลาย รวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครองด้วย ดังนั้น หลักการกระทำของรัฐรวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครองทั้งหลายจึงไม่อาจขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายได้ หลักนี้เรียกร้องในทางปฏิเสธว่า การกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดอันหนึ่งของฝ่ายปกครองจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายทั้งหลายที่มีอยู่ไม่ได้ ดังนั้น หากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดอันหนึ่งของฝ่ายปกครองขัดหรือแย้งกับกฎหมาย การกระทำหรือมาตรการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ

2. หลักเงื่อนไขของกฎหมาย หลักนี้เรียกร้องว่า ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดอันหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าว การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยหลักเงื่อนไขของกฎหมาย

ประการที่สอง ประเภทของการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร และการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

1) การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร

การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายบริหารนั้นขึ้นอยู่กับการจัดระเบียบการบริหารของรัฐที่มาจากหลักการรวมอำนาจ (Centralization)[33] สำหรับประเทศไทยได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น บางส่วนอาจจัดทำโดยรัฐวิสาหกิจ ทุกอย่างรวมศูนย์อยู่ที่คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงต่างๆ ดังนั้น การควบคุมภายในฝ่าย

[33] บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญชน, 2556), น. 81.

บริหาร อาจทำได้ 2 วิธี คือ การร้องเรียนไปยังผู้ออกคำสั่ง และการร้องเรียนไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่ง

2) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก[34] แบ่งออกเป็น

1. การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมือง ซึ่งเป็นการเยียวยาความบกพร่องในการปฏิบัติราชการวิธีหนึ่ง เพราะโดยหลักการแล้วองค์กรนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ หน้าที่ในทางนิติบัญญัติ อันได้แก่ การออกกฎหมายและหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหาร ทั้งในฐานะรัฐบาลและในฐานะฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภา และตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมืองมีความเหมาะสมกับการตรวจสอบในเชิงนโยบายหรือเฉพาะประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญเท่านั้น

2. การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระต่างๆ เป็นการมอบหมายให้องค์กรดังกล่าวมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบภายการใช้อำนาจรัฐในขอบเขตอำนาจขององค์นั้น อาทิ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ

3. การควบคุมและตรวจสอบที่ให้หลักประกันกับประชาชนมากที่สุดโดยองค์กรตุลาการ เป็นรูปธรรมชัดเจน ด้วยเหตุนี้ จึงมีการกล่าวว่า รัฐใดรัฐหนึ่งไม่อาจถือได้ว่าเป็น “นิติรัฐ” หากรัฐนั้นปราศจากการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ เพราะองค์กรตุลาการเป็นองค์กรอิสระที่มีการประกันความอิสระของผู้พิพากษา นอกจากนี้ ยังมีวิธีการพิจารณาเพื่อเป็นการคุ้มครองความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนพิจารณาต่างๆ

3.3.2 ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายถือเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นแบบแผน โดยเป็นกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับความประพฤติของมนุษย์ซึ่งเป็นมาตรฐานชี้ว่า การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งผิดถูกหรือไม่อย่างไร และต้องมีกระบวนการบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ กล่าวคือ ต้องการมีบังคับอย่างจริงจังหากผู้ใดฝ่าฝืนต้องได้รับโทษซึ่งเดิมการบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญานั้น จะดำเนินการโดยองค์กรตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์เท่านั้น เมื่อมีองค์กรสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพิ่มขึ้นมามีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น กระบวนการในการบังคับใช้กฎหมายที่ดีและมีประสิทธิภาพสูงสุดจะต้องมีแนวทางการดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน

---

[34] *เพิ่งอ้าง*, น. 145-168.

สำหรับลักษณะสำคัญเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและการควบคุมสังคมนั้น นักอาชญาวิทยาได้พัฒนาแนวความผิดและขอบเขตของปรัชญาการบังคับใช้กฎหมาย และการควบคุมสังคม (The Philosophy of Enforcing Laws and social Control) มีหลักเกณฑ์ 3 ประการ คือ[35]

1. รัฐเป็นผู้ใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมความประพฤติและคุ้มครองพิทักษ์ผลประโยชน์ของสมาชิกในสังคมตามหลักกฎหมายมหาชนในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือราษฎร

2. รัฐเป็นผู้ได้รับอาณัติมอบหมาย (Mandate) จัดสรรเจ้าหน้าที่ควบคุมรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของชุมชนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และหลายกฎหมายอย่างเคร่งครัด และ

3. การบังคับใช้กฎหมาย จะต้องบังคับใช้แก่สมาชิกในสังคมโดยเสมอภาคภายใต้หลักนิติธรรม (Justice under Law) ปราศจากความลำเอียงหรือรังเกียจเดียดฉันท์โดยสิ้นเชิง

จากหลักเกณฑ์ทั้งสามประการดังกล่าวแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า กฎหมายเป็นเครื่องมือควบคุมการกระทำความผิดในสังคมที่สำคัญยิ่ง แต่ความสงบสุขและความปลอดภัยในสังคมจะเกิดขึ้นได้ก็โดยประชาชนแต่ละคนในสังคมต้องเคารพกฎหมายบ้านเมืองด้วยและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินการกับผู้กระทำความผิดอย่างเที่ยงตรงและเที่ยงธรรม นอกจากนั้นยังต้องกำหนดมาตรการป้องกันภัยทางสังคมโดยเด็ดขาดและยุติธรรม เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักการ Rule of Law ที่สอดคล้องกับครรลองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้การบริหารงานยุติธรรมเป็นไปตามความมุ่งหมายของการบังคับใช้กฎหมายในอันที่จะควบคุมการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในสังคม นำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษและป้องกันภยันตรายที่เกิดขึ้นแก่สมาชิกในสังคม ซึ่งมีทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่[36]

(1) ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control)

ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control) เป็นทฤษฎีที่เน้นหนักทางด้านประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม โดยมุ่งจะควบคุม ระงับ และปราบปรามอาชญากรรมเป็นหลัก คือ คดีอาญาทั้งหลายที่เข้าสู่ระบบงานยุติธรรมทางอาญา ตามทฤษฎีนี้จะต้องดำเนินการไปตามขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้อย่างสม่ำเสมอไม่หยุดชะงักโดยมีกระบวนการกลั่นกรองในแต่ละขั้นตอนและในขั้นตอนต่างๆ ก็จะดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และเป็นการปฏิบัติงานประจำ ตามทฤษฎีนี้เมื่อได้ตัวผู้กระทำความผิดมาแล้วให้สันนิษฐานว่า ผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดไว้ก่อน จากนั้น จึงจะ

---

[35] ศรสวรรค์ ปุญญัติวรัณ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26,* น. 18.

[36] วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ, การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2546, น. 5-6.

ดำเนินการตามขั้นตอนจนถึงการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ตามทฤษฎีนี้การค้นหาความจริงของศาลน้อยมาก เนื่องจากเน้นการวินิจฉัยคดีให้เสร็จสิ้นไปตั้งแต่ขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม อันได้แก่ ตำรวจและอัยการ ทำให้ผู้ต้องสงสัยหรือผู้บริสุทธิ์ได้รับการปลดปล่อยโดยเร็วและทำให้การดำเนินคดีกับผู้ต้องหามีพยานหลักฐานก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

(2) ทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม (Due Process)

ทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม (Due Process) นี้ ยึดกฎหมายเป็นหลักการบังคับใช้กฎหมายจะต้องมีความเป็นธรรมตามขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม ทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยกับการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างไม่เป็นทางการของทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายขั้นต้น และเห็นว่าต้องจัดให้มีการพิจารณาคดีหรือไต่สวนข้อกล่าวหาของผู้ต้องหาอย่างเป็นทางการก่อนการดำเนินการนั้นต้องกระทำโดยเปิดเผยในศาลสถิตยุติธรรม เพราะฉะนั้น ทฤษฎีนี้จึงถือว่า บุคคลจะไม่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเพียงเพราะมีพยานหลักฐานว่า เขาได้กระทำความผิดเท่านั้น แต่เขาจะมีความผิดก็ต่อเมื่อผู้มีอำนาจตามกฎหมายพิจารณาพิพากษาชี้ขาดแล้วว่า มีความผิดจริง นอกจากนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาจะต้องปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายต่างๆ ที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของเขาอย่างครบถ้วนแล้ว และทฤษฎีนี้ยอมรับว่ามีองค์คณะผู้พิพากษาเท่านั้นที่เป็นกลางไม่ลำเอียงที่จะเชื่อถือได้ สำหรับการพิจารณาคดีให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ศาลอีกเช่นกันที่จะคอยทบทวนวิธีการที่หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายชั้นต้นสืบเสาะมาเองว่าได้มาโดยชอบธรรมหรือไม่ ซึ่งศาลจะแสดงถึงข้อผิดพลาดเหล่านี้ให้แก่ประชาชนได้รับทราบ

ตามที่กล่าวข้างต้นทำให้เห็นว่า ทฤษฎีทั้งสองมีวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ทฤษฎีแรกเน้นความมีประสิทธิภาพ ความรวดเร็วและแน่นอนของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายของกระบวนการยุติธรรมขั้นต้นตามทฤษฎีนี้ เนื่องจากต้องการผลสำเร็จที่รวดเร็วในการบังคับใช้กฎหมาย จึงอาจกระทบสิทธิของประชาชนภายใต้กรอบของกฎหมายด้วย ทั้งนี้เนื่องจากการควบคุมอาชญากรรมให้เป็นไปตามเป้าหมายนั้นเป็นภารกิจของรัฐ การค้นหาความจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดจึงเป็นกระบวนการของฝ่ายบริหารซึ่งอาศัยบทบัญญัติของฝ่ายบริหารเป็นข้อผูกมัดในการใช้อำนาจ แต่สำหรับทฤษฎีที่สอง จะเน้นการบังคับใช้ในด้านตัวบทกฎหมาย โดยมุ่งที่จะให้ความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของประชาชนซึ่งถือได้ว่าเป็นระบบในอุดมคติ (Ideal Type) ที่นักนิติศาสตร์แสวงหา อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของประเทศต่างๆ ก็มิได้บังคับใช้กฎหมายตามแนวคิดของทฤษฎีหนึ่งทฤษฎีใดในสองทฤษฎีนั้นอย่างเฉพาะเจาะจง แต่มักจะใช้ทฤษฎีทั้งสองอย่างผสมผสานกันโดยคำนึงถึงสภาพการกระทำความผิดในสังคมเป็นหลัก สังคมใดที่มีปัญหาอาชญากรรมรุนแรงก็มักจะใช้ทฤษฎีการ

ควบคุมอาชญากรรมเป็นหลักและเสริมด้วยกระบวนการยุติธรรม ในขณะเดียวกันสังคมที่มีการควบคุมอาชญากรรมอย่างดีมีปัญหาอาชญากรรมน้อย มักใช้ทฤษฎีกระบวนการนิติธรรมนำหน้าและตามด้วยทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม

3.3.3 ทฤษฎีการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและระบบการค้นหาความจริง

ทฤษฎีการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ตามที่ได้กล่าวแล้วในหลักการดำเนินคดีอาญาว่าก่อนที่หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐจะเกิดขึ้น การดำเนินคดีอาญาเป็นเรื่องของเอกชนที่ดำเนินคดีในฐานะผู้เสียหายซึ่งเป็นการดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่งปะปนกันไปโดยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชน (Private Prosecution) มีแนวความคิดว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน ดังนั้น เมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้นจะถือว่า ประชาชนทุกคนเป็นผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ ซึ่งทางปฏิบัติส่วนใหญ่ตำรวจจะเป็นผู้เริ่มคดี และอยู่ภายใต้การควบคุมของ Director of Public Prosecution (D.P.P.) และหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) กำหนดให้มีระบบกล่าวหา อันเนื่องมาจากข้อบกพร่องของระบบไต่สวน โดยถือหลักว่า รัฐเป็นผู้เสียหายและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา คือ พนักงานอัยการ เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้อง อันเป็นหลักเกณฑ์ของระบบอัยการที่สมบูรณ์ที่ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่แบ่งแยกไม่ได้ ตำรวจเป็นเพียงเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการเท่านั้น โดยมีองค์กรในการดำเนินคดีอาญาทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นศาล อัยการ และทนายความต่างมีหน้าที่ร่วมกันในการค้นหาความจริงอย่างจริงจัง และยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหาจากเป็น “กรรมในคดี” (Process Object) ขึ้นเป็น “ประธานในคดี” (Process Subject)[37]

ระบบการค้นหาความจริง หรือการค้นหาความจริงในคดีอาญา แบ่งได้เป็น 2 ระบบ คือ ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) และระบบกล่าวหา (Accusatorial System)

1. ระบบไต่สวน มีที่มาจากอิทธิพลวิธีการชำระความของผู้มีอำนาจในศาสนาโรมันคาทอลิค ในวงการศาสนาคริสต์นั้น เมื่อผู้มีอำนาจปกครองดูแลได้ทราบว่า มีการกระทำความผิดหรือการกระทำอันมิชอบเกิดขึ้นในสังคมของตน ผู้มีอำนาจปกครองจะไต่สวนค้นหาข้อเท็จจริงให้ได้โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะมีผู้เสียหายหรือบุคคลอื่นมากล่าวหาหรือไม่ และการหาตัวผู้กระทำความผิดก็ไม่มีหลักเกณฑ์ในการไต่สวนหรือวิธีพิจารณาเคร่งครัดเพราะมุ่งแต่จะเอาผลที่จะได้รู้ถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมากกว่า[38] การพิจารณาอาจกระทำลับหลังจำเลย คือ การสืบพยานอาจทำโดย

---

[37] อัญชัญศิริ บรรณานุรักษ์ และศิลปะอรัญ ชูเวช, “ภาระและหน้าที่ของ Directore of Public Prosecution.” *วารสารอัยการ,* ปีที่ 3, 26**,** น. 39-41 (กุมภาพันธ์ 2523).

[38] ประมูล สุวรรณศร, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน, (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ, 2526), น. 2.

จำเลยไม่มีโอกาสรู้เห็นก็ได้ เพราะถือว่าผู้ชำระความสามารถให้ความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิให้แก่จำเลยอยู่แล้ว ระบบนี้มีอิทธิพลอยู่ในภาคพื้นยุโรปซึ่งเดิมเคยตกอยู่ในอิทธิพลของสันตะปาปาแห่งกรุงโรม และต่อมาก็มีบทบาทสำคัญในประเทศต่างๆ ในภาคพื้นยุโรปที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี

ระบบไต่สวน มีลักษณะสำคัญคือ ศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดี มีอำนาจที่จะสืบพยานเพิ่มเติมหรือดสืบพยาน ทั้งนี้ เพื่อค้นหาให้ได้ข้อเท็จจริงใกล้เคียงความจริงมากที่สุด การกำหนดระเบียบวิธีการเกี่ยวกับการสืบพยานมีน้อย ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง และยืดหยุ่นได้มาก ศาลจึงมีสิทธิรับฟังพยานบอกเล่าได้และการพิจารณาโดยเฉพาะคดีอาญาจะมีลักษณะเป็นการดำเนินการระหว่างศาลกับจำเลย โจทก์จะไม่มีบทบาทในการสืบพยานจะเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นคว้าหาพยานหลักฐานเท่านั้น มักจะไม่มีหลักเกณฑ์การสืบพยานที่เคร่งครัดมากนัก โดยเฉพาะจะไม่มีบทตัดพยานที่เด็ดขาดแต่จะเปิดโอกาสให้มีการเสนอพยานหลักฐานทุกชนิดสู่ศาลได้ ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง[39]

2. ระบบกล่าวหา เป็นระบบที่ใช้กันอยู่ในประเทศกลุ่มกฎหมาย Common Law เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา เป็นระบบการดำเนินคดีอาญาที่มีการแก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวน โดยแบ่งบุคคลในคดีออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ผู้เสียหายทำหน้าที่เป็นโจทก์ จำเลย และศาล ระบบนี้มีลักษณะสำคัญคือ ศาลมีบทบาทจำกัดเป็นเพียงผู้ตัดสินคดีเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการสืบพยานเพิ่มเติมหรือช่วยคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแสวงหาพยานหลักฐาน การดำเนินการพิจารณามีกฎเกณฑ์ละเอียดปลีกย่อยมาก ศาลใช้ดุลพินิจได้น้อยมากคู่ความสองฝ่ายมีบทบาทสำคัญเป็นคู่ต่อสู้ซึ่งกันและกันเห็นได้ชัดในคดีอาญาศาลจะไม่ช่วยโจทก์แสวงหาพยานหลักฐาน ดังนั้น บางครั้งศาลอาจยกฟ้องทั้งๆ ที่ปรากฏว่าจำเลยกระทำความผิดก็ได้แต่พยานหลักฐานโจทก์มีข้อน่าสงสัยต้องยกผลประโยชน์แห่งความสงสัยให้กับจำเลย และในระบบกล่าวหา มีหลักเกณฑ์การสืบพยานที่เคร่งครัดมาก ศาลมีโอกาสใช้ดุลพินิจได้น้อยมีบทตัดพยานเด็ดขาดไม่ยอมให้ศาลรับฟังพยานนั้นเข้าสู่สำนวนความ นอกจากนี้ การใช้คำถามในการซักถามหรือถามค้านก็ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์โดยเคร่งครัด[40] ดังนั้น ประเทศที่ใช้ระบบกล่าวหาที่ราษฎรเป็นโจทก์หรือพนักงานอัยการเป็นโจทก์จะมีบทบาทอย่างสูงในการดำเนินคดีเพราะต้องทำหน้าที่ในการหาพยานหลักฐาน แล้วนำสืบพยานหลักฐานในศาลตั้งแต่ต้นจนจบ การดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่ในปัจจุบันได้นำระบบกล่าวหา

---

[39] เข็มชัย ชุติวงศ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน, (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณาการ, 2547), น. 1-3.

[40] *เพิ่งอ้าง.*

มาใช้อย่างแพร่หลาย เพราะเป็นระบบที่สนองความคิดในเรื่องเสรีนิยมและความเป็นประชาธิปไตย[41]

สำหรับประเทศไทยนั้น ระบบกฎหมายได้รับอิทธิพลจากประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติของศาลนั้นกลับได้รับอิทธิพลมาจากอังกฤษ ดังนั้น จึงได้รับระบบกล่าวหาในการสืบพยานและแสวงหาข้อเท็จจริงโดยถือว่า หน้าที่ในการค้นหาความจริงเป็นของคู่ความ แต่ในปัจจุบันมีหลายองค์กรที่กฎหมายกำหนดให้ใช้ระบบไต่สวนในการค้นหาความจริงหรือข้อเท็จจริงในคดี

3.4 แนวคิดและความเป็นมาของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

3.4.1 ความหมายของการทุจริตในภาครัฐ

จากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นเป็นปัญหาที่มีมาไม่น้อยกว่า 500 ปี และมีอยู่ในทุกยุคทุกสมัย แต่การทุจริตแบบฉ้อราษฎร์บังหลวงมักจะเกิดขึ้นในวงราชการเป็นส่วนมาก และในปัจจุบันยังคงเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น สาเหตุเนื่องมาจากสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงและมีเทคโนโลยีที่ทันสมัยขึ้น รูปแบบหรือแนวความคิด เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันจึงมีการพัฒนาไปจนเป็นการทุจริตในเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ[42]

ความหมายของการทุจริตคอร์รัปชั่นหากพิจารณาคำว่า “คอร์รัปชัน” เป็นคำในภาษาต่างประเทศ ได้แก่ “Corrumpere” หมายถึง การทำลาย หรือละเมิดจริยธรรมหรือธรรมเนียมปฏิบัติในการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรวมถึงพฤติกรรมที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทำน้อยกว่าหรือไม่ดีเท่ากฎหมายระบุไว้ หรือแม้แต่ทำตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมายและตามพจนานุกรมต่างประเทศได้ให้ความหมายไว้มากมายเช่นกัน ดังนี้[43]

คำว่า “Corruption” มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน หมายถึง การทำลาย การละเมิดกฎหมายและจริยธรรม รวมถึงการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องกระทำด้วย Webster’s New World Dictionary of the American Language อธิบายไว้ว่า “Corruption” มาจากภาษาอังกฤษสมัยกลางและภาษาฝรั่งเศสสมัยเก่า รากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า “Corruptio” มีคำแปลและความหมาย

---

[41] สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ., 2545), น. 22-23.

[42] ธงชัย มณีสาร, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสืบสวนสอบสวนและการมีส่วนร่วมของพนักงานอัยการในการสืบสวนสอบสวนคดีทุจริตคอร์รัปชัน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2558), น. 10-12.

[43] *เพิ่งอ้าง.*

หลายนัย คือ การเปลี่ยนแปลงหรือผันแปรไปในทางที่เลว การกระทำการกลับกลายหรือกำลังเป็นไปในทางที่เลว ความประพฤติไม่ดีหรือชั่วร้าย ความเสื่อมทราม การกินสินบน เสื่อมสลายหรือเน่าเปื่อย หรืออิทธิพลใช้ในทางที่ผิด เป็นต้น

ตามคำแปลอย่างไม่เป็นทางการในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร “Corruption” นั้น หมายถึง การฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งมีความหมายครอบคลุมถึงการกระทำหลายลักษณะ เช่น การให้และการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยทุจริต การเข้าไปมีส่วนได้เสียสำหรับตนเองหรือผู้อื่น การให้ประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่แก่เพื่อนฝูง หรือแก่ญาติพี่น้อง การใช้เวลา และทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว และการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ เป็นอันกล่าวได้ว่า ในขณะนี้ยังไม่มีคำนิยามที่เป็นสากลและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ทั้งนี้ เนื่องจากความแตกต่างกันในเรื่องของสภาพวัฒนธรรม สังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในประเทศต่างๆ

จากคำนิยามของคำว่า “คอร์รัปชัน” ดังกล่าว เห็นได้ว่าพฤติกรรม คอร์รัปชันอาจแพร่ขยายไปถึงพฤติกรรมในองค์กรภาคธุรกิจต่างๆ ด้วย ทำให้ปัญหาการคอร์รัปชันมิใช่ปัญหาเฉพาะระดับภายในของแต่ละประเทศเท่านั้น ยังเป็นปัญหาที่นานาประเทศจะต้องร่วมมือกันแก้ไข ดังเช่น ที่ประชุมสภาประชาคมยุโรป (Council of Europe) ได้มีมติให้คำจำกัดความ ของคำว่า “คอร์รัปชัน” หมายถึง การใช้อำนาจสาธารณะโดยมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน หรือการให้สินบนและความประพฤติทั้งหลายของบุคคล ซึ่งได้รับมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบในภาครัฐ หรือเอกชน อันเป็นการประพฤติที่ฝ่าฝืนหน้าที่ของตนโดยไม่สมควรกับตำแหน่งหน้าที่ของตนในฐานะเจ้าพนักงานแห่งรัฐ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเอกชน ตัวแทน หรือฐานะความสัมพันธ์อื่นๆ โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับประโยชน์ใดๆ โดยมิชอบ สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

นักวิชาการได้ให้แนวความคิดเรื่องการคอร์รัปชันว่า การแสวงหาผลประโยชน์โดยมิได้จำกัดเฉพาะตัวเงินหรือทรัพย์สิน อาจเป็นประโยชน์อย่างอื่นด้วย เช่น การมอบหุ้นไม่ระบุชื่อผู้ถือหรือการได้รับส่วนลดในการซื้อสินค้าหรือบริการ การพาไปท่องเที่ยวโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เป็นต้น

นอกจากนั้น ยังมีนักกฎหมายหรือนักวิชาการต่างประเทศที่นิยามคำว่า ทุจริตคอร์รัปชันไว้แตกต่างกันไป กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1931 J.J Senturia ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “คอร์รัปชัน”ไว้คือ การใช้อำนาจสาธารณะโดยมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน ซึ่งต่อมานักวิชาการหลายคนมีความเห็นว่าคำว่า “คอร์รัปชัน” กับคำว่า “การให้สินบน” มีความหมายอย่างเดียวกัน ดังนั้น การคอร์รัปชันจึงไม่ควรจำกัดอยู่เฉพาะในวงราชการแต่ควรรวมถึงภาคเอกชนด้วย

ความหมายของการทุจริตในภาครัฐ ได้ปรากฏมีการให้ความหมายของคำว่า ทุจริตไว้ดังนี้

1. ความหมายของการทุจริต ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 คำว่า “ทุจริต” ความหมายว่า ความประพฤติชั่ว โกง คดโกง ไม่ซื่อตรง[44]

2. ประมวลกฎหมายอาญา ได้ให้นิยามของคำว่า “โดยทุจริต” หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น[45]

และนอกจากนี้ยังมีหลายคำที่ใช้เรียกเกี่ยวกับการทุจริต ดังนี้[46]

1. การฉ้อราษฎร์บังหลวง ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิยสถาน คำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” หมายถึง การที่พนักงานเจ้าหน้าที่เก็บเงินจากราษฎรแล้วไม่ส่งหลวง หรือการเบียดบังเงินหลวง การยักยอกฉ้อโกง กินเงินทองทรัพย์สินเพื่อผลประโยชน์ต่างๆ การกระทำต่างๆ ที่เอาเปรียบ “ผู้ว่าจ้าง” คือ ประชาชน และคำว่า “ฉ้อราษฎร์” และ “บังหลวง” ยังมีความหมายดังนี้

ฉ้อราษฎร์ หมายถึง การกระทำใดๆ ของข้าราชการที่เรียกร้องจากราษฎร เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยปกติของข้าราชการผู้นั้น โดยทำให้ราษฎรเข้าใจผิดว่าจะต้องเสียเงินค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการต่างๆ ให้แก่ทางราชการ

บังหลวง หมายถึง การกระทำด้วยประการใดๆ ของข้าราชการที่เป็นการนำเงิน หรือประโยชน์ของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ดังนั้น สรุปได้ว่า “การฉ้อราษฎร์” คือ การโกงเงินราษฎร “การบังหลวง” คือ การโกงเงินหลวง

2. การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นเรื่องของการใช้อำนาจและอิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจกระทำการต่างๆ แทนรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นผู้รักษาประโยชน์ร่วมกันของมหาชน[47] อำนาจเหล่านี้ไม่ได้ผูกติดกับตัวบุคคล แต่มาจากสถานภาพการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นกลไกของรัฐบาลในการดำเนินงานเพื่อส่วนรวม ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมการเบี่ยงเบนไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ญาติพี่น้อง พรรคพวก หรือเห็นแก่ความมั่งคั่งและสถานภาพที่จะได้รับหรือทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือราชการ ต้องถือว่าเป็นการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

---

[44] พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, น. 534.

[45] ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1

[46] ศรสวรรค์ ปุญญัติวรัณ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26,* น. 8.

[47] อุดม รัฐอมฤต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6*, น. 64-74.

3. การคอร์รัปชัน

การคอร์รัปชัน ขอบเขตของกฎหมายไทย หมายถึง พฤติการณ์การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่ากรณีดังกล่าวเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีตำแหน่งหรือหน้าที่ในเรื่องนั้นหรือไม่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่เพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบไม่ว่าพฤติการณ์ดังกล่าวจะมุ่งที่ผลประโยชน์ในทางทรัพย์สินหรือประโยชน์ทางอื่นที่มิใช่ทรัพย์สิน เป็นต้นว่า ใช้อำนาจในตำแหน่งที่กลั่นแกล้งราษฎรหรือมีเจตนาก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราษฎรหรือราชการ เช่นนี้ถือว่า เป็นการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และหมายถึง การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent-seeking) ของภาคธุรกิจเอกชนในรูปของการให้สินบนหรือสิ่งตอบแทนแก่นักการเมืองหรือข้าราชการเพื่อให้ได้มาซึ่งค่าเช่าทางเศรษฐกิจหรือกำไรที่ได้จากการได้สัมปทานผลิตหรือขายสินค้าที่ถูกจำกัดจำนวนโดยนโยบายของรัฐ

4. การทุจริตต่อหน้าที่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ใช้คำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่า มีตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น[48]

5. ทุจริตในภาครัฐ

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ใช้คำว่า “ทุจริตในภาครัฐ” หมายความว่า ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบในภาครัฐ

โดยให้นิยามคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนหรือผู้อื่นหรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

---

[48] มาตรา 4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

และคำว่า “ประพฤติมิชอบ” หมายความว่า ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน[49]

3.4.2 ประวัติความเป็นมาของการดำเนินคดีทุจริตและแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย

จุดเริ่มต้นของการตรวจสอบการทุจริตของไทยที่สำคัญในยุคปัจจุบันนั้น มีมาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 นั่นคือ การตรากฎหมายที่มีเนื้อหาสาระในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหลายฉบับ เช่น กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471 พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 พระราชกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2418 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551[50]

ตามความในพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 อาจถือได้ว่าเป็นการบัญญัติกฎหมายฉบับแรกที่มีโครงสร้างและกลไกการตรวจสอบการทุจริตสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ[51] ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่เป็นรูปธรรมของการตรวจสอบการทุจริตของไทย แม้พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัย หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 จะเป็นนิมิตหมายที่ดีในการวางรากฐานการตรวจสอบการทุจริต แต่กฎหมายฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกไปเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2489

ต่อมา ได้มีการตราพระราชกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับพระราชบัญญัติกำหนด

---

[49] มาตรา 3 พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

[50] ศรสวรรค์ ปุญญัติวรัณ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26,* น. 25.

[51] สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ., 2547), น. 23-25.

วิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้[52]

1. กำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาสอบสวนลงโทษข้าราชการแต่ละระดับชั้น เช่น รัฐมนตรีมีอำนาจพิจารณาสอบสวนลงโทษข้าราชการตั้งแต่ชั้นพิเศษ หรือเทียบเท่าลงไป ปลัดกระทรวง และอธิบดีมีอำนาจพิจารณาสอบสวนลงโทษข้าราชการตั้งแต่ชั้นตรีหรือเทียบเท่าลงไป เป็นต้น

2. กำหนดความผิดฐานใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริตเพิ่มเติม กล่าวคือ ข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลที่ร่ำรวยผิดปกติ และไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า ความร่ำรวยนั้นได้มาในทางที่ชอบให้ถือเป็นผู้กระทำความผิดฐานใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต

3. คณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสอบสวนข้าราชการ หรือพนักงานเทศบาลผู้ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ ในกรณีที่เห็นว่า มีมูลให้รายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออก และให้พนักงานอัยการฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลยึดทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกตินั้นตกแก่แผ่นดิน

4. ในการสอบสวน คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการ หรือพนักงานเทศบาลผู้ถูกกล่าวหานั้นจัดทำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน รวมทั้ง มีอำนาจเรียกผู้ถูกกล่าวหาและพยานมาสอบสวนได้

5. ในระหว่างการดำเนินการสอบสวน ถ้ามีเหตุอันสมควรคณะกรรมการอาจเสนอต่อรัฐมนตรีให้สั่งพักข้าราชการ หรือพนักงานเทศบาลผู้ถูกกล่าวหาได้

พระราชกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 ได้ถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2491

โดยมีวิวัฒนาการขององค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทย ดังนี้[53]

1. คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์

คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายจากข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลที่กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือใช้ดุลพินิจโดยมิชอบซึ่งในการพิจารณานั้น คณะกรรมการมีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงแสดงพยานหลักฐานได้ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วเสร็จมีอำนาจเพียงเสนอแนะไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการต่อไปเท่านั้น โดยไม่มีอำนาจบังคับสั่งการได้เองแต่อย่างใด

---

[52] *เพิ่งอ้าง,* น. 25-26.

[53] ศรสวรรค์ ปุญญัติวรัณ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26,* น. 27.

2. คณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.)

คณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน หรือ ก.ป.ช. ได้รับการจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2494 มีหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน แล้วดำเนินการสืบสวนสอบสวนข้าราชการ หรือพนักงานของรัฐที่ถูกกล่าวหา ซึ่งต่อมากลายเป็นกรมตรวจราชการแผ่นดิน ในปี พ.ศ. 2496[54]

3. กรมตรวจราชการแผ่นดิน

กรมตรวจราชการแผ่นดิน จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2496 สังกัดทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนและติดตามพฤติการณ์ของข้าราชการให้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายระเบียบแบบแผน นโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนคำสั่งนายกรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด เพื่อให้ราชการสำเร็จลุล่วงไปโดยรวดเร็ว และประหยัด ปราศจากการทุจริตและประพฤติอันมิชอบ และมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติราชการของรัฐวิสาหกิจด้วย[55] ซึ่งกรมตรวจราชการแผ่นดินถือได้ว่าเป็นหน่วยงานระดับกรมแห่งแรกที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ต่อมาด้วยเหตุผลทางการเมืองกรมตรวจราชการแผ่นดินถูกยุบเลิกตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2503[56]

4. คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวแก่ภาษีอากร (ก.ต.ภ.)

จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวแก่ภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ พ.ศ. 2503 มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวแก่ภาษีอากร” หรือ ก.ต.ภ. แต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ตรวจสอบการจัดเก็บภาษีอากร และรับเรื่องราวร้องเรียนในการกล่าวหาเจ้าพนักงานจัดเก็บภาษีอากรโดยมิชอบ[57]

5. คณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.)

คณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) จัดตั้งขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2514 มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแผนและวิธีการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่กำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ โดยให้รายงานผลการปฏิบัติราชการต่อ

---

[54] คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ, แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2549, น. 21.

[55] กมล สกลเดชา, การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ:บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย, 2525, น. 25.

[56] สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 51,* น. 27.

[57] สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 51,* น. 27-28.

นายกรัฐมนตรี หลังเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 หน่วยงานดังกล่าวได้ถูกยุบเลิกโดยผลของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517[58]

6. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.)

หลังเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 ได้มีพระบรมราชการโองการฯ แต่งตั้ง นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี และก่อนการเข้าทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยมีนโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นนโยบายสำคัญ ต่อมานายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่ง ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2517 ตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เนื่องจากมีการร้องเรียนจากราษฎรถึงนายกรัฐมนตรีเป็นอันมากว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริต ฉ้อราษฎร์บังหลวง แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการยังไม่ทันเริ่มทำหน้าที่ ก็ปรากฏว่ามีปัญหาทางการเมือง ทำให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นเหตุให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ถูกยุบเลิกไปด้วย[59]

ต่อมาเมื่อนายสัญญา ธรรมศักดิ์ กลับเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้นใหม่ และปฏิบัติหน้าที่มาจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2517 ก็ถูกยุบเลิก และรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. .... ต่อมาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยได้มีมติให้ความเห็นชอบพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2518 โดยพระมหากษัตริย์จะทรงพระมหากรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน กับเลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง โดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีวาระในการดำรงตำแหน่ง2 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้อีกวาระหนึ่ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่า 2 วาระ ไม่ได้ ดังนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จึงเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามกฎหมาย มีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต

---

[58] สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 51,*น. 28-29.

[59] สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 51,*

และประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นหน่วยงานธุรการ มีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและอยู่ในกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชา โดยนอกจากจะเป็นองค์กรพิเศษขึ้นมารับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการแล้ว ยังมีภารกิจสำคัญในการเสนอมาตรการเชิงนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการต่อคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนกรณีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

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

ข้อบกพร่องในการทำงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ตระหนักถึงภัยคุกคามอันใหญ่หลวงที่มีต่อสังคมไทย อันเนื่องมาจากปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ จึงมีการตราบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระและมีความเป็นกลางขึ้นทำหน้าที่แทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ รับผิดชอบในการดำเนินการกับกรณีทุจริต โดยมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นหน่วยงานธุรการอิสระขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ[60]

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลง แต่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้ออกประกาศ ฉบับที่ 19 ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับต่อไป พร้อมกันนั้นได้มีประกาศ ฉบับที่ 31 ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 กำหนดวิธีการตรวจสอบเพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแต่งตั้งดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน และสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมทั้งมีอำนาจส่งสำนวนคืนให้หน่วยงานเดิมดำเนินการต่อไปได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ภายหลังการปฏิรูปการปกครองมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพยิ่งกว่าที่เคยปรากฏในอดีต ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขึ้นมาให้ผลใช้บังคับ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

---

[60] สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 51,*

แห่งชาติ เป็นองค์กรในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยกำหนดหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สิน การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ การถอดถอนจากตำแหน่ง การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และกำกับดูแลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

8. คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนและติดตามผลการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี (คณะกรรมการ ป.ท.)

ก่อนการเข้าบริหารประเทศ รัฐบาลของ นายทักษิณ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 โดยได้กำหนดให้มีการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน เป็นนโยบายเร่งด่วน และประกาศว่า การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน

ต่อมา ได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 102/2544 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2544 แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนและติดตามผลการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี (คณะกรรมการ ป.ท.) เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนและติดตามการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจพิจารณาและดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ โดยให้มีการดำเนินมาตรการลงโทษทางวินัย ทางปกครอง และทางภาษี เป็นไปอย่างรวดเร็ว เด็ดขาด และเป็นธรรม ติดตามดูแลการบังคับใช้กฎหมายทางวินัย ทางปกครอง ทางแพ่ง ทางอาญา และทางภาษี แก่เจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตและผู้ร่วมกระทำความผิดอย่างมีเอกภาพ รับเรื่องร้องเรียน และดำเนินการตรวจสอบเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือร่ำรวยผิดปกติ หากพบว่า มีมูลการทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือร่ำรวยผิดปกติ ให้ส่งเรื่องและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยรวดเร็ว เด็ดขาดและเป็นธรรม เสนอแนะให้ข้อคิดเห็นแก่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดำเนินมาตรการเชิงรุกเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจนรายงานผลการดำเนินงานให้นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีทราบ โดยมีอำนาจเรียก สั่ง หรือขอให้ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมาให้ถ้อยคำ หรือจัดส่งเอกสารใดๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งขอความร่วมมือจากภาคเอกชน และดำเนินการอื่นตามที่เห็นสมควร รวมทั้งมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว[61]

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

ภายหลังการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่ง

---

[61] ศรสวรรค์ ปุญญัติวรัณ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26,* น. 32.

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3) ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของฝ่ายการเมืองและข้าราชการระดับสูง มีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำการทุจริตในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงหรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป กระทรวงยุติธรรมจึงได้เสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยงานของฝ่ายบริหารในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ในขณะนั้นยังไม่มีส่วนราชการของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกำกับดูแลและผลักดันเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ อีกทั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีภารกิจในความรับผิดชอบจำนวนมาก สมควรที่จะมีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบดำเนินการด้านนโยบายดังกล่าว และเป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงได้ตราพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ขึ้น เพื่อให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ทำหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำการทุจริตในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ระดับที่ไม่สูงกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่า

จากประวัติความเป็นมาของการดำเนินคดีทุจริตและแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย จึงทำให้เห็นถึงหลักการอันเป็นที่มาของการแยกคดีทุจริต ออกจากคดีอาญาทั่วไป โดยเป็นความพยายามที่จะให้มีกระบวนการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นพิเศษ เนื่องจากผู้ที่กระทำทุจริตมีอิทธิพลจนทำให้หน่วยงานปกติที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอย่างเจ้าพนักงานตำรวจและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายหรือผลร้ายที่จะได้รับตามมาตรการทางอาญาและมีลักษณะเป็นการลูบหน้าปะจมูก เนื่องจากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่ในการปราบปรามการกระทำผิดในหน่วยงานกลับช่วยเหลือปกป้องผู้กระทำผิด เมื่อการทุจริตและประพฤติมิชอบเกิดขึ้นในหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำผิดนั้นสังกัดอยู่ การตรวจสอบเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน่วยงานจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น โดยการดำเนินการทางวินัย และส่งเรื่องให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองดำเนินคดีอาญาตามอำนาจหน้าที่ แต่เนื่องจากเจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองมีอัตรากำลังจำกัดและต้องใช้ระยะเวลาในการ

ดำเนินการสืบสวนสอบสวน โดยไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง จึงทำให้คดีล่าช้า และไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาลงโทษ การดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบจึงปรากฏผลที่ไม่เป็นที่น่าพอใจ รัฐบาลจึงต้องการให้มีการดำเนินการทั้งทางวินัยและทางอาญา โดยมีมาตรการที่แตกต่างไปจากมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ ในลักษณะที่มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และได้ผลจริง จึงให้มีหน่วยงานเดียวที่สามารถดำเนินการได้ทั้งทางวินัยและทางอาญาในเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ อันเป็นที่มาของการจัดตั้งและเป็นมาตรการในการปฏิบัติหน้าที่ของ ป.ป.ป.[62]

แต่เนื่องจาก เกิดสภาพปัญหาขึ้นในการดำเนินงานของ ป.ป.ป. โดยปราศจากความเป็นกลางและความเป็นอิสระ ทั้งในส่วนของการบริหารงานบุคคลที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการ ป.ป.ป. กล่าวคือ ต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทนหรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรใดๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อหากำไร แต่ไม่ได้ห้ามไปถึงข้าราชการประจำ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอีกสถานะหนึ่งเป็นข้าราชการประจำ จึงอาจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไม่เป็นกลางและไม่มีความเป็นอิสระ และหากผู้ที่ถูกตรวจสอบเป็นผู้บังคับบัญชาจึงอาจเกิดความเกรงใจและถูกแทรกแซงได้โดยง่าย อีกประการหนึ่งคือ การที่กฎหมายกำหนดให้ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรเป็นประธาน ป.ป.ป. และกรรมการ ป.ป.ป.ให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ จึงอาจเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีเสนอรายชื่อบุคคลที่เป็นพรรคพวกของตน โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่เคยเอาผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูงได้เท่าที่ควร และในส่วนของการดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็ปรากฏมีข้อบกพร่อง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจเพียงแต่ชี้ว่า เรื่องที่สอบสวนมีมูลความผิดทางวินัยหรือไม่ผู้บังคับบัญชาก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยขึ้นดำเนินการใหม่ จึงทำให้การสืบสวนสอบสวนและการดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เกือบไม่มีความหมาย เพราะไม่มีกฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาจะต้องเห็นพ้องตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติ การสืบสวนสอบสวนและการดำเนินการทางอาญาก็เช่นกัน เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ชี้มูลความผิดอาญาแล้วต้องส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนรับไปดำเนินการต่อ โดยพนักงานสอบสวนไม่จำต้องถือสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นสำนวนหลักในการสอบสวนคดีอาญา และในการดำเนินคดีอาญาไม่ว่า

---

[62] อภินันท์ อิศรางกูร ณ อยุธยา, ปัญหาการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช.: ศึกษาเฉพาะกรณีที่พนักงานสอบสวนส่งมาตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, เอกสารวิชาการ หลักสูตร “ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.)” รุ่นที่ 9, 2549, น. 16-20.

จะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับใด ต่างก็อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลอาญา และใช้กระบวนวิธีพิจารณาเดียวกับคดีอาญาอื่น[63] จึงทำให้เกิดการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

3.4.3 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 21 ก ลงวันที่ 24 มกราคม 2551 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 25 มกราคม 2551 อันเป็นวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดโครงสร้างองค์กรฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามทุจริตในภาครัฐเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ[64]

คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นการใช้อำนาจเช่นเดียวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งสามารถแบ่งได้ตามภารกิจ ดังนี้[65]

1. ด้านการป้องกัน

(1) คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอนโยบาย มาตรการ และแผนพัฒนาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี หรือเสนอแนะ และให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

(2) คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีหน้าที่ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตในภาครัฐ และขณะเดียวกัน จะต้องเสริมสร้างทัศนคติ และค่านิยมด้านความซื่อสัตย์สุจริต จูงใจและผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยอาจแต่งตั้งผู้แทนภาคประชาชนเข้าร่วมในการเป็นคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้

---

[63] เพิ่งอ้าง, น. 24-27.

[64] สำนักงาน ป.ป.ท. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2559, จาก http://www.pacc.go.th

[65] พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 17

คำปรึกษาแก่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามภารกิจ ของรัฐบาลหรือเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้

2. ด้านการปราบปราม

(1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ กรณีที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 คณะกรรมการ ป.ป.ท. เท่านั้น ที่มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดในการกระทำการดังกล่าว

(2) ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิด และกรณีมีมูลความผิดทางวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะต้องส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหานั้นเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัย หรือสั่งให้ดำเนินการพักราชการ พักงาน หรือให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่เพื่อรอผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริง

(3) ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิด และกรณีมีมูลความผิดทางอาญา คณะกรรมการ ป.ป.ท.ต้องรวบรวมพยานหลักฐานและสรุปสำนวน พร้อมเสนอความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึง บุคคลอื่นที่ร่วมกระทำความผิดด้วยไม่ว่าจะเป็นในฐานะที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน

โดยในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ด้านการปราบปราม เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย[66]

(1) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อไต่สวนหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดๆ มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อไต่สวนหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(3) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

---

[66] พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 18

(4) ขอให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้ความช่วยเหลือสนับสนุนหรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม โดยให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐปฏิบัติการตามที่ขอได้ตามสมควรแก่กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ป.ป.ท. ดำเนินการแทนได้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด

3. ด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน

(1) คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาซึ่งมิได้เป็นผู้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้

การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. พระราชบัญญัติมาตการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการไว้ ดังนี้

1. เรื่องที่อยู่ในอำนาจการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท.[67]

(1) เมื่อได้รับการกล่าวหาโดยตรงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตในภาครัฐ

(2) เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยหรือพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ

(3) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวน กรณีที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ สืบเนื่องจากการกระทำหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริตในภาครัฐ

(4) เมื่อได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ตามอำนาจหน้าที่

2. เรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

---

[67] พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 23

2.1 เรื่องที่ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รับหรือพิจารณา[68] ดังนี้

(1) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับไว้พิจารณา หรือได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว

(2) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว และไม่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญ

(3) เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกฟ้องเป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลได้ประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว โดยไม่มีการถอนฟ้องหรือทิ้งฟ้อง หรือเป็นกรณีที่ศาลยังไม่ได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี

(4) เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วก่อนที่จะถูกกล่าวหาเกินกว่าห้าปี

2.2 เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่อาจรับไว้พิจารณาหรืออาจสั่งจำหน่ายเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ก็ได้[69]

(1) เรื่องที่ไม่ระบุพฤติการณ์หรือพยานหลักฐานแห่งการกระทำที่ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้

(2) เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินห้าปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหาและเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานได้เพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

(3) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่า ไม่ใช่เป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (4) เรื่องที่องค์กรบริหารงานบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐกำลังพิจารณาอยู่หรือได้พิจารณาเป็นที่ยุติแล้วและไม่มีเหตุแสดงว่า การพิจารณานั้นไม่ชอบ

2.3 เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะต้องส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่[70]

(1) เรื่องที่กล่าวหาบุคคลซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 แต่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

---

[68] พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 26

[69] พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 27

[70] พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 25

(2) เรื่องที่กล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ากระทำความผิดร่วมกับบุคคลซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(3) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา

3. การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริง รวบรวมและดำเนินการอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในการที่จะทราบรายละเอียดแห่งการกระทำที่กล่าวหาและเพื่อพิสูจน์เกี่ยวกับการกระทำทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็วมีอำนาจที่จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนหรือมอบหมายพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดก็ได้ โดยอาจแต่งตั้งผู้แทนภาคประชาชนเข้าร่วมในคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง หรืออาจแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้คำปรึกษาหรือช่วยเหลือคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง[71]

4. การดำเนินการกับผู้ถูกกล่าวหา

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิด โดยมีมติว่าข้อกล่าวหามีมูลความผิด กฎหมายกำหนดขั้นตอนในดำเนินการ ดังนี้

(1) กรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ท. ส่งรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและเอกสาร พยานหลักฐานที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก[72]

(2) กรณีมีมูลความผิดอาญา[73] คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องสรุปสำนวน พร้อมทั้งเสนอความเห็น ส่งให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษา ซึ่งเมื่อได้รับ

---

[71] พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 32-34

[72] พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 40

[73] พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 45

สำนวนแล้วพนักงานอัยการจะมีคำสั่งเป็นไปตามข้อหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เสนอ ในกรณีที่เห็นว่า พยานหลักฐานไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดี พนักงานอัยการจะต้องแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม และกรณีมีความจำเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ท.และอัยการสูงสุดจะแต่งตั้งคณะทำงานร่วมกันในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ก็ได้ และในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้องผู้ถูกกล่าวหา แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติยืนยันให้ฟ้อง จะต้องส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัย และคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดถือเป็นที่สุด

บทที่ 4
การดำเนินคดีทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ

การดำเนินคดีทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ ในบทที่ 4 นี้ ได้กล่าวถึงการดำเนินคดีทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศของประเทศสิงคโปร์ เขตปกครองพิเศษฮ่องกง และประเทศอินโดนีเซีย ตามลำดับ ดังนี้

4.1 การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับการขนานนามจากประเทศต่างๆ ว่าเป็นประเทศที่เต็มไปด้วยปัญหาการทุจริตภายในประเทศที่สูง แต่ด้วยยุทธวิธีที่เน้นการป้องกันปัญหาทุจริตที่เป็นนโยบายหลักและหาแนวทางการปราบปรามปัญหาการทุจริตภายในประเทศแบบค่อยเป็นค่อยไปแต่เด็ดขาดและเป็นระบบ ส่งผลให้ประเทศสิงคโปร์ในปัจจุบันได้รับการยกย่องว่าเป็นประเทศที่มีความโปร่งใสที่สุดในโลก โดยได้รับคะแนนความโปร่งใสด้านการปราบปรามการทุจริตอยู่ที่ 9.3 คะแนน จากคะแนนเต็ม 10 (Transparency International, 2010) ประเทศสิงคโปร์มีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพียงหน่วยงานเดียว คือ หน่วยสืบสวนการประพฤติทุจริต (The Corruption Practices Investigation Bureau) หรือ CPIB ซึ่งเป็นองค์อิสระที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐและเอกชน หน่วยงานดังกล่าวนี้ก่อตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1952 มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนตามมาตรา 241 ของกฎหมายป้องกันการทุจริตแห่งประเทศสิงคโปร์ (The Prevention of Corruption Act) หน่วยงานการสืบสวนการประพฤติทุจริต หรือ CPIB ถือเป็นหน่วยงานอิสระด้านการปราบปรามการทุจริตที่มีความเข้มแข็งปราศจากการแทรกแซงต่างๆ จากกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มการเมืองทุกระดับ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความมุ่งมั่นและการเอาจริงเอาจังกับการปราบปรามปัญหาการทุจริตของ นายลี กวน ยิว นายกรัฐมนตรีของประเทศสิงคโปร์ที่มีเจตจำนงอย่างแน่วแน่ในการเร่งปราบปรามการทุจริตภายในประเทศให้หมดไปอย่างถาวร ส่งผลให้หน่วยงานการสืบสวนการประพฤติทุจริต หรือ CPIB สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่[1]

---

[1] กรกช วนกรกุล. “มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ.” วารสารมหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติวิชาการ, ปีที่ 16, ฉบับที่ 32, น. 122 (มกราคม-มิถุนายน 2556).

ก่อน พ.ศ. 2495 (ค.ศ. 1952) คดีที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันจะถูกสอบสวนโดยแผนกต่อต้านการคอร์รัปชัน (Anti-corruption Branch) ภายในสำนักงานตำรวจสิงคโปร์ (singapore police Force) โดยมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งหมด และสิงคโปร์ก็พบกับปัญหาเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ คือเจ้าหน้าที่ตำรวจกลับเป็นฝ่ายกระทำความผิดหรือทุจริตคอร์รัปชันเสียเอง หรือร่วมมือกับบุคคลอื่นกระทำความผิดซึ่งเป็นการซ้ำเติมปัญหาการทุจริตภายในสิงหปุระ (สาธารณรัฐสิงคโปร์) ให้หนักขึ้นไปอีก[2]

4.1.1 ลักษณะองค์กร

องค์กรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสิงคโปร์ มีชื่อว่า สำนักงานสืบสวนการปฏิบัติอันเป็นการคอร์รัปชัน เป็นองค์กรอิสรของฝ่ายบริหารมีภารกิจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งในภาครัฐและอกชน มีอำนวยการสำนักงาน (Director) เป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานในสำนักงาน และขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน เรียกว่า เจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษ (Special Investigator) ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรนี้ มีกฎหมายรับรองอำนาจหน้าที่ไว้คือ พระราชบัญญัติป้องกันการคอร์รัปชัน (Prevention of Corruption Act)[3]

ลักษณะองค์กรของ CPIB มีประธานาธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด โดยแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานให้เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบงานของสำนักงาน และมีอำนาจแต่งตั้งผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงาน เจ้าหน้าที่สืบสวนอาวุโส เจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษ และเจ้าหน้าที่อื่นๆ ได้ตามที่เห็นสมควร โดยพระราชบัญญัติป้องกันการคอร์รัปชัน (Prevention of Corruption Act) ได้บัญญัติรับรองฐานะของเจ้าหน้าที่ CPIB ให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา[4] และกำหนดความผิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชันตามกฎหมายฉบับนี้เป็นความผิดอาญาทั้งสิ้น ไม่มีบัญญัติถึงเรื่องความผิดทางวินัยแต่อย่างใด

สำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน (CPIB) เป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ[5]

(1) ส่วนปฏิบัติการ (The operationS Division) ปฏิบัติหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนตามรัฐบัญญัติการป้องกันการทุจริตโดยแบ่งออกเป็นแผนกย่อยๆ 4 แผนก คือ

---

[2] อนันต์ เพชรใหม่ และคณะ, การนำงานด้านการข่าว และเทคนิคการสืบสวนสอบสวนพิเศษมาใช้กับสำนักงาน ป.ป.ช, น. 62 (2552).

[3] Prevention of Corruption Act (Chapter 104) Section 1, 2, 3

[4] Prevention of Corruption Act (Chapter 104) Section 3, 4 (1).

[5] สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2559, จาก http://www.cpib.gov.sg

ก. แผนกปฏิบัติการปราบปรามการทุจริตและดำเนินคดีอาญา (Operations Unit)

ข. แผนกสืบสวนสอบสวน (special lnvestigation Team)

ค. แผนกปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและการลงโทษทางวินัย ดำเนินการในกรณีการกระทำความผิดที่ไม่มีพยานหลักฐานเพียงเพื่อที่จะให้อัยการดำเนินคดีต่อไปได้ (Cases against public officers with insufficient evidence to support a courtprosecution)

ง. แผนกข่าวกรองเพื่อสนับสนุนหน่วยปฏิบัติการ (Intelligence Unit)

(2) ส่วนการบริหารงานและผู้เชี่ยวชาญสนับสนุนปฏิบัติการ (The Admin & specialist support Division)

ก. หน่วยบริหารงานและแผนกสนับสนุนการบริหารงานโดยผู้เชี่ยวชาญพิเศษ (Administration & specialist support Division Administration Unit) ทำหน้าที่ให้การสนับสนุนและช่วยเหลือการสืบสวนสอบสวน ทางด้านงานบริหารงานทั่วไป การคลัง การเงิน การทะเบียน การจัดซื้อ จัดจ้าง และการบริหารงานบุคคล

ข. หน่วยป้องกันการทุจริตและการทบทวนมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (prevention & Review Unit) ปฏิบัติหน้าที่ในการทบทวนกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งการวิเคราะห์ข้อบกพร่องและช่องโหว่ภายในองค์กรของรัฐที่อาจก่อให้เกิดการทุจริต และเสนอมาตรการเพื่อป้องกันการทุจริตให้เหมาะสมกับรูปแบบหน่วยงานของรัฐ ช่วยจัดการข้อมูลในระบบคอมพิวเตอร์ (computer lnformationsystem Unit) ปฏิบัติงานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของหน่วยงานที่ต้องใช้คอมพิวเตอร์และพัฒนาการใช้งานระบบคอมพิวเตอร์เพื่อจัดเก็บข้อมูลต่างๆ รวมทั้งพยานหลักฐานทางอิเล็กทรอนิกส์

ค. หน่วยกำหนดนโยบายและการวางแผน (plans & project Unit) ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยอื่นๆ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามนโยบายและแผนการทำงาน รวมทั้งสนับสนุนปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน[6] มีดังต่อไปนี้

(1) สืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องสงสัย ว่ากระทำความผิดตามกฎหมายป้องกันการคอร์รัปชันและกฎหมายอาญา (penal code) มาตรา 165 และมาตรา 213, 214 และมาตรา 215 ซึ่งเป็นความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐรับสินบน เมื่อได้พยานหลักฐานแล้วจะส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีต่อศาล (District court) ตามกฎหมายการป้องกันการทุจริตต่อไป

---

[6] อนันต์ เพชรใหม่ และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2,* น. 64-69.

(2) สืบสวนสอบสวนเพื่อยึดทรัพย์สินซึ่งได้มาจากการกระทำความผิดฐานคอร์รัปชัน

(3) สืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ประพฤติมิชอบและกระทำความผิดที่ส่อไปในทางคอร์รัปชันหากมีพยานหลักฐานแน่นแฟ้นเพียงพอว่ามีการทุจริตต่อหน้าที่สำนวนการสอบสวนจะส่งมายังสำนักงานอัยการและพนักงานอัยการจะมีคำสั่งว่าสมควรฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่ หากพยานหลักฐานไม่แน่นแฟ้นเพียงพอสำนวนการสอบสวนจะถูกเสนอไปยังคณะกรรมการบริการสาธารณะ (The public service commission) แล้วเสนอต่อไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการลงโทษทางวินัย เช่น ตักเตือน ตัดเงินเดือน และไล่ออก

(4) เสนอมาตรการป้องกันการทุจริตและให้คำแนะนำมาตรการป้องกันการทุจริตภายในองค์กร

(5) กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการรับของขวัญสิ่งของหรือประโยชน์อื่นใด

(6) ในกรณีที่อัยการเห็นสมควรอัยการสามารถมอบอำนาจการสืบสวนสอบสวนให้แก่เจ้าหน้าที่ CPIB เช่น การจับโดยไม่ต้องมีหมายจับ เป็นต้น

(7) มีอำนาจตรวจ ค้น ยึด ทรัพย์สินเพื่อนำมาใช้เป็นพยาน หลักฐานในศาลได้

(8) มีอำนาจตรวจสอบบัญชีเงินฝากธนาคารบัญชีผู้ถือหุ้น และบัญชีค่าใช้จ่ายต่างๆ โดยได้รับอนุญาตจากอัยการ หากผู้ใดขัดขืนหรือไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ ต้องได้รับโทษตามกฎหมาย

(9) เจ้าหน้าที่สำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน (CPIB) มีอำนาจหน้าที่อื่นๆ ทั้งนี้ ตามที่อัยการเป็นผู้กำหนด

การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน (CPIB) ในประเทศสิงคโปร์ ถือเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรม จึงจำเป็นต้องปฏิบัติงานร่วมกับคณะกรรมการอัยการ (The Attorney-Generalls chambers) และศาลไปพร้อมๆ กัน โดยศาลจะเป็นผู้พิจารณาถึงความเหมาะสมในการใช้กำลังเข้าปราบปรามการทุจริตส่วนคณะกรรมการอัยการจะเป็นผู้อนุญาตให้มีการใช้กำลังเข้าปราบปรามได้และเจ้าหน้าที่สำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน (CPIB) จะเป็นผู้ลงมือปฏิบัติเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผล[7]

4.1.2 กฎหมาย และบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สำนักงานสืบสวนสอบสวนคอร์รัปชัน (The corruption practices lnvestigation Bureau : CPIB)[8] จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2495 (ค.ศ. 1952) มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐบัญญัติการป้องกันการทุจริต

---

[7] สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2559, จาก http://www.cpib.gov.sg

[8] *เพิ่งอ้าง.*

ค.ศ. 1960 (prevention of corruption Act (PCA))[9] เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ในการดำเนินการของสำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชันจะมีเจ้าหน้าที่สำนักงานสอบสวนการคอร์รัปชันแห่งสารธารณรัฐสิงคโปร์มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐบัญญัติการป้องกันการทุจริต ค.ศ. 1960 ซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ แยกเป็นหน่วยงานออกมาจากสำนักงานตำรวจสิงคโปร์ และไม่ได้มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจอีกต่อไป แต่ก็มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและเจ้าหน้าที่ตำรวจสิงคโปร์ด้วย[10]

การที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชันไม่ได้มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจทำให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการดำเนินคดีทางอาญา เสมือนกับการให้ตำรวจเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานโดยทั่วไป และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน มีอำนาจดำเนินการด้าน “การสืบสวนสอบสวน” ได้ หากได้รับคำสั่งหรือได้รับมอบอำนาจจากอัยการให้ปฏิบัติการเป็นกรณีๆ ไป ทั้งนี้ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายอีกฉบับหนึ่งของสิงคโปร์ คือ corruption' drug Trafficking and other serious crimes (confiscation obenefits) Act (1 993) มาตรา 49 และ มาตรา 55 ซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่สำนักงานสืบสวนการคอร์รัปชัน (CPIB)ในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดยไม่เปิดเผยตัว เพื่อการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานในคดีทุจริตคอร์รัปชัน และศาลก็ยอมรับพยานหลักฐานที่ได้จากปฏิบัติการดังกล่าวว่า สามารถนำมาใช้ในศาลได้ ทั้งนี้เป็นแนวความคิดในทางกฎหมายว่าการทุจริตคอร์รัปชันถือเป็นอาชญากรรมร้ายแรง เช่นเดียวกับคดียาเสพติด และการลักลอบค้ามนุษย์ การจะใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนแบบปกติทั่วไปย่อมไม่อาจประสบผลสำเร็จได้ จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายดังกล่าว ใช้เป็นเครื่องมือในการปราบปรามปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันควบคู่กับรัฐบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการทุจริต ค.ศ. 1960 ด้วย[11]

อำนาจหน้าที่ ในการปฏิบัติงานของ CPIB พระราชบัญญัติป้องกันการคอร์รัปชัน (Prevention of Corruption Act) ได้บัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษไว้หลายประการ ได้แก่ เจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนคดีความผิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชันได้เอง คดีที่ทำการสอบสวนนอกจากเกี่ยวกับการทุจริตในหน้าที่ราชการแล้ว ยังรวมถึงการกระทำที่เป็นการให้สินบนและการรับสินบนของบุคคลใดๆ ด้วย โดยสิ่งที่ได้รับการตอบแทน

---

[9] *เพิ่งอ้าง.*

[10] อนันต์ เพชรใหม่ และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น. 62-63.

[11] อนันต์ เพชรใหม่ และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น. 63-64.

เรียกว่า “ของสมมนาคุณ” (gratification) ไม่ว่าของสมมนาคุณนั้นจะเป็นเงินตรา ทรัพย์สิน ตำแหน่งหน้าที่ หรือการให้บริการใดๆ[12]

การเริ่มคดีของ CPIB เจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษ สามารถเริ่มคดีเองได้ 3 ทาง คือ

1. โดยเจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษเริ่มคดีได้เอง ด้วยการมีข้อมูลที่เชื่อได้หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่า บุคคลใดเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

2. โดยมีผู้ร้องทุกข์ขึ้นมาว่าบุคคลใดกระทำความผิด

3. โดยพนักงานอัยการเห็นว่า มีเหตุอันควรสงสัยว่า การกระทำความผิดและมีคำสั่งให้ CPIB ทำการสอบสวนคดีเรื่องนี้

เมื่อเริ่มคดีแล้ว เจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษจะต้องทำการสอบสวนคดีความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันการคอร์รัปชัน (Prevention of Corruption Act) และในการสอบสวนนี้ เจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษ มีอำนาจตรวจค้นตัวบุคคลและครอบครองสิ่งของที่พบอยู่ในตัวบุคคลนั้น เข้าไปในสถานที่ใดโดยใช้กำลังได้ถ้ามีความจำเป็นเพื่อค้นหรือยึดสิ่งของใดๆ ที่ใช้เป็นหลักฐานได้ และจับกุมผู้กระทำความผิดหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง เมื่อทำการจับกุมแล้วเจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษจะต้องนำตัวผู้ถูกจับไปที่สำนักงาน CPIB หรือสถานีตำรวจ ถ้านำตัวไปที่สำนักงาน CPIB เจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษจะต้องทำการสอบสวนแล้วส่งสำนวนให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยตรง พนักงานอัยการมีอำนาจพิจารณาผลการสอบสวนที่เสนอมานั้นว่ามีมูลพอที่ฟ้องคดีได้หรือไม่เท่านั้น พนักงานอัยการไม่มีอำนาจพิจารณาชี้ขาดว่า มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นและผู้ถูกจับจะต้องรับโทษหรือไม่ เพราะอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของศาล[13]

ในการสืบสวนสอบสวนคดีคอร์รัปชันของประเทศสิงคโปร์ เห็นได้ว่า บทบาทของเจ้าหน้าที่ CPIB มีไม่มากนัก การสอบสวนคดีของเจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษมีลักษณะเป็นการสอบสวนเบื้องต้นมิใช่การชี้ขาดความผิดและโทษ แต่สำนวนการสอบสวนของ CPIB สามารถเสนอต่อพนักงานอัยการโดยตรง ไม่ต้องส่งเรื่องให้องค์กรตำรวจสอบสวนอีกชั้นหนึ่ง โดยเมื่อส่งให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาฟ้องคดี อำนาจของพนักงานอัยการที่จะพิจารณาสั่งคดีก็มิใช่เป็นการพิจารณาสั่งชี้ขาดว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดและต้องรับโทษ แต่เป็นการพิจารณาเพียงว่าควรฟ้องหรือไม่เท่านั้น ส่วนอำนาจในการชี้ขาดความผิดและโทษเป็นอำนาจของศาล ที่เป็นเช่นนี้เพราะ CPIB เป็นองค์กรของฝ่ายบริหาร และมีลักษณะเป็นองค์กรเสริมการทำงานของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน

---

[12] Prevention of Corruption Act (Chapter 104) Section 2.

[13] สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2559, จาก http://www.cpib.gov.sg

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จะเห็นได้ว่าองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้มีภารกิจด้านนี้โดยเฉพาะ มีความเป็นอิสระดำเนินการได้เองโดยเอกเทศสามารถทำการสอบสวนและส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องคดีอาญาได้โดยตรง ทำให้การปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นไปโดยรวดเร็ว เพราะมีมาตรการในการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับการคอร์รัปชันเป็นพิเศษ แตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป

คดีทุจริตคอร์รัปชันที่สรุปคดีเสร็จสิ้นแล้วจะส่งคดีต่อไปยังพนักงานอัยการ และพนักงานอัยการจะทำความเห็นว่าสมควรสั่งฟ้องหรือไม่ก่อนที่จะมีการแจ้งข้อกล่าวหาไปผู้ถูกกล่าวหา จากนั้นศาลจะทำหน้าที่ตัดสินคดีต่อไปว่าจำเลยกระทำความผิดจริงตามคำฟ้องของพนักงานอัยการหรือไม่

ในระหว่างที่ทำการสืบสวนสอบสวนอยู่นั้นเจ้าหน้าที่สำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน (CPIB) จะปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาลและเอกชนในการรวบรวมพยานหลักฐานรวมทั้งการดำเนินการใดๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานแม้ว่าอาจจะเกินขอบเขต หรือประเด็นการสืบสวนสอบสวนไปก็ตาม

บทสรุปเกี่ยวกับอำนาจการสืบสวนสอบสวนของสำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน สาธารณรัฐสิงคโปร์[14]

(1) เจ้าหน้าที่สำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน (CPIB) ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ตำรวจ เว้นแต่กรณีปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 17 แห่งรัฐบัญญัติการป้องกันการทุจริต ค.ศ. 1960 ซึ่งบัญญัติให้เจ้าหน้าที่สำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน (CPIB) มีอำนาจในการตรวจ ค้น ยึด ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการสืบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อสืบสวนความผิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน

(2) เจ้าหน้าที่สำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน (CPIB) มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันการทุจริตและสืบสวนจับกุมผู้กระทำความผิดทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชน

(3) บุคลทั่วไปสามารถแจ้งเรื่องร้องเรียนกล่าวหาและเบาะแสการทุจริตได้หลายวิธี เช่น ติดต่อเจ้าหน้าที่โดยตรงที่สำนักงาน หรือส่งเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเป็นหนังสือรวมทั้งการแจ้งทางโทรศัพท์หรือส่งจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ก็มีผลตามกฎหมาย

(4) ผู้ร้องเรียนกล่าวหาจะเปิดเผยชื่อหรือตัวตนหรือไม่ก็ได้ เพราะเจ้าหน้าที่ถือว่าเมื่อมีการร้องเรียนย่อมถือว่าคดีมีมูลในการสืบสวนแล้ว

---

[14] สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2559, จาก http://www.ifaq.gov.sg

(5) ประเทศสิงคโปร์ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law)[15] เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากการปกครองของอังกฤษ จึงไม่มีระบบศาลคู่ หรือมีศาลปกครองอย่างเช่นประเทศไทย จึงไม่มีการนำระบบไต่สวนมาใช้ในการดำเนินการด้านการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันเหมือนกับประเทศไทย ดังนั้น การปราบปรามทุจริตในสิงคโปร์จึงเป็นการดำเนินการตามกระบวนการของกฎหมายอาญา เพียงแต่เปลี่ยนจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน (CPIB) แทน

(6) มีการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันระหว่างอัยการกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน เช่น การพิจารณาอนุญาตให้ใช้กำลัง การให้ความเห็นก่อนการแจ้งข้อกล่าวหา

4.2 การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง

การป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในฮ่องกง[16] ก่อนที่ข้าหลวงใหญ่ของฮ่องกงจะจัดตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อการปราบปรามการคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption) หรือ คณะกรรมการ ICAC ในปี พ.ศ. 2517 ฮ่องกงเป็นประเทศที่มีปัญหาเจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจคอร์รัปชันเป็นจำนวนมาก หลังจากรัฐบาลได้รณรงค์การปราบปรามคอร์รัปชันโดยมีคณะกรรมการ ICAC เป็นองค์กรหลักอย่างจริงจัง ทำให้ภายในเวลา 30 ปี สถานการณ์การคอร์รัปชันของฮ่องกงได้ลดลงมาก ดังเห็นได้จากสถิติการทำสำรวจทัศนคติของประชาชนต่อการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐที่ลดลง รวมทั้ง ทัศนคติของประชาชนต่อเรื่องการคอร์รัปชันเปลี่ยนไปจากที่ประชาชนส่วนใหญ่เคยมองว่า การคอร์รัปชันเป็นเรื่องที่พบเห็นโดยทั่วไปที่พอยอมรับได้ เป็นการมองว่าคอร์รัปชันเป็นเรื่องเลวร้ายและมีผลเสียต่อสังคม รวมทั้งประชาชนมีความพร้อมที่จะกล้ารายงานเรื่องคอร์รัปชันที่ตนได้พบและกล้าเปิดเผยตัวมากขึ้น เมื่อเทียบกับเมื่อ 30 ปีก่อน

4.2.1 ลักษณะองค์กร

การจัดรูปแบบองค์กรของ ICAC มีการจัดรูปแบบองค์กรเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ องค์กรการพิจารณา และองค์กรบริหาร[17]

---

[15] สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2559, จาก http://www.singaporelaw.sg

[16] วิทยากร เชียงกูล, “การป้องกันและแก้ไขปัญหาคอรัปชั่นในฮ่องกง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2559, จาก https://witayakornclub.wordpress.com/2008/09/26/

[17] ชื่นชม มัณยารมย์, “บทบาทของเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ป. ในการดำเนินคดีอาญา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), น. 124.

1. องค์กรการพิจารณา เป็นส่วนที่รับผิดชอบดำเนินการในด้านคดีทั้งคดีอาญา และการดำเนินการทางวินัย โดยในการดำเนินคดีอาญามีขั้นตอนในการดำเนินคดี โดยกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา และมีเจ้าหน้าที่ ICAC ที่ได้รับมอบหมายหรือได้รับแต่งตั้งจากผู้อำนวยการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้อำนวยการสำนักงาน เมื่อเจ้าหน้าที่ ICAC ทำการสอบสวนเสร็จแล้ว จะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาฟ้องคดีผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือประชาชนธรรมดาโดยตรงได้โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทำการสอบสวนหรือดำเนินคดีอาญาแทน[18]

2. องค์การบริหาร เป็นส่วนที่รับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานภายในสำนักงาน มีอำนวยการสำนักงานเป็นผู้รับผิดชอบ และขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการเกาะฮ่องกงซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐบาลอังกฤษ โดยงานภายในของสำนักงาน แบ่งออกเป็น 3 ด้านคือ ด้านการป้องกัน ด้านการปราบปราม และด้านการประชาสัมพันธ์ โดยแต่ละด้านมีหน่วยงานภายในแยกรับผิดชอบต่างหากจากกัน[19]

ปัจจัยที่ทำให้ฮ่องกงประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน[20]

1. การยอมรับสภาพปัญหาและความตั้งใจจริงในการแก้ปัญหาคอร์รัปชันของรัฐบาล

ปัจจัยแรกที่ทำให้ความพยายามในการปราบปรามคอร์รัปชันได้ผลคือ เจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงสุดตระหนักถึงความเลวร้ายของปัญหาคอร์รัปชันและมีความตั้งใจจริงที่จะแก้ปัญหานี้อย่างจริงจัง โดยเน้นว่าเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่จะต้องใช้เวลาแก้ไขอย่างต่อเนื่องมากกว่ามาตรการระยะสั้น อย่างกรณีของฮ่องกง ข้าหลวงใหญ่เป็นผู้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการอิสระเพื่อการปราบปรามคอร์รัปชันโดยตรง และตั้งเป็นองค์กรอิสระจากการแทรกแซงการเมือง เพื่อทำให้ประชาชนเชื่อถือ รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณในการสร้างองค์กรนี้ให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการคัดเลือกและตรวจสอบพนักงานอย่างมีคุณภาพ ให้เงินเดือนและสวัสดิการสูงเพื่อให้เป็นองค์กรที่อยู่ได้อย่างยาวนาน ต่างจากการรณรงค์การปราบปรามการคอร์รัปชันระยะสั้นในหลายประเทศ ซึ่งมักเป็นเพียงการหาเสียงทางการเมืองมากกว่าจะมีความจริงใจในการปราบปรามการคอร์รัปชันและทำให้ประชาชนไม่เชื่อถือและไม่ร่วมมือกับองค์กร ที่รัฐบาลตั้งขึ้นมา

---

[18] รายงานการศึกษาดูงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของ ICAC คณะกรรมการ ป.ป.ป. พ.ศ. 2536, น. 15.

[19] *เพิ่งอ้าง.*

[20] *เพิ่งอ้าง.*

2. การมีองค์กรปราบปรามคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส

ปัจจัยที่ 2 คือ คณะกรรมการ ICAC ของฮ่องกงจะมีการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ที่มาทำงานที่เข้มงวดมาก คือจะต้องคัดเลือกคนที่เก่ง ทั้งมีคุณธรรมความซื่อสัตย์สูง เจ้าหน้าที่องค์กร ICAC จะได้เงินเดือนและสวัสดิการสูง แต่ก็ต้องปฏิวัติตัวตามวินัย และมีการตรวจสอบภายในที่เคร่งครัด ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ถูกเย้ายวนใจให้เป็นผู้คอร์รัปชันเสียเอง ในบางประเทศที่เจ้าหน้าที่ด้านนี้มีอำนาจมากอาจเป็นดาบสองคมให้พวกเขาหลงใช้อำนาจไปในทางที่ผิดได้ และทำให้การปราบปรามคอร์รัปชันไม่ได้ผล

3. การมียุทธศาสตร์ระยะยาวที่มีการวางแผนที่ดี

ปัจจัยที่ 3 คือ การมียุทธศาสตร์ในการจัดปราบคอร์รัปชันระยะยาวที่มีการวางแผนอย่างรอบคอบ สงครามปราบคอร์รัปชันไม่อาจเอาชนะได้ด้วยการจับกุม ลงโทษผู้ทำคอร์รัปชัน และปรับปรุงกลไกการทำงานของราชการ สิ่งที่จำเป็น คือ ต้องมีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชนขั้นพื้นฐานด้วย

ยุทธศาสตร์ในการปราบปรามคอร์รัปชันของฮ่องกง คือ การทำสงครามด้านคอร์รัปชัน 3 ทางพร้อมกันแบบบูรณาการ คือ การสอบสวน การป้องกัน และการให้การศึกษาแก่ประชาชน

ทางแรก มีกองปฏิบัติการที่ทำงานสอบสวนข้อเท็จจริงตามที่ได้รับรายงานหรือมีการร้องเรียนเข้ามา

ทางที่ 2 มีกองป้องกันคอร์รัปชันซึ่งทำหน้าที่ในการป้องกันเพื่อลดโอกาสในการคอร์รัปชันทั้งในภาครัฐและเอกชน

ทางที่ 3 มีกองประชาสัมพันธ์ชุมชนทำงานด้านให้การศึกษา ให้ประชาชนตระหนักถึงความเลวร้ายของคอร์รัปชันและแสวงหาการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากพลเมือง

การที่จะทำเช่นนี้ได้เจ้าหน้าที่จะต้องมียุทธวิธีเฉพาะและทำงานใกล้ชิดกับคนกลุ่มต่างๆ ในชุมชนจนกระทั่งประชาชนไว้วางใจว่า ICAC เป็นองค์กรที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนเป็นกำลังที่สำคัญในการยกระดับทางศีลธรรม และปฏิรูประบบการบริหารจัดการองค์กรภาคเอกชนที่จะช่วยป้องกันการคอร์รัปชัน ความสำเร็จอีกด้านหนึ่งของ ICAC คือ การที่องค์กรทำให้สาธารณชนเปลี่ยนทัศนคติใหม่ว่า การติดสินบนให้เจ้าหน้าที่รัฐนั้น เป็นการส่งเสริมการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมเพิ่มค่าใช้จ่ายให้สูงขึ้น ทำให้ธุรกิจมีกำไรลดลง และเป็นการทำลายระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี

การทำงานในด้านการสอบสวนและลงโทษผู้ทำผิดได้ก็จะมีส่วนช่วยให้ประชาชนเชื่อถือองค์กร ICAC และช่วยรายงานข้อมูลมาให้องค์กร ICAC มากขึ้น รวมทั้งร่วมมือในการป้องกันคอร์รัปชันมากขึ้น

4. การใส่ใจต่อรายงานข้อร้องเรียนเรื่องคอรัปชันทุกฉบับ

ปัจจัยที่จะทำให้ประชาชนไว้วางใจและร่วมมือในการรายงานร้องเรียนเรื่องคอรัปชันมาที่ ICAC ก็คือ ICAC จะรับและติดตามสอบสวนรายงานที่ประชาชนร้องเรียนมาทุกเรื่อง แม้เป็นเรื่องเล็กน้อยและจะตอบให้ประชาชนทราบด้วยว่าเรื่องที่ร้องเรียนมานั้นสอบสวนไปถึงไหน ผลเป็นอย่างไร เพื่อที่ประชาชนจะได้ไว้วางใจว่า เรื่องที่พวกเขาร้องเรียนไปไม่ได้หายเข้ากลีบเมฆ และประชาชนจะได้ช่วยเป็นหูเป็นตาคอยรายงานให้องค์กร ICAC อีกในครั้งต่อไป แม้บางเรื่องที่ประชาชนร้องเรียนมาเป็นเรื่องปัญหาของหน่วยงานรัฐมากกว่าจะเกี่ยวกับการคอร์รัปชันแต่ ICAC ก็ไม่ทิ้งเรื่อง แต่ส่งต่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงต่อไป เพื่อให้ประชาชนไว้วางใจว่าองค์กร ICAC เป็นที่พึ่งได้

5. การรักษาความลับของผู้ร้องเรียน

ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จประการที่ 5 คือ องค์กร ICAC รักษาความลับของผู้ร้องเรียนอย่างเข้มงวด เพราะการร้องเรียนนั้นมีความเสี่ยงอยู่ คนที่จะร้องเรียนต้องมีความกล้าและความมั่นใจว่า ICAC ต้องปกปิดชื่อผู้ร้องเรียน โดยไม่ทำให้พวกเขาได้รับอันตรายภายหลัง การบันทึกข้อมูลของผู้ร้องเรียนในคอมพิวเตอร์และระบบไฟล์ จะมีการป้องกันการรั่วไหลของข้อมูลอย่างดี จะมีเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงที่จำเป็นต้องรู้เท่านั้นจึงจะเข้าถึงข้อมูลได้ เจ้าหน้าที่คนอื่นไม่เกี่ยวข้องจะเข้าถึงข้อมูลไม่ได้ ข้อมูลที่ใช้ไปและหมดความจำเป็นแล้วจะถูกทำลาย นอกจากนี้กฎหมายของฮ่องกงยังให้ ICAC มีสิทธิไม่เปิดเผยแหล่งที่มาของข้อมูลของตนได้ด้วย

6. การมีปัจจัยแวดล้อมโดยรวมที่เอื้อ

สำนักงานปราบปรามคอร์รัปชันที่ฮ่องกง ICAC ประสบความสำเร็จเพราะมีปัจจัยหลายอย่างที่ทำงานร่วมกันอย่างเอื้ออำนวยต่อการปราบปรามคอร์รัปชันข้าหลวงใหญ่ฮ่องกงเป็นผู้แต่งตั้งเลขาธิการและรองเลขาธิการสำนักงาน ICAC เลขาธิการ ICAC เป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ ICAC คนอื่นๆ และรายงานตรงต่อข้าหลวงใหญ่ เพื่อป้องกันไม่ให้หน่วยงานอื่นหรือนักการเมืองข้าราชการคนอื่นๆ เข้าไปแทรกแซง ICAC เลขาธิการ ICAC เป็นผู้เจรจาต่อรองกับรัฐบาลและรัฐสภาในเรื่องงบประมาณประจำปี เจ้าหน้าที่ของ ICAC ต้องทำตามระเบียบเงื่อนไขการจ้างงานของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่การปฏิบัติงานของ ICAC เป็นอิสระโดยสิ้นเชิง

เพื่อป้องกันไม่ให้ ICAC ใช้อำนาจไปในทางที่ผิด โดยจะมีระบบการตรวจสอบ ICAC ที่เข้มงวด งานของ ICAC จะถูกชี้นำโดยคณะกรรมการที่ปรึกษา 4 คณะ สมาชิกของคณะกรรมการที่ปรึกษามาจากตัวแทนกลุ่มต่างๆ ในสังคม โดยมีข้าหลวงใหญ่เป็นผู้แต่งตั้ง และยังมีคณะกรรมการคณะที่ 5 ที่ประกอบไปด้วยตัวแทนจากฝ่ายบริหารของรัฐสภามีหน้าที่พิจารณาเรื่องที่ประชาชน

ร้องเรียน ICAC ผู้ที่เป็นประธานกรรมการทั้ง 5 ชุด ไม่ใช่เลขาธิการ ICAC แต่เป็นหนึ่งในสมาชิกคณะกรรมการที่ปรึกษา ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการที่ปรึกษาเป็นอิสระอย่างแท้จริง

ปัจจัยที่เอื้ออำนวยอย่างสำคัญประการหนึ่ง คือ การที่ระบบกฎหมายของฮ่องกงสนับสนุนให้ ICAC ทำงานปราบคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ICAC มีอำนาจที่จะป้องกันไม่ให้ผู้ต้องสงสัยว่าจะคอร์รัปชันโยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินได้ สามารถร้องขอต่อศาลสั่งห้ามผู้ต้องสงสัยเดินทางออกนอกประเทศได้ สามารถเข้าไปตรวจสอบบัญชีและตู้นิรภัยของผู้ต้องสงสัยได้ เรียกร้องให้ผู้ต้องสงสัยต้องแสดงสถานการณ์ทางการเงินโดยละเอียด รวมทั้งเข้าไปตรวจค้นที่บ้านพักของผู้ต้องสงสัย ถ้าการสอบสวนโยงใยไปถึงบุคคลอื่น ICAC ก็สามารถตามไปตรวจสอบคนๆ นั้นเพื่อที่จะโยงในเรื่องการคอร์รัปชันทั้งหมดได้[21]

4.2.2 กฎหมาย และบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สำนักงาน Independent Commission Against Corruption (ICAC) เขตปกครองพิเศษฮ่องกง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีการปราบปรามการทุจริตที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดแห่งหนึ่งของโลก[22]

อำนาจสืบสวนสอบสวนเขตปกครองพิเศษฮ่องกง

การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในเขตปกครองพิเศษฮ่องกง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีนทั้งก่อนและภายหลังจากประเทศอังกฤษได้ส่งมอบเกาะฮ่องกงมีเหตุการณ์และสภาพสังคมเหมือนกับสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นอย่างมาก กล่าวคือ เดิมการปราบปรามการทุจริตเป็นเพียงแผนกหนึ่งที่อยู่ภายในกรมตำรวจฮ่องกง ต่อมาได้มีการแยกออกมาเป็นหน่วยงานอิสระจากกรมตำรวจฮ่องกงเนื่องจากปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ตำรวจฮ่องกงเสียเอง จึงทำให้เกิดการเรียกร้องให้มีการปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจังทั่วทั้งเกาะฮ่องกง การที่เขตปกครองพิเศษฮ่องกงยังใช้ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common law)[23] เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากอังกฤษเช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์ส่งผลต่อแนวคิดเกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันโดยถือว่าเป็นการประกอบอาชญากรรมอย่างหนึ่ง และต้องใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญามาป้องกันและปราบปรามการกระทำที่ถือเป็นความผิดจึงสัมฤทธิ์ผล

องค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตของฮ่องกง มีชื่อว่า สำนักงานคณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชัน หรือ Independent Commission Against Corruption ซึ่งเรียกชื่อ

---

[21] รายงานการศึกษาดูงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของ ICAC คณะกรรมการ ป.ป.ป. พ.ศ. 2536, น. 15.

[22] กรกช วนกรกุล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1,* น. 123.

[23] สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2559, จาก http://www.doj.gov.hk

ว่า ICAC เป็นองค์กรที่ขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ มีภารกิจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและเอกชน โดยมีผู้อำนวยการสำนักงาน (Commissioner) เป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชัน และขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการเกาะฮ่องกง (Governor)[24]

ในการปฏิบัติหน้าที่ของ ICAC มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ 3 ฉบับ ได้แก่[25]

1. กฎหมายจัดตั้ง ICAC (Independent Commission Against Corruption Ordinance)

2. กฎหมายเกี่ยวกับการกระทำทุจริตและขัดต่อกฎหมาย (Corrupt and Illegal Pratices Ordinance)

3. กฎหมายป้องกันการให้สินบน (Prevention of Bribery Ordinance)

กฎหมายทั้งสามฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายที่สำคัญที่ ICAC ยึดเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเป็นกฎหมายที่เน้นการดำเนินคดีอาญามากกว่าการดำเนินการทางวินัย และมีวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อใช้ในการควบคุมการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพ

โครงสร้างองค์กร ICAC ประกอบด้วย 3 หน่วยงาน โดยยึดตามกลยุทธ์ในการต่อต้านการทุจริต 3 ประการ หรือที่เรียกว่า Three-pronged Attack[26]

(1) แผนกปฏิบัติการปราบปรามการทุจริต (operation Department) แผนกปฏิบัติการมีหน้าที่ในการรับแจ้งเรื่องกล่าวหาร้องเรียน พิจารณาสำนวน และการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐและการกระทำผิดวินัยที่มีเหตุเกี่ยวกับการทุจริต

ในการสืบสวนสอบสวนตามข้อกล่าวหาต่างๆ ที่ได้รับจะถูกปกปิดไว้เป็นความลับอย่างเคร่งครัดที่สุด เพื่อป้องกันการติดสินบนเจ้าหน้าที่ของ ICAC เอง ที่อาจจะนำเรื่องดังกล่าวไปบอกกับผู้ถูกกล่าวหาให้รู้ตัวก่อนที่เจ้าหน้าที่ ICAC จะดำเนินการ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ ICAC ยังมี

---

[24] Law of Hong Kong : Independent Commission Against Corruption Ordinance, (Chapter 204), section 1,3,5.

[25] รายงานการศึกษาดูงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของ ICAC คณะกรรมการ ป.ป.ป. พ.ศ. 2536. หน้า 13.

[26] วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ, การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2546,น. 83-84.

อำนาจในการที่จะปฏิบัติการอำพรางเพื่อดำเนินการจับกุมผู้กระทำความผิด เช่น ปฏิบัติการอำพรางเพื่อล่อให้กระทำความผิด (Undercover graft)[27]

เมื่อการสืบสวนสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว หากไม่ปรากฏพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการทางอาญาหรือวินัยได้ เจ้าหน้าที่ ICAC จะส่งรายงานไปยังคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติการ (Operations Review Committee) ซึ่งมีอำนาจสั่งให้ยุติเรื่องกล่าวหานั้นๆ ต่อไป

ในส่วนของการสืบสวนสอบสวนของสำนักงาน ICAC จะได้จัดส่งเอกสารหลักฐานทั้งหมดมอบให้กับเลขาธิการสำนักงานกระทรวงยุติธรรมพิจารณาว่าจะสมควรดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไปหรือจะดำเนินการสืบสวนสอบสวนเองโดยไม่ใช้สำนวนการสืบสวนสอบสวนของสำนักงาน ICAC ก็ได้

(2) แผนกป้องกันการทุจริต (Corruption Prevention Department) ทำหน้าที่เกี่ยวกับการประเมิน ตรวจสอบการปฏิบัติงานและกระบวนการดำเนินงานของภาครัฐทั้งหมด รวมทั้ง องค์กรสาธารณะต่างๆ (Public bodies) ว่ามีช่องว่างหรือเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ และเอกชนสามารถกระทำทุจริตได้หรือไม่ เพื่อลดโอกาสในการทุจริตและทำหน้าที่เสนอมาตรการและให้คำแนะนำในการป้องกันการทุจริตภายในองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนตามที่ได้รับการร้องขอ

(3) แผนกชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Department) ทำหน้าที่ให้การศึกษาและความรู้กับสาธารณชนเพื่อต่อต้านการทุจริตและกระตุ้นให้ภาคเอกชนต่อสู้กับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้[28]

(1) การดำเนินการใช้กำลังเข้าปราบปรามการทุจริตโดยถือว่า การทุจริตคอร์รัปชันเป็นอาชญากรรมร้ายแรง

(2) สืบสวนสอบสวน ทดสอบหรือประเมินความเป็นไปได้ว่าอาจมีการทุจริตภายในหน่วยงานภาครัฐและเอกชนหรือไม่ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ ICAC จะศึกษาจากระบบและวิธีการที่หน่วยงานนั้นๆ กำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตภายในหน่วยงานนั้นเองด้วย รวมทั้งการให้ความรู้และการสนับสนุนกิจกรรมการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

(3) เสริมสร้างความรู้ในภาคประชาคมเกี่ยวกับภัยของการทุจริตคอร์รัปชัน และส่งเสริมความร่วมมือในการปราบปรามการทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

---

[27] สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2559, จาก http://www.icac.org.hk

[28] Andrew H Y Wong. “Speech Presentation at 4th Regional Anti-Corruption Conference in Kuala Lumpur.” Malaysia. 3-5 December 2003.” สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2559, จาก http://www.icac.org.hk

อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน[29] ด้วยแนวคิดที่ว่าการทุจริตคอร์รัปชันแตกต่างจากอาชญากรรมโดยทั่วไปและเป็นอาชญากรรมที่ผู้กระทำความผิดทั้งสองฝ่ายต่างสมประโยชน์ระหว่างกันทำให้การสืบสวนสอบสวนเพื่อหาพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิดในศาลจึงเป็นเรื่องยากลำบาก ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันจึงต้องมีอำนาจหน้าที่พิเศษมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ได้มีการบัญญัติกฎหมาย Independentt Commission Against Corruption Ordinance มาตรา 10 มาตรา 11 และ มาตรา 12 และกฎหมาย Prevention of bribery ordinance มาตรา 201 ให้อำนาจสำนักงานในการดำเนินการต่างๆ สรุปได้ดังนี้

(1) สำนักงานคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน (ICAC) มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

ก. ดำเนินการออกระเบียบภายในเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ICAC

ข. ดำเนินการตรวจสอบการดำเนินการสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่ ICAC และกำหนดเงื่อนไข วิธีการ ขั้นตอนในการดำเนินการตามความเหมาะสมต่อผู้กระทำความผิด

ค. มีอำนาจจับกุม คุมขังและดำเนินการสืบสวนสอบสวน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผล

ง. มีอำนาจในการตรวจค้นบุคคล สถานที่สิ่งของหรือวัตถุที่ใช้ในการกระทำความผิด

จ. มีอำนาจดำเนินการนำข้อกล่าวหาที่ไม่เป็นทางการมาใช้เป็นเหตุในการสืบสวนสอบสวนได้

ฉ. มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ ICAC ดำเนินการสืบสวนสอบสวนแบบย้อนกลับโดยไม่ให้ผู้กระทำความผิดรู้ตัวเพื่อให้ได้พยานหลักฐานในการกระทำความผิดมาลงโทษ

(2) คณะกรรมการ ICAC มีอำนาจป้องปรามการทุจริตดังต่อไปนี้

ก. มีอำนาจในการกำหนดรูปแบบการกระทำที่ถือว่าเป็นการให้สินบนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานภาคเอกชน รวมทั้งลูกจ้างในหน่วยงานทั้งหมด

ข. มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่สำนักงานสืบสวนสอบสวนเพื่อหาพยานหลักฐานและพิสูจน์การดำเนินการทางธุรกรรมในรูปแบบต่างๆ รวมตลอดถึงการตรวจสอบบัญชีเงินฝากและธุรกรรมอื่นๆ ในธนาคารการอายัดเอกสารหลักฐานทางธุรกิจและเอกสารส่วนบุคคล และให้ชี้แจงที่มาของทรัพย์สิน รายได้ และค่าใช้จ่ายของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ค. มีอำนาจในการยึด รวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางของบุคคลและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกดำเนินคดีในชั้นศาล

---

[29] สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2559, จาก http://www.icac.org.hk

ง. เจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดยปกปิดวิธีการ

(3) เจ้าหน้าที่ ICAC มีอำนาจในคดีทุจริตที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งดังต่อไปนี้

ก. สร้างความเชื่อมั่นว่าการเลือกตั้งได้ดำเนินการด้วยความเป็นธรรม เปิดเผยและบริสุทธิ์ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชันและการกระทำที่ผิดต่อกฎหมาย

ข. ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างการเลือกตั้งตามคำสั่งคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน สมาชิกสภานิติบัญญัติ คณะอนุกรรมการการเลือกตั้ง สภาท้องถิ่น(ตำบล) ประธานและรองประธาน สมาชิกคณะผู้บริหารและตัวแทนผู้แทนผู้บริหารพื้นที่การเลือกตั้ง

บทสรุปเกี่ยวกับอำนาจการสืบสวนสอบสวนของสำนักงานคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน (ICAC)

(1) เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน (ICAC) มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจตามกฎหมาย เนื่องจากเดิมเป็นแผนกหนึ่งที่อยู่ในกรมตำรวจฮ่องกงและเมื่อมีการแยกหน่วยงานออกมาเป็นหน่วยงานอิสระแล้วก็ยังคงสถานการณ์เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจอยู่เช่นเดิม ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของ ICAC จึงมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาและการนำเทคนิคการสืบสวนสอบสวนมาดำเนินการปราบปรามการทุจริตในภาครัฐและเอกชน รวมทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจฮ่องกงเองด้วย ส่งผลให้เขตปกครองพิเศษฮ่องกงประสบความสำเร็จในการปราบปรามปัญหาทุจริตคอร์รัปชันเป็นอย่างมาก

(2) เขตปกครองพิเศษฮ่องกงยังคงใช้กฎหมายแบบเดียวกับประเทศอังกฤษ คือ ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) ส่วนกฎหมายป้องกันการทุจริตถือเป็นกฎหมายพิเศษที่กฎหมายจารีตประเพณียังครอบคลุมไม่ถึงจึงได้มีการตรารัฐบัญญัติขึ้นเพื่อเพิ่มความสมบูรณ์ในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ศาลและคณะลูกขุนจึงเป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างมากในการพิจารณาคดีทุจริตคอร์รัปชัน[30]

ในการปฏิบัติงานของ ICAC เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ICAC ให้ทำการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการคอร์รัปชันได้อย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเกิดการคอร์รัปชันในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือปฏิบัติหน้าที่ในส่วนของเอกชน โดยบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ไว้ดังนี้[31]

เมื่อมีผู้ร้องเรียนต่อ ICAC ว่า มีการคอร์รัปชันเกิดขึ้น ไม่ว่าจะร้องเรียนโดยทางโทรศัพท์ เป็นหนังสือโดยส่งทางไปรษณีย์ หรือมาร้องเรียนด้วยตนเอง ให้เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนในกองปราบปรามของ ICAC ดำเนินการสอบสวนทันที เมื่อเริ่มคดีแล้ว เจ้าหน้าที่สืบสวน

---

[30] สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2559, จาก http://www.doj.gov.hk

[31] ชื่นชม มัณยารมย์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 17,* น. 125.

สอบสวนจะดำเนินการอย่างเป็นความลับที่สุด โดยมีระบบสายลับเข้าไปสอดส่องดูแลความเป็นไปในหน่วยงานราชการหรือเอกชนที่ถูกร้องเรียน โดยผู้ถูกร้องเรียนไม่รู้ตัว การรักษาความลับในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนนี้ มีกฎหมายป้องกันการให้สินบนบัญญัติถึงการนำเรื่องที่มีการร้องเรียนไปแจ้งแก่ผู้ต้องสงสัยไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมให้เป็นความผิด[32]

ในการสอบสวนเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนจะแสวงหาข้อมูลและพยานหลักฐานได้ตามอำนาจหน้าที่ ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยทำการเข้าไปตรวจค้นสถานที่ บุคคล และสิ่งของ ยึดหรืออายัด สิ่งของที่ใช้เป็นพยานหลักฐาน หน่วงเหนี่ยวบุคคลที่พบในสถานที่ถูกค้นจนกว่าจะค้นเสร็จ หรือสอบถามการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนผู้ถูกร้องเรียน เรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารข้อมูลที่จำเป็นตรวจสอบเอกสาร สมุดบัญชี บัญชีธนาคาร และตู้นิรภัยของธนาคาร เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานจนแน่ชัดว่า น่าจะมีมูลการทุจริตหรือคอร์รัปชันเกิดขึ้นจริง เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนมีอำนาจทำการจับกุมตัวผู้ต้องสงสัยและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยได้ แล้วอาจส่งตัวผู้ถูกจับให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อดำเนินการต่อไป หรือควบคุมตัวไว้ที่สำนักงาน โดยหากมีการควบคุมตัวเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนจะต้องดำเนินการสอบสวนและส่งผู้ต้องหาฟ้องต่อศาลภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ผู้ต้องหาถูกจับ หากไม่สามารถฟ้องผู้ต้องหาได้ภายใน 48 ชั่วโมง เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนจะต้องปล่อยตัวผู้ต้องหาไปโดยมีระบบประกันและให้มารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนตามกำหนดเวลา เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนไม่มีอำนาจควบคุมตัวผู้ต้องหาได้เกิน 48 ชั่วโมง นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนยังมีอำนาจจำกัดสถานที่อยู่ของผู้ต้องหาและยึดหนังสือเดินทางได้ แต่ถ้าสอบสวนแล้วไม่อาจดำเนินคดีอาญาได้ก็ต้องส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ต้องหานั้นดำเนินการทางวินัยต่อไป

เห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีเกี่ยวกับการคอร์รัปชันนั้น กฎหมายของ ICAC บัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้างขวางเพื่อให้เป็นมาตรการที่เฉียบขาดในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในฮ่องกง โดยได้ให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน ของ ICAC มากกว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจฮ่องกงและให้อิสระในการปฏิบัติงานแก่ ICAC อย่างเต็มที่ และสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้โดยตรงโดยไม่ต้องผ่านองค์กรตำรวจหรือองค์กรอัยการอีกชั้นหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะ ICAC เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร

นอกจากนี้ คดีเกี่ยวกับการคอร์รัปชันกฎหมายของ ICAC ได้กำหนดให้เป็นความผิดอาญาทั้งสิ้น จึงต้องใช้มาตรการทางอาญาที่มีประสิทธิภาพสูงกว่ามาตรการทางอาญาที่ใช้ในการคดีอาญาทั่วไป

---

[32] ชื่นชม มัณยารมย์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 17,* น. 125.

4.3 การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของประเทศอินโดนีเซีย

ประเทศอินโดนีเซีย เป็นประเทศหนึ่งที่เคยประสบปัญหาการทุจริตอย่างหนัก โดยเฉพาะสมัยประธานาธิบดีซูฮาร์โต ผู้นำจอมเผด็จการที่ถูกกล่าวหาว่ามีการทุจริตเอื้อประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง จนประชาชนเดือดร้อนอย่างหนักในช่วงวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ทำให้เกิดแรงผลักดันทั้งจากภายนอกและในประเทศเรียกร้องให้จัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ขจัดการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเอาจริงเอาจังโดยแรงผลักดันจากการกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย และการเติบโตของภาคประชาสังคม ในภายหลังการสิ้นสุดของระบอบเผด็จการทหารของนายพลซูฮาร์โต ที่ปกครองประเทศยาวนานถึง 32 ปี และขึ้นชื่อว่าเป็นหนึ่งในระบอบที่มีการคอร์รัปชันมากที่สุดในเอเชีย เมื่อระบอบนี้สิ้นสุดลงในปี 2541 จึงเกิดแรงผลักจากภายในและภายนอก ที่จะสร้างสังคมที่โปร่งใสปราศจากการผูกขาดอำนาจ วาระทางสังคม 2 ประการถูกผลักดันไปควบคู่กันคือ การสร้างประชาธิปไตยและการขจัดคอร์รัปชัน [33]

4.3.1 ลักษณะองค์กร

ประเทศอินโดนีเซีย ได้ตรากฎหมายกำจัดการทุจริต คือ กฎหมายเลขที่ 31/1999 หรือ Law Regarding the Eradication of Criminal Acts of Corruption หรือ Law No.31/1999 ซึ่งเป็นกฎหมายให้อำนาจตำรวจและอัยการในการปราบปรามคดีทุจริตที่มีความในมาตรา 43 ของกฎหมายกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปราบปรามการทุจริต ภายหลังได้มีการตรากฎหมายเลขที่ 30/2002 หรือ Law No.30/2002 ซึ่งเป็นการตรากฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการปราบปรามการทุจริต (Law on the Commission to Eradicate Criminal Act of Corruption)[34] เพื่อจัดตั้งองค์กรที่มีชื่อเป็นภาษาอินโดนีเซียชื่อว่า Komisi Pemberantasan Korupsi หรือ KPK เป็นหน่วยงานของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นเพื่อต่อสู้กับการทุจริตและเป็นหน่วยงานอิสระ โดยเป็นอิสระอิทธิพลจากหน่วยงานอื่นที่จะปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจของตน[35] คณะกรรมการปราบปรามการทุจริตได้ถูกออกแบบมาอย่างรัดกุมและเชื่อมโยงกับประชาชน คือ เริ่มจากประธานาธิบดีตั้งกรรมการคัดสรรที่ประกอบด้วยตัวแทนจากภาคประชาสังคมและภาครัฐผสมกัน กรรมการคัดสรรนี้มีหน้าที่เสนอชื่อ ผู้สมควรได้รับตำแหน่ง 10 คน ส่งให้รัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งรับรองและคัดกรองเหลือ 5 คน โดย

---

[33] บทเรียนเคพีเคอินโดนีเซียบนความท้าทายปราบคอร์รัปชั่น. สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2560, จาก http://www.komchadluek.net/news/crime/203916

[34] ฐากูร จุลินทร, “การแก้ไขปัญหาการทุจริตผ่านบทเรียนอินโดนีเซีย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2560, จาก http://library2.parilament.go.th

[35] ศูนย์อาเซียนและเอเชียศึกษา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, การเมืองเปรียบเทียบอาเซียน, น. 150-151 (2559).

กรรมการทั้ง 5 คน ประกอบด้วย คือ ประธานคณะกรรมการและสมาชิกอีก 4 คน โดยคณะกรรมการนี้ดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 4 ปี และสามารถได้รับการเลือกกลับมาใหม่ได้อีก 1 ครั้ง จะเห็นว่ากระบวนการสรรหาคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตโดยมีที่มาทั้งจากฝ่ายบริหารและจากฝ่ายนิติบัญญัติที่โยงกับประชาชน และภาคประชาสังคม จึงทำให้มีความชอบธรรมสูง[36]

ภารกิจของ KPK คือ การปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมายและลดระดับการทุจริตในประเทศอินโดนีเซียผ่านการประสานงาน การกำกับดูแล และติดตามตรวจสอบการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยการมีส่วนร่วมของทุกองค์ประกอบของประเทศ[37] ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการปราบปรามการทุจริต ยึดหลักการ 5 ข้อ กล่าวคือ หลักนิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ผลประโยชน์ของส่วนรวม และความพอสมควร อันเป็นลักษณะของการรับผิดชอบต่อส่วนรวมอย่างสมบูรณ์แบบ โดยจะต้องรายงานผลการดำเนินการต่อประธานาธิบดี สภาผู้แทนราษฎร และหน่วยตรวจสอบสูงสุด[38] ทั้งนี้ พบว่ามีปัจจัยสำคัญ 5 ประการที่ทำให้ KPK ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเข้มแข็ง[39] คือ

1) การออกแบบในเชิงสถาบันที่รอบคอบรัดกุม
2) ขีดความสามารถของบุคลากรและทรัพยากร
3) ความเป็นอิสระและเป็นกลาง
4) แรงสนับสนุนจากสื่อและประชาสังคม
5) บรรยากาศประชาธิปไตย

ในแง่ของการรูปแบบองค์กร คณะกรรมการปราบปรามการทุจริต หรือ KPK ได้ยึดตัวแบบของประเทศฮ่องกงที่ให้คณะกรรมการปราบปรามการทุจริตมีขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง คือ มีอำนาจในการป้องกัน สืบสวนสอบสวน และฟ้องร้องดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐได้ทุกองค์กรโดยตรง ยกเว้น บุคลากรกองทัพที่ KPK สามารถสืบสวนสอบสวนได้ แต่ฟ้องร้องดำเนินคดีเองไม่ได้

4.3.2 กฎหมาย และบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของอินโดนีเซีย มี 2 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายกำจัดการทุจริต (Law Regarding the Eradication of Criminal Acts of

---

[36] ประจักษ์ ก้องกีรติ, "วาระทีดีอาร์ไอ : ถอดบทเรียน KPK : องค์กรถอนพิษคอร์รัปชันอินโดนีเซีย." กรุงเทพธุรกิจ, 25 กุมภาพันธ์ 2559.

[37] Vision and Mission. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2560, จาก http://kpk.go.id.

[38] ศูนย์อาเซียนและเอเชียศึกษา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 35.*

[39] ประจักษ์ ก้องกีรติ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36.*

Corruption) หรือ กฎหมายเลขที่ 31/1999 หรือ Law No.31/1999 โดยมีสาระสำคัญเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจตำรวจและพนักงานอัยการในการปราบปรามการทุจริต และกำหนดฐานความผิดและบทลงโทษที่เชื่อมโยงกับประมวลกฎหมายอาญาที่มีบทลงโทษเรื่องการกระทำทุจริตไว้แล้ว โดยมีบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญ[40] เช่น

มาตรา 13 ที่กำหนดให้บุคคลที่ให้ของขวัญหรือสัญญาที่จะให้ของขวัญแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อจูงใจที่จะให้มีการกระทำทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี และมีโทษปรับเป็นเงินไม่เกิน 150 ล้านรูเปียห์

มาตรา 25 ที่กำหนดให้การดำเนินคดีทุจริตในศาลยุติธรรมจะต้องอยู่ในลำดับความสำคัญก่อนคดีประเภทอื่น

มาตรา 30 ที่กำหนดให้การใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ในการเปิด การตรวจสอบ หรือการยึดจดหมาย/พัสดุ รวมทั้ง ให้ดำเนินการในลักษณะเดียวกันกับการติดต่อทางโทรคมนาคม หากมีข้อสงสัยว่า การติดต่อสื่อสารดังกล่าวนี้มีความเชื่อมโยงหรือเกี่ยวข้องกับการทุจริต

ส่วนกฎหมายอีกฉบับคือ Law on the Commission to Eradicate Criminal Act of Corruption หรือ กฎหมายเลขที่ 30/2002 หรือ Law No.30/2002 จัดตั้งคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตของอินโดนีเซียหรือ (Komisi Pemberantasan Korupsi) หรือ KPK โดยมีบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญ[41] เช่น

มาตรา 12 ที่กำหนดให้องค์กร KPK มีอำนาจหน้าที่ในการดักฟังการสื่อสารและบันทึกการสนทนา การห้ามมิให้บุคคลเดินทางไปต่างประเทศ การเรียกข้อมูลทางการเงินจากสถาบันการเงิน การอายัดบัญชีเงินฝากในสถาบันการเงินของผู้ต้องหา จำเลย หรือฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การสั่งให้บุคคลยุติการทำงานชั่วคราว การเรียกข้อมูลด้านความมั่นคงและด้านภาษี จากองค์กรที่เกี่ยวข้อง การขอความช่วยเหลือจากตำรวจสากลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องในการแสวงหา การจับกุม การยึดทรัพย์สินในต่างประเทศ รวมทั้ง การขอความร่วมมือจากตำรวจอินโดนีเซียในการจับกุม การยึดทรัพย์สินในคดีทุจริต

มาตรา 53 ที่กำหนดให้มีศาลคดีทุจริตเพื่อดำเนินคดีที่เสนอจาก KPK

นอกจากกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวแล้ว อินโดนีเซียได้ตรากฎหมายขึ้นมาสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอีกหลายฉบับ เช่น กฎหมายการคุ้มครองพยานและเหยื่อ กฎหมายเลขที่ 13/2006 หรือ Law No.13/2006 เพื่อคุ้มครองพยาน หรือการตรากฎหมายเลขที่

---

[40] ฐากูร จุลินทร. “การแก้ไขปัญหาการทุจริตผ่านบทเรียนอินโดนีเซีย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2560, จาก http://library2.parilament.go.th

[41] *เพิ่งอ้าง.*

16/2004 ที่ห้ามมิให้พนักงานอัยการไปมีกิจกรรมที่กระทบต่ออำนาจหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม เช่น การเป็นพนักงานขององค์กรเอกชน เป็นต้น[42]

คณะกรรมการปราบปรามการทุจริตของอินโดนีเซีย หรือ Komisi Pemberantasan Korupsi หรือ KPK มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้[43]

1. ประสานงานกับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดการทุจริต
2. กำกับดูแลองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดการทุจริต
3. สืบสวนและฟ้องร้องคดีทุจริต
4. ใช้มาตรการเพื่อป้องกันการทุจริต
5. ดำเนินการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

โดยในการดำเนินงานประสานงานคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตของอินโดนีเซียนั้น Law on the Commission to Eradicate Criminal Act of Corruption หรือ กฎหมายเลขที่ 30/2002 หรือ Law No.30/2002 กำหนดให้มีอำนาจที่จะดำเนินการ[44] ดังนี้

1. ประสานงานการสืบสวนสอบสวนและฟ้องร้องการกระทำความผิดทางอาญาคดีทุจริต
2. สร้างระบบการรายงานการดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ
3. ขอข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมต่างๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้กับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดการทุจริต
4. ดำเนินการพิจารณาหรือการประชุมร่วมกับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดการทุจริต
5. สอบถามหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และขอรายงานเรื่องการป้องกันการทุจริต

ซึ่งในระหว่าง พ.ศ. 2547-2557 คณะกรรมการปราบปรามการทุจริตของอินโดนีเซีย หรือ KPK ได้สร้างผลงานการจับกุมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริต ทั้งในส่วนของนักการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรี ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ตำรวจ ผู้บริหารระดับสูงของภาคเอกชนที่เกี่ยวพันกับการทุจริตภาครัฐ จำนวนทั้งสิ้น 453 ราย และสามารถตัดสินโทษคุมขัง ยึดทรัพย์ผู้กระทำความผิดได้ทั้งหมด สามารถปกป้องมูลค่าความเสียหายให้กับประเทศได้อย่างมหาศาล ปัจจัยที่ทำให้คณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งอินโดนีเซียประสบความสำเร็จ สามารถนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ก็คือ ความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและรัฐสภาอย่างแท้จริง รวมถึงเสรีภาพ

---

[42] *เพิ่งอ้าง.*

[43] Functions and Duties, สืบค้นเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2560, จาก http://kpk.go.id.

[44] *เพิ่งอ้าง.*

ของสื่อสารมวลชนเป็นตัวสนับสนุนและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน กลไกการทำงานที่รวดเร็วและจุดเด่นของ KPK คือ การเป็นองค์กรอิสระที่ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของคณะรัฐมนตรี และการที่กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมการสืบสวน สอบสวน การฟ้องร้อง และดำเนินคดีจนถึงที่สุดด้วยตนเองได้ โดยไม่ต้องให้อัยการเป็นผู้ดำเนินการ ด้วยระบบศาลพิเศษที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อพิจารณาคดีทุจริตเป็นการเฉพาะโดยไม่ต้องผ่านอัยการ และการทำงานในรูปแบบหน่วยงานตอบโต้ฉับพลัน (Rapid Movement Unit) มีหน้าที่จัดการกับการกระทำผิดที่พบหลักฐานชัดเจน และการที่กำหนดให้คดีประเภทนี้ไม่จำเป็นต้องมีผู้ร้องเรียน แต่คณะกรรมการปราบปรามการทุจริตสามารถดำเนินการสอบสวนได้ทันที[45]

ทั้งนี้ มีการจำกัดบทบาทของคณะกรรมการปราบปรามการทุจริต หรือ KPK ให้ตรวจสอบเฉพาะคดีการทุจริตที่สร้างความเสียหายต่อรัฐอย่างน้อยหนึ่งพันล้านรูเปียห์ หรือ 2.7 ล้านบาท ส่วนคดีทุจริตอื่นๆ ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือหน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้ดำเนินการ รวมถึงการสืบสวนคดีในทางลับ คณะกรรมการปราบปรามการทุจริต หรือ KPK มีอำนาจตามกฎหมายในการดักฟังโทรศัพท์หรือติดตั้งระบบติดตามตัวผู้ต้องสงสัยในคดีทุจริตโดยไม่ต้องขอหมายศาล ในขณะเดียวกันในการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ทั้งในระดับปฏิบัติงาน ระดับประธานหรือรองประธาน หรือผู้ที่จะก้าวเข้ามาทำหน้าที่ใน KPK ต้องได้รับการตรวจสอบ โดยจะต้องทดสอบทั้งด้านจิตวิทยา ความโปร่งใส ความซื่อตรง การสอบประวัติอย่างละเอียดตั้งแต่ศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยไม่มีข้อครหาเรื่องความประพฤติมิชอบ[46] เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีคุณภาพ ไม่เป็นตัวแทนของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ทำให้พนักงาน KPK สามารถตรวจสอบการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

[45] บทเรียนเคพีเคอินโดนีเซียบนความท้าทายปราบคอร์รัปชั่น, สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2560, จาก http://www.komchadluek.net/news/crime/203916

[46] *เพิ่งอ้าง.*

บทที่ 5
แนวทางแก้ไขปัญหาการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

ในบทที่ 5 นี้ จะได้กล่าวถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดยให้การดำเนินคดีทุจริตในภาครัฐกระทำได้โดยไม่อาศัยการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ อำนาจดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กรณีพนักงานสอบสวนส่งเรื่องล่าช้ากว่า 30 วันและการดำเนินคดีในกรณีที่มีการกระทำความผิดอาญาฐานอื่นรวมอยู่ด้วย ตลอดจน การปรับแก้บทบัญญัติของกฎหมายให้มีความชัดเจน ดังนี้

5.1 การดำเนินคดีทุจริตในภาครัฐโดยไม่อาศัยการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

จากที่กล่าวถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการร้องทุกข์หรือการกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำทุจริตในภาครัฐ ที่อาจพบในการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไว้ 3 ประการในบทที่ 2 กล่าวคือ

1. กรณีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นไปตามองค์ประกอบของคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2. กรณีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน แต่ไม่ใช่การร้องทุกข์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยผู้แจ้งไม่ได้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ หรือแสดงเจตนาประสงค์ที่จะดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด หรือ

3. กรณีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน แต่พฤติการณ์การกระทำความผิดไม่ใช่การทุจริตในภาครัฐ โดยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามที่ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษไม่ใช่การกระทำทุจริตในภาครัฐแต่เป็นการกระทำความผิดอาญาฐานอื่น

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น เมื่อได้ทำการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ การดำเนินคดีทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ แล้วเห็นว่า

1. หลักการดำเนินคดี โดยเมื่อพิจารณาหลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายที่คำนึงถึงเฉพาะส่วนได้เสียของผู้เสียหายหรือเครือญาติของผู้นั้นเป็นหลักโดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบต่อความสงบสุขของสังคมหรือรัฐ ทำให้หลักการดังกล่าวมีจุดบกพร่องคือ ผู้เสียหายมักจะคำนึงถึงแต่ความเสียหายในส่วนของตนเองโดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบของสังคม ซึ่งเมื่อผู้เสียหายได้รับชดใช้ค่าเสียหายแล้วก็ไม่ติดใจที่จะดำเนินการกับผู้กระทำผิดอีกทำให้คดีเกิดความเสียหาย กระบวนการในการลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย และการคุ้มครองสังคมโดยรวมของรัฐไม่สามารถกระทำได้โดยสมบูรณ์ ส่วนของหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากที่สังคมได้มีการพัฒนาแนวความผิดที่เกี่ยวกับผลกระทบของการกระทำความผิดอาญาที่เปลี่ยนแปลงไป โดยกำหนดให้การกระทำความผิดในบางกรณีไม่ใช่เพียงแต่ก่อความเสียหายให้กับบุคคลที่ได้รับผลร้ายจากการกระทำโดยตรงเท่านั้น แต่ถือว่ามีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ประชาชนทุกคนจึงเป็นผู้เสียหายที่มีอำนาจในการฟ้องคดีอาญาโดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่ แต่ยังคงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐเพื่อควบคุมการดำเนินคดีอาญาของประชาชน และในส่วนหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ที่ถือว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือรัฐนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐไม่ใช่ของผู้เสียหาย เพราะว่าความผิดอาญาเป็นความผิดต่อสังคมหรือรัฐ ผู้ที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญานั้น ไม่มีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ด้วยตนเอง เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นรัฐมีหน้าที่ต้องป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดอาญานั้น

เมื่อคดีความผิดเกี่ยวกับการกระทำทุจริตในภาครัฐเป็นคดีอาญาความผิดต่อแผ่นดินจึงสอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐที่ถือว่า รัฐเท่านั้นเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดอาญา

2. หลักคุณธรรมทางกฎหมายของความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ที่กำหนดให้เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องปฏิบัติราชการให้ถูกต้องชอบด้วยกฎหมาย หน้าที่ราชการที่กฎหมายอาญากำหนดในความผิดฐานต่างๆ ในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนี้เป็นหน้าที่ราชการทั่วไป เจ้าพนักงานเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือใช้อำนาจรัฐนั้น เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องรักษาอำนาจรัฐที่ตนใช้นั้นให้บริสุทธิ์สะอาดหรือไม่ทำให้ตำแหน่งหน้าที่ของตนเสร้าหมองในสายตาของประชาชน ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการจึงบัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองความบริสุทธิ์สะอาดแห่งอำนาจรัฐหรือความบริสุทธิ์สะอาดแห่งตำแหน่งและความเป็นกลางของรัฐ ส่วนความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งใช้ควบคุมเจ้าพนักงานในการยุติธรรมมิให้ประพฤติในทางที่นำมาซึ่งความไม่ยุติธรรม และหากกระทำความผิดแล้วเจ้าพนักงานในการยุติธรรมจะได้รับโทษที่หนักกว่าเจ้าพนักงานทั่วไป ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

จึงมุ่งหมายคุ้มครองความบริสุทธิ์สะอาดแห่งอำนาจรัฐในการยุติธรรมหรือความบริสุทธิ์สะอาดแห่งตำแหน่งในการยุติธรรม ความเป็นกลางของงานการยุติธรรม ความบริสุทธิ์สะอาดของงานการยุติธรรม และความเด็ดขาดของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลตามประมวลกฎหมายอาญาที่มุ่งคุ้มครองความบริสุทธิ์สะอาด ความถูกต้องแห่งการใช้อำนาจรัฐหรือความบริสุทธิ์สะอาดแห่งตำแหน่งหน้าที่และความเป็นกลางของรัฐซึ่งเป็นคุณธรรมทางกฎหมายที่ไม่ได้มุ่งคุ้มครองเฉพาะบุคคลหนึ่งบุคคลใด คดีทุจริตในภาครัฐจึงเป็นคดีอาญา ความผิดต่อแผ่นดินที่รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย

ประกอบกับ จากการศึกษาหลักทฤษฎีทางกฎหมาย ทำให้ทราบว่าการร้องทุกข์ นั้น เป็นเพียงเงื่อนไขให้อำนาจเจ้าพนักงานในการดำเนินคดีเฉพาะกรณีความผิดต่อส่วนตัวเท่านั้น กล่าวคือ หากไม่มีการร้องทุกข์ พนักงานสอบสวนจะไม่มีอำนาจทำการสอบสวนและพนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้อง แต่ในคดีความผิดต่อแผ่นดินเจ้าพนักงานต้องเริ่มคดีอาญาทันทีที่รู้ว่า มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น โดยมิพักต้องรอให้มีการร้องทุกข์จากผู้เสียหาย หรือต้องมีการกล่าวโทษ

3. รูปแบบการดำเนินคดีทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ พบว่า การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำทุจริตทั้งในประเทศสิงคโปร์ หรือ CPIB เจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษ สามารถเริ่มคดีเองได้ 3 ทาง คือ โดยเจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษเริ่มคดีได้เอง ด้วยการมีข้อมูลที่เชื่อได้หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่า บุคคลใดเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด โดยมีผู้ร้องทุกข์ขึ้นมาว่าบุคคลใดกระทำความผิด หรือโดยพนักงานอัยการเห็นว่า มีเหตุอันควรสงสัยว่า การกระทำความผิดและมีคำสั่งให้ CPIB ทำการสอบสวนคดีเรื่องนี้ หรือรูปแบบของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง หรือ ICAC ที่ระบุว่า เมื่อมีการคอร์รัปชันเกิดขึ้น ไม่ว่าจะร้องเรียนโดยทางโทรศัพท์ เป็นหนังสือโดยส่งทางไปรษณีย์หรือมาร้องเรียนด้วยตนเอง ให้เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนในกองปราบปรามของ ICAC ดำเนินการสอบสวนทันที และรูปแบบประเทศอินโดนีเซีย หรือ KPK ซึ่งยึดรูปแบบเดียวกับ ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง และสามารถดำเนินคดีได้ไม่ว่าจะมีการร้องเรียนกล่าวหาหรือไม่ก็ตาม โดยทั้งสามประเทศกำหนดให้ผู้ที่พบเห็นการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประสงค์ที่จะร้องเรียนกล่าวหายื่นเรื่องต่อหน่วยงานที่มีภารกิจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรงและไม่มีข้อกำหนดให้มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนแต่อย่างใด

4. พิจารณาถึงความเป็นมาและหลักการและแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทย ทำให้เห็นว่าอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เป็นอำนาจที่กฎหมายให้ไว้เพื่อให้รัฐสามารถบรรลุซึ่งหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ

โดยการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ ดังนั้น การร้องทุกข์กล่าวโทษในคดีทุจริตในภาครัฐจึงเป็นเพียงการแจ้งเหตุต่อเจ้าพนักงานของรัฐว่า มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น เท่านั้น

จากข้อเท็จจริงทั้ง 4 ประการ จึงเห็นได้ว่า การร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเป็นเพียงช่องทางที่กำหนดเพิ่มเติมขึ้นเพื่อให้ผู้ที่พบเห็นการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประสงค์ที่จะร้องเรียนกล่าวหาสามารถแจ้งเหตุต่อพนักงานสอบสวนได้อีกช่องทางหนึ่งเท่านั้น โดยเมื่อได้รับเรื่องแจ้งกฎหมายกำหนดให้พนักงานสอบสวนจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นเพียงกรณี 1 ใน 4 กรณี ที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงไปตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายได้

ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นผู้มีอำนาจดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำทุจริตในภาครัฐแทนรัฐ และคดีทุจริตในภาครัฐเป็นคดีอาญาอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม อันเป็นคดีความผิดต่อแผ่นดินซึ่งเป็นคดีอาญาที่รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย อีกทั้ง การร้องทุกข์หรือกล่าวโทษไม่ใช่เงื่อนไขในการดำเนินคดีทุจริตอันเป็นคดีความผิดต่อแผ่นดินคณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงสามารถดำเนินคดีทุจริตในภาครัฐได้โดยไม่อาศัยการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ และรวมถึงกรณีที่แม้ว่าจะเป็นการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่เป็นไปตามองค์ประกอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือไม่ใช่การร้องทุกข์กล่าวโทษที่มีเจตนาที่จะดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด แต่หากพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนได้ความว่า มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวข้องกระทำความผิด หรือมีพฤติการณ์ในการกระทำทุจริตในภาครัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงทุจริตในภาครัฐได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

แต่ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงการที่การร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเป็นช่องทางที่กำหนดให้ผู้ที่พบเห็นการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประสงค์ที่จะร้องเรียนกล่าวหาสามารถแจ้งเหตุต่อพนักงานสอบสวนได้อีกช่องทางหนึ่ง นอกจากการร้องเรียนกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้โดยตรง จึงเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนผู้ที่ต้องการแจ้งเหตุ เนื่องจาก สำนักงาน ป.ป.ท. ไม่ได้มีสถานที่ทำการในทุกจังหวัด หรืออยู่ในชุมชนใกล้ชิดกับประชาชนเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ หากตัดช่องทางการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนไปอาจทำให้ประชาชนผู้ต้องการแจ้งเหตุไม่สามารถดำเนินการได้โดยสะดวก จึงควรคงช่องทางการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษคดีทุจริตต่อพนักงานสอบสวนไว้ แต่ปรับแก้ถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายให้ถูกต้องและสอดคล้องกับหลักกฎหมายที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

5.2 อำนาจดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กรณีพนักงานสอบสวนส่งเรื่องล่าช้ากว่า 30 วัน

ตามที่ได้กล่าวถึงปัญหาการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ที่ทำให้ต้องพิจารณาอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. นอกจากในประเด็นเรื่องการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษตามที่ได้กล่าวแล้วยังพบว่า บทบัญญัติมาตรา 30 ดังกล่าวยังมีประเด็นว่า "...พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป" กล่าวคือ พนักงานสอบสวนจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการ ภายใน 30 วัน

โดยกำหนดระยะเวลา 30 วันดังกล่าว ได้ถูกนำมาพิจารณาอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. สืบเนื่องจาก บทบัญญัติมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เป็นหนึ่งในช่องทางที่ให้อำนาจในการเริ่มคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และยังได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถถือเอาสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ โดยไม่ต้องเริ่มต้นการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือสอบสวนใหม่ทั้งหมด หากการส่งเรื่องของพนักงานสอบสวนเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำทุจริตในภาครัฐ และพนักงานสอบสวนจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการ ภายใน 30 วัน ดังนั้น กำหนดระยะเวลา 30 วัน ดังกล่าว จึงเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าหากพนักงานสอบสวนใช้เวลาในการดำเนินการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน และส่งสำนวนให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ล่าช้าเกินกว่า 30 วัน จะกระทบถึงอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือไม่

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น เมื่อได้ทำการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ อำนาจการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ระยะเวลาที่มีผลเป็นการตัดสิทธิหรืออำนาจในการดำเนินคดีอาญา และการดำเนินคดีทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ แล้วเห็นว่า

1. พิจารณาจากการที่กำหนดระยะเวลา 30 วัน นับตั้งแต่พนักงานพนักงานสอบสวนได้รับการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษดังกล่าวบัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เป็นการกำหนดระยะเวลาที่จำกัดอำนาจในการสอบสวน และรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเป็นเวลาขั้นต่ำที่สุดที่ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจที่จะดำเนินการใดๆ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในการสืบสวน สอบสวน การจับ

การค้น และการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิด เพื่อรวบรวมหลักฐานต่างๆ ในการวินิจฉัยว่า เรื่องดังกล่าวอยู่ในอำนาจการสอบสวนของพนักงานสอบสวนหรืออยู่ในอำนาจการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือไม่ จึงเป็นช่วงเวลาที่กำหนดขึ้นเพื่อเร่งรัดให้พนักงานสอบสวนต้องสอบสวน และรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาวินิจฉัยส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการโดยเร็วเท่านั้น

2. อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เป็นอำนาจตามกฎหมายในฐานะหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจโดยตรงในการป้องกันและปราบปรามปัญหาการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง ชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไต่สวนข้อเท็จจริงสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และสืบเนื่องจากอำนาจตามกฎหมายที่กำหนดให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นการให้อำนาจดำเนินคดีแทนรัฐ

3. เมื่อพิจารณาถึงกำหนดระยะเวลาที่มีผลเป็นการตัดสิทธิหรืออำนาจในการดำเนินคดีอาญา ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้มีเพียงอายุความ (prescription หรือ limitation) เท่านั้น ซึ่งเป็นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ใช้สิทธิเรียกร้อง สิทธิฟ้อง หรือสิทธิร้องทุกข์ โดยหากปล่อยเนิ่นนานไปจนล่วงเลยระยะเวลาดังกล่าวแล้ว เรียกว่า “ขาดอายุความ” สิทธิเช่นว่าจะเป็นอันยกขึ้นอ้างอีกมิได้ ทั้งนี้ กำหนดระยะเวลาอื่นๆ ที่ไม่ใช่อายุความจะไม่มีผลเป็นการตัดอำนาจในการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย กำหนดระยะเวลา 30 วัน ที่กำหนดขึ้นเพื่อเร่งรัดให้พนักงานสอบสวนต้องสอบสวน และรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาวินิจฉัยส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการโดยเร็ว ซึ่งเป็นเพียงช่วงเวลาทางธุรการ ไม่ได้บัญญัติขึ้นให้มีวัตถุประสงค์เป็นการจำกัดอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่อย่างใด

4. รูปแบบการดำเนินคดีทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ พบว่า ทั้งในประเทศสิงคโปร์ หรือ CPIB เขตปกครองพิเศษฮ่องกง หรือ ICAC และประเทศอินโดนีเซีย หรือ KPK ซึ่งสามารถเริ่มคดีเองได้ ไม่ว่าจะร้องเรียนโดยทางโทรศัพท์ เป็นหนังสือโดยส่งทางไปรษณีย์หรือมาร้องเรียนด้วยตนเอง จึงไม่มีประเด็น เรื่องกำหนดระยะเวลาในการส่งเรื่องของพนักงานสอบสวนแต่อย่างใด

จากข้อเท็จจริงทั้ง 4 ประการดังกล่าว เมื่อ คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการไต่สวนข้อเท็จจริงคดีทุจริตในภาครัฐ และสามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้เองเพียงแต่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ ตาม

มาตรา 23(2) แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ประกอบกับ คดีทุจริตในภาครัฐเป็นคดีความผิดต่อแผ่นดินซึ่งเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสามารถดำเนินการได้แม้ไม่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ และกำหนดระยะเวลา 30 วัน ที่กำหนดขึ้นเพื่อเร่งรัดให้พนักงานสอบสวน ต้องดำเนินการและส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการโดยเร็ว ซึ่งเป็นเพียงช่วงเวลาทางการบริหารไม่ได้เป็นกำหนดระยะเวลาที่มีผลเป็นการตัดสิทธิหรืออำนาจในการดำเนินคดีอาญาแต่อย่างใด

ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงสามารถรับคดีที่ส่งจากพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่ได้ แม้พนักงานสอบสวนจะส่งเรื่องให้ดำเนินการเกินกว่า 30 วัน ก็ตาม แต่ทั้งนี้ หากไม่บัญญัติกรอบระยะเวลาในการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนไว้ อาจทำให้พนักงานสอบสวนไม่เร่งรัดในการส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ จึงควรปรับแก้ถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น และนำกำหนดเวลาดังกล่าวไประบุไว้บันทึกความตกลงที่สำนักงาน ป.ป.ท. จะทำขึ้นกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

5.3 การดำเนินคดีในกรณีที่มีการกระทำความผิดอาญาฐานอื่นรวมอยู่ด้วย

ปัญหาการพิจารณาเรื่องที่พนักงานสอบสวนดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์กว่า สืบเนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 30 วรรคท้าย ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ซึ่งบัญญัติเพิ่มเติมให้ “ในกรณีที่มีการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่ใช่การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย และคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่า หากให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีไปตามอำนาจหน้าที่จะเป็นประโยชน์กว่าจะส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับเรื่องและขอให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปก็ได้...”

โดยในการปรับปรุงกฎหมายระบุเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมว่า เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ หากเห็นว่าเป็นประโยชน์มากกว่า เนื่องจากเป็นกรณีของการกระทำความผิดทางอาญาที่มิใช่การกระทำทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วยให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีดังกล่าวได้แต่ไม่ได้ให้คำจำกัดความไว้ แม้ต่อมาสำนักงาน ป.ป.ท. จะกำหนดแนวทางเรื่องที่หากให้พนักงานสอบสวนรับผิดชอบจะเป็นประโยชน์มากกว่า เช่น เรื่องที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นส่งพนักงานอัยการและพนักงานอัยการเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ เรื่องที่ความผิดอาญาฐานอื่นมีอัตราโทษสูงกว่าการกระทำทุจริตในภาครัฐ และเรื่องที่พนักงานสอบสวน

ได้จับกุมผู้กระทำผิดไว้แล้ว แต่ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ และยังไม่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีแนวคิดว่า สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาส่งเรื่องที่มีการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่มิใช่การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วยให้พนักงานสอบสวนดำเนินการได้ทั้งหมด เนื่องจาก กฎหมายไม่เปิดช่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ชี้มูลความผิดในคดีอาญาฐานอื่นแต่อย่างใด แต่ในการรับเรื่องของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในปัจจุบันพบว่าจะมีความผิดอาญาอื่นที่มิใช่การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วยเสมอ ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวทำให้เกิดเป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจในการรับหรือคืนเรื่องให้พนักงานสอบสวนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น เมื่อได้ทำการศึกษาแนวคิดและความเป็นมาของการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทฤษฎีอาญาและหลักห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ หรือ ne bis in idem อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และการดำเนินคดีทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ แล้วเห็นว่า

1. การส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการ ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 พนักงานสอบสวนจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการได้เฉพาะในข้อกล่าวหาหรือฐานความผิดที่เป็นการกระทำทุจริตในภาครัฐ ความผิดอื่นที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. พนักงานสอบสวนจะต้องดำเนินการสอบสวนไปตามอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่า เรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งมาไม่ใช่การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำทุจริตในภาครัฐ จะต้องส่งเรื่องกลับไปให้พนักงานสอบสวนดำเนินการ แต่ทั้งนี้ หมายความเฉพาะส่วนของข้อกล่าวหา หรือฐานความผิดที่ไม่ใช่ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญา และการกระทำทุจริตในภาครัฐตามกฎหมายอื่น เช่น ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาอื่น มาตรา 123 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หรือพระราชบัญญัติความรับผิดของพนักงานในองค์การของรัฐ พ.ศ. 2502 เป็นต้น ซึ่งทำให้การกระทำความผิด ที่เป็นความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท จะถูกแยกดำเนินคดี โดย 2 หน่วยงาน ขัดกับหลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ หรือ ne bis in idem กล่าวคือ ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยไม่ควรต้องได้รับความลำบากถึงสองครั้งหรือได้รับโทษสองครั้งสำหรับการกระทำความผิดเดียวกัน หลัก ne bis in idem ที่เทียบได้กับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39(4) เป็นหลักกฎหมายที่ห้ามรัฐลงโทษบุคคลคนเดิมโดยอาศัยการกระทำความผิดเดิมซ้ำสองครั้ง

2. เมื่อพิจารณารูปแบบการดำเนินคดีทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ พบว่า การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในประเทศสิงคโปร์ เขตปกครองพิเศษฮ่องกง และประเทศอินโดนีเซีย มีเพียงองค์กรหรือหน่วยงานเพียงหนึ่งเดียวในประเทศนั้นๆ เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3. จากการศึกษาประวัติความเป็นมาของการดำเนินคดีทุจริตและแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย ทำให้เห็นถึงหลักการอันเป็นที่มาของการแยกคดีทุจริตออกจากคดีอาญาทั่วไป โดยเป็นความพยายามที่จะให้มีกระบวนการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นพิเศษ เนื่องจากผู้ที่กระทำทุจริตมีอิทธิพล จนทำให้หน่วยงานปกติที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอย่างเจ้าพนักงานตำรวจและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายหรือผลร้ายที่จะได้รับตามมาตรการทางอาญา ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่ในการปราบปรามการกระทำผิดในหน่วยงานกลับช่วยเหลือปกป้องผู้กระทำผิดเมื่อการทุจริตและประพฤติมิชอบเกิดขึ้น การไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง จึงทำให้การดำเนินคดีล่าช้าและไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาลงโทษ รัฐบาลจึงต้องการให้มีการดำเนินการทั้งทางวินัยและทางอาญา โดยให้มีมาตรการที่แตกต่างไปจากมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ในลักษณะที่มีประสิทธิภาพ รวดเร็วและได้ผลจริง จึงกำหนดให้มีหน่วยงานเดียวที่สามารถดำเนินการได้ทั้งทางวินัยและทางอาญา อันเป็นที่มาของการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง

จากข้อเท็จจริงทั้ง 3 ประการดังกล่าว เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 30 วรรคท้ายที่แก้ไขเพิ่มเติม มีหลักการที่สอดคล้องกับหลักห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ หรือ ne bis in idem โดยให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดเป็นผู้ดำเนินการหากเป็นกรณีของการกระทำความผิดทางอาญาที่มิใช่การกระทำทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย ซึ่งบัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า การให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีไปตามอำนาจหน้าที่จะเป็นประโยชน์กว่าหรือไม่ แต่ทั้งนี้ กฎหมายบัญญัติให้ สำนักงาน ป.ป.ท. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษและหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องทำความตกลงโดยกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติต่างๆ เพื่อถือปฏิบัติร่วมกันต่อไป

แม้ว่า บทบัญญัติมาตรา 30 วรรคท้าย จะมีหลักการที่สอดคล้องกับหลัก ne bis in idem โดยให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดเป็นผู้ดำเนินการหากเป็นกรณีของการกระทำความผิดทางอาญาที่มิใช่การกระทำทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย เพื่อไม่ให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลย ต้องถูกดำเนินคดีหรือ

ได้รับโทษสองครั้งสำหรับการกระทำความผิดเดียวกัน แต่การที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งเป็นองค์กรที่มีภารกิจหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สามารถใช้อำนาจพิจารณาส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนดำเนินการได้ โดยให้เหตุผลว่า หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่า ให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีไปตามอำนาจหน้าที่จะเป็นประโยชน์กว่าจะส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับเรื่อง และขอให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปก็ได้ จึงไม่เป็นไปตามหลักการของการดำเนินคดีทุจริตที่ต้องการให้แยกคดีทุจริตออกจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไป และต้องการให้ในการดำเนินคดีทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการดำเนินการทั้งทางวินัยและทางอาญา โดยให้มีมาตรการที่แตกต่างไปจากมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในลักษณะที่มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และได้ผลจริง จึงได้กำหนดให้มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นการเฉพาะอย่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่จากการที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดในคดีอาญาอื่นได้

ดังนั้น เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจในการชี้มูลคดีที่มีการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่มิใช่การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วยได้ จึงควรปรับแก้ถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายให้ถูกต้องและสอดคล้องกับหลักกฎหมายที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว บทบัญญัติมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเรื่องที่รับจากพนักงานสอบสวน และกำหนดหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในการส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และบทบัญญัติมาตรา 30 วรรคท้าย ที่ได้การแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีตามอำนาจหน้าที่จะเป็นประโยชน์กว่า แต่บทบัญญัติทั้งสองส่วนกลับไม่มีความชัดเจน และไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายส่งผลต่อการพิจารณาอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

จากการวิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหาการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551ที่กล่าวแล้วข้างต้น กล่าวคือ การดำเนินคดีทุจริตในภาครัฐโดยไม่อาศัยการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษการให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินคดี กรณีพนักงานสอบสวนส่งเรื่องล่าช้ากว่า 30 วัน และการให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. การดำเนินคดีในกรณีที่มีการกระทำความผิดอาญาฐานอื่นรวมอยู่ด้วย

จึงควรปรับแก้ ถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 30 ให้มีความชัดเจน และไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหรือทำให้ต้องมีการตีความ จึงควรแก้ไขบทบัญญัติในตอนต้นของมาตรา 30 ที่ว่า

“ในกรณีที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ อันเนื่องจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป”

โดยแก้ไขเป็นดังนี้ “ในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นว่าการกระทำความผิดอาญาที่เกิดขึ้นหรือสอบสวนได้ความเป็นการกระทำการทุจริตในภาครัฐ หรือมีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ หรือเกี่ยวข้องกระทำการทุจริตในภาครัฐ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยเร็ว เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป”

และแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 30 วรรคท้าย ที่ว่า

“ในกรณีที่มีการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่ใช่การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย และคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่า หากให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีไปตามอำนาจหน้าที่จะเป็นประโยชน์กว่าจะส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับเรื่อง และขอให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปก็ได้...”

โดยแก้ไขเป็นดังนี้ “กรณีที่มีการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่ใช่การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงความผิดดังกล่าวด้วย”

ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎี หลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ หรือ หลัก ne bis in idem เป็นไปตามหลักการของการดำเนินคดีทุจริตที่ต้องการให้แยกคดีทุจริตออกจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไป อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และการดำเนินคดีทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ

บทที่ 6
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตในภาครัฐ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

ในการไต่สวนข้อเท็จจริงคดีทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เริ่มต้นขึ้นตามบทบัญญัติมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กล่าวคือ เมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว ได้แก่

(1) เมื่อได้รับการกล่าวหาตามมาตรา 24

(2) เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ

(3) เมื่อได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวน ตามมาตรา 30

(4) เมื่อได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

แต่ในการดำเนินงาน พบว่า บทบัญญัติมาตรา 30 กลับเป็นปัญหาในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

โดยบทบัญญัติในตอนต้นที่ว่า “ในกรณีที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ อันเนื่องจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป” ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า การร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนอาจไม่ถูกต้องตามหลักประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือในการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษไม่ได้ระบุให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพฤติการณ์ในการร้องทุกข์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใช่การกระทำการทุจริตในภาครัฐ หรือเป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการล่าช้าเกินกว่าสามสิบวันตามกฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ทำให้ต้องพิจารณาอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

แต่จากการศึกษารายละเอียดข้อกฎหมายของคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ และอำนาจในการสอบสวนหรือฟ้องร้องดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องทำให้ได้ทราบว่า กฎหมายกำหนดให้การดำเนินคดีอาญาเริ่มต้น เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น โดยให้เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ เว้นแต่เฉพาะในความผิดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดอันยอมความได้หรือความผิดต่อส่วนตัวที่กฎหมายกำหนดให้การร้องทุกข์เป็นเสมือนเงื่อนไขในการให้อำนาจดำเนินคดีอาญาแก่รัฐ ซึ่งในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพราะได้กระทำการทุจริตในภาครัฐ นั้น เป็นคดีอาญาอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา อันเป็นคดีอาญาความผิดต่อแผ่นดิน คณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ตามอำนาจหน้าที่ โดยไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องมีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ ดังนั้น การร้องทุกข์กล่าวโทษในคดีทุจริตในภาครัฐ ซึ่งเป็นคดีอาญาอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม อันเป็นคดีความผิดต่อแผ่นดินซึ่งเป็นคดีอาญาที่รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย จึงเป็นเพียงการแจ้งเหตุต่อเจ้าพนักงานของรัฐว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น เนื่องจากเจ้าพนักงานของรัฐไม่อาจทราบได้ว่า มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นกับผู้ใดในพื้นที่ใด ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา 30 เป็นเพียงการกำหนดช่องทางหรือกรณีที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. เมื่อได้รับเรื่องไว้ให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงไปตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายได้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงมีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงทุจริตในภาครัฐได้โดยไม่ต้องอาศัยการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

นอกจากปัญหาการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรา 30 แห่ง พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ในส่วนของอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงในประเด็นเรื่องการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ ยังพบว่า มีประเด็นเรื่องกำหนดระยะเวลา ที่กำหนดให้พนักงานสอบสวนจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการ ภายใน 30 วัน ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ที่ต้องการจำกัดอำนาจในการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวน และการดำเนินการต่างๆ ในสืบสวน สอบสวน การจับ การค้น และการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อรวบรวมหลักฐานต่างๆ ในการวินิจฉัยว่า เรื่องดังกล่าวอยู่ในอำนาจการสอบสวนของพนักงานสอบสวนหรืออยู่ในอำนาจการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงเป็นช่วงเวลาในทางบริหารที่กำหนดขึ้น

เพื่อเร่งรัดให้พนักงานสอบสวน ต้องสอบสวน และรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาวินิจฉัยส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการโดยเร็วเท่านั้น ไม่ได้บัญญัติขึ้นให้มีวัตถุประสงค์เป็นการจำกัดอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่อย่างใด

อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 18 ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นอำนาจตามกฎหมายในฐานะหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจโดยตรงในการป้องกันและปราบปรามปัญหาการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไต่สวนข้อเท็จจริงสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และสืบเนื่องจากอำนาจตามกฎหมายที่กำหนดให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นการให้อำนาจดำเนินคดีแทนรัฐ ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงสามารถรับคดีที่ส่งจากพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่ได้ แม้คดีที่ส่งจากพนักงานสอบสวนจะไม่ปรากฏในคำร้องทุกข์หรือกล่าวคำกล่าวโทษว่า ผู้ร้องทุกข์ หรือกล่าวโทษได้กล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำทุจริตในภาครัฐ หรือส่งเรื่องให้ดำเนินการเกินกว่า 30 วัน ก็ตาม

รวมถึง ปัญหาการพิจารณาเรื่องที่พนักงานสอบสวนดำเนินคดีตามอำนาจหน้าที่จะเป็นประโยชน์กว่า สืบเนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 30 วรรคท้าย ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ซึ่งบัญญัติเพิ่มเติมให้ “ในกรณีที่มีการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่ใช่การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย และคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่า หากให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีไปตามอำนาจหน้าที่จะเป็นประโยชน์กว่าจะส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับเรื่อง และขอให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปก็ได้...” โดยระบุเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมว่า เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ หากเห็นว่าเป็นประโยชน์มากกว่า หากเป็นกรณีการกระทำความผิดทางอาญาที่มิใช่การกระทำทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วยให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีดังกล่าวได้ ซึ่งแม้จะสามารถกำหนดแนวทางในการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือข้อตกลงกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องได้ และได้มีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ก็ตาม แต่ไม่ได้คำนึงถึงหลักการในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวให้สอดคล้องกับหลักการในการดำเนินคดีทุจริต

แม้ว่า บทบัญญัติมาตรา 30 วรรคท้าย จะมีหลักการที่สอดคล้องกับหลัก ne bis in idem โดยให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดเป็นผู้ดำเนินการหากเป็นกรณีของการกระทำความผิดทางอาญาที่มิใช่การกระทำทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย เพื่อไม่ให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลย ต้องถูกดำเนินคดีหรือ

ได้รับโทษสองครั้งสำหรับการกระทำความผิดเดียวกัน แต่การกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งเป็นองค์กรที่มีภารกิจหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนดำเนินการจึงไม่เป็นไปตามหลักการของการดำเนินคดีทุจริต ที่ต้องการให้แยกคดีทุจริตออกจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไป ต้องการให้ในการดำเนินคดีทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการดำเนินการทั้งทางวินัยและทางอาญา โดยให้มีมาตรการที่แตกต่างไปจากมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในลักษณะที่มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และได้ผลจริง หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดี ในส่วนที่มีการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่ใช่การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย จึงควรเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

6.2 ข้อเสนอแนะ

การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กรณี พนักงานสอบสวนส่งเรื่องตามมาตรา 30 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 นั้น เกิดเป็นประเด็นปัญหาที่ทำให้ต้องพิจารณาอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งอาจส่งผลกระทบไปถึงอำนาจในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ และกระทบต่อประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สืบเนื่องจากการที่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่ชัดเจน ไม่สอดคล้องกับหลักการของกฎหมาย แนวคิดและทฤษฎีการดำเนินคดีอาญา และหลักการดำเนินคดีทุจริต จึงเห็นควรปรับแก้บทบัญญัติของกฎหมาย

ตามที่ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 30 มีบทบัญญัติในตอนต้นที่ว่า “ในกรณีที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ อันเนื่องจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป” ซึ่งเป็นเพียงบทตัดอำนาจสอบสวนของพนักงานสอบสวนให้ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการ แต่บทบัญญัติมาตรา 30 ที่ไม่ชัดเจนดังกล่าวส่งผลกระทบถึงการที่ทำให้ต้องพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่มีอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย จึงควรปรับแก้ ถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 30 ให้มีความชัดเจน และไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหรือทำให้ต้องมีการตีความ จึงควรแก้ไขบทบัญญัติในตอนต้นของมาตรา 30 ที่ว่า

“ในกรณีที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ อันเนื่องจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่อง

ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป”

โดยแก้ไขเป็นดังนี้ “ในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นว่าการกระทำความผิดอาญาที่เกิดขึ้นหรือสอบสวนได้ความเป็นการกระทำการทุจริตในภาครัฐ หรือมีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำหรือเกี่ยวข้องกระทำการทุจริตในภาครัฐ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยเร็วเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป”

โดยในส่วนของปัญหาการพิจารณาเรื่องที่พนักงานสอบสวนดำเนินคดีตามอำนาจหน้าที่จะเป็นประโยชน์กว่า ซึ่งสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติมาตรา 30 วรรคท้าย ที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยที่กำหนดให้ “ในกรณีที่มีการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่ใช่การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย และคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่า หากให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีไปตามอำนาจหน้าที่จะเป็นประโยชน์กว่าจะส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับเรื่อง และขอให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปก็ได้...” ซึ่งแม้ว่าจะมีหลักการที่สอดคล้องกับหลักห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ หรือหลัก ne bis in idem โดยให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดเป็นผู้ดำเนินการหากเป็นกรณีของการกระทำความผิดทางอาญาที่มิใช่การกระทำทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย เพื่อไม่ให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลย ต้องถูกดำเนินคดีหรือได้รับโทษสองครั้งสำหรับการกระทำความผิดเดียวกัน แต่การที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งเป็นองค์กรที่มีภารกิจหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนดำเนินการจึงไม่เป็นไปตามหลักการของการดำเนินคดีทุจริต ที่ต้องการให้แยกคดีทุจริตออกจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไป ต้องการให้ในการดำเนินคดีทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการดำเนินการทั้งทางวินัยและทางอาญา โดยให้มีมาตรการที่แตกต่างไปจากมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในลักษณะที่มีประสิทธิภาพ รวดเร็วและได้ผลจริง ควรกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในส่วนของข้อกล่าวหาหรือฐานความผิดที่เป็นความผิดทางอาญาอื่นที่มิใช่การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย หากปรากฏว่าเป็นการกระทำความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบทหรือการกระทำความผิดที่เกี่ยวเนื่องเกี่ยวพันกัน

ดังนั้น จึงควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 30 วรรคท้าย ที่ว่า

“ในกรณีที่มีการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่ใช่การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย และคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่า หากให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีไปตามอำนาจหน้าที่จะเป็นประโยชน์กว่าจะส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับเรื่อง และขอให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปก็ได้...”

โดยแก้ไขเป็นดังนี้ “กรณีที่มีการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่ใช่การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงความผิดดังกล่าวด้วย”

จึงเสนอปรับแก้บทบัญญัติของกฎหมายตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ดังนี้

“มาตรา 30 ในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นว่าการกระทำความผิดอาญาที่เกิดขึ้นหรือสอบสวนได้ความเป็นการกระทำการทุจริตในภาครัฐ หรือมีเจ้าหน้าที่ของกระทำหรือเกี่ยวข้องกระทำการทุจริตในภาครัฐ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยเร็วเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป ในการนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะถือเอาสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนไว้ก่อนทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ และหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องทำความตกลงกับสำนักงาน โดยกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติต่างๆ รวมถึง การจัดทำสำนวนการสอบสวน การควบคุมตัว การปล่อยชั่วคราว และการดำเนินการอื่นๆ เพื่อถือปฏิบัติร่วมกัน

กรณีที่มีการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่ใช่การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงความผิดดังกล่าวด้วย”

ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กรณี พนักงานสอบสวนส่งเรื่องตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 สามารถดำเนินการได้โดยชอบด้วยหลักกฎหมายและหลักการดำเนินคดีทุจริตเพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ต่อไป

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

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

กิตติ บุศยพลากร. “ผู้เสียหายในคดีอาญา.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.

กิตตวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. “นิติรัฐ หลักการในกระบวนการยุติธรรมของรัฐเสรีประชาธิปไตย.” วารสารกฎหมายใหม่. ปีที่ 3. ฉบับที่ 59. (1 กันยายน 2548) : 58.

กรกช วนกรกุล. “มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ.” วารสารมหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติวิชาการ, ปีที่ 16, ฉบับที่ 32 (มกราคม-มิถุนายน 2556) : 122.

กรรภิรมย์ โกมลารชุน. “วัตถุแห่งคดีในคดีอาญาคืออะไร.” วารสารกระบวนการยุติธรรม. ปีที่ 7, ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2557) : 6-17.

กุลพล พลวัน. “ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการในประเทศไทย.” วารสารอัยการ. ปีที่ 9. ฉบับที่ 101 (พฤษภาคม 2529) : 78.

โกเมน ภัทรภิรมย์. ระบบอัยการสากล, กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ., 2526.

เข็มชัย ชุติวงศ์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2547.

คณิต ณ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2555.

คณิต ณ นคร. กฎหมายอาญาภาคความผิด.กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559.

คณิต ณ นคร. ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.

คณิต ณ นคร. ประมวลกฎหมายอาญา : หลักกฎหมายและพื้นฐานความเข้าใจ. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556.

คณิต ณ นคร. “วิธีพิจารณาความอาญาไทย : หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 15. ฉบับที่ 3 (กันยายน 2528) : 2-3.

คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ. แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2549) : 21.

จิตติ เจริญฉ่ำ. คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา เล่ม 1, กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ., 2531.

จิรพันธ์ แก้วประดิษฐ์. “อำนาจดำเนินคดีอาญาของผู้เสียหายในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่:ศึกษาเฉพาะคดีที่ขึ้นศาลยุติธรรมปกติ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2553.

ชื่นชม มัณยารมย์. “บทบาทของเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ป. ในการดำเนินคดีอาญา.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

ฐากูร จุลินทร. “การแก้ไขปัญหาการทุจริตผ่านบทเรียนอินโดนีเซีย.” สืบค้นเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2560, จาก http://library2.parilament.go.th

ณรงค์ ใจหาญ. คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556.

ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กับร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่ผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. หลักกฎหมาย กฎหมายอาญา ภาคความผิด. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554.

ธงชัย มณีสาร. “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสืบสวนสอบสวนและการมีส่วนร่วมของพนักงานอัยการในการสืบสวนสอบสวนคดีทุจริตคอร์รัปชัน.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2558.

ธิรพันธุ์ รัศมิทัต. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส. หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ, 2541.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556.

บันทึกข้อความ เรื่อง แนวทางการดำเนินการตามมาตรา 30 วรรคสาม และมาตรา 30/1 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2559

บันทึกข้อความ เรื่อง การดำเนินการของสำนักงาน ป.ป.ท. ในโครงการรับจำนาข้าว ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2559

ประมูล สุวรรณศร. คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ., 2526.

พนา โสตถิยาภัย. “อำนาจรัฐกับการดำเนินคดีอาญาของผู้เสียหาย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, 2553.

วรินทร แต้ประยูร. “สิทธิการฟ้องคดีอาญาโดยผู้เสียหายในศาลทหาร.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2545.

วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ. การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2546) : 5-6.

วิทยากร เชียงกูล. “การป้องกันและแก้ไขปัญหาคอรัปชั่นในฮ่องกง.” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2559, จาก https://witayakornclub.wordpress.com

วรพล ปลั่งดี. “การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ:ศึกษาเฉพาะกรณีการนำหลักเกณฑ์การควบคุมตัวในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2552.

ศรสวรรค์ ปุญญัติวรัณ. “มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2555.

ศูนย์อาเซียนและเอเชียศึกษา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. การเมืองเปรียบเทียบอาเซียน. กรุงเทพมหานคร : เสมาธรรม, 2559.

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ., 2545.

สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ (2547) : 23-25.

สนธยา ยาพิณ. “บทบาทอำนาจหน้าที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อการแก้ไขปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2552.

สมบัติ ดาวแจ้ง. “ข้อสันนิษฐานความรับผิดในกฎหมายอาญา.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

สุธิดา กาญจนะวงศ์. “การดำเนินคดีอาญาซ้ำชั้นเจ้าพนักงาน.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2550.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... (2550).

หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 16. กรุงเทพมหานคร : ประกายพรึก, 2548.

อัญชัญศิริ บรรณานุรักษ์และศิลปะอรัญ ชูเวช. “ภาระและหน้าที่ของ Directore of Public Prosecution.” วารสารอัยการ. ปีที่ 3. ฉบับที่ 26 (กุมภาพันธ์ 2523) : 8.

อนันต์ เพชรใหม่ และคณะ. การนำงานด้านการข่าว และเทคนิคการสืบสวนสอบสวนพิเศษมาใช้กับสำนักงาน ป.ป.ช. (2552) : 62.

อภินันทน์ อิศรางกูร ณ อยุธยา. ปัญหาการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช.; ศึกษาเฉพาะกรณีที่พนักงานสอบสวนส่งมาตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542. เอกสารวิชาการ หลักสูตร “ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.)” รุ่นที่ 9 (2549).

อุดม รัฐอมฤต. “การฟ้องคดีอาญา.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 22. ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2535) : 242-243.

อรรถพล ใหญ่สว่าง. “ผู้เสียหายในคดีอาญา.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524.

อุดม รัฐอมฤต. “การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2546.

http://www.ifaq.gov.sg

http://www.icac.org.hk

http://kpk.go.id.

http://www.pacc.go.th

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล	อัญญาณี วิชัยกุล
ประวัติการศึกษา	พ.ศ. 2544 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2546 เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 56
ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน	พ.ศ. 2546-2547 พนักงานคุมประพฤติ กรมคุมประพฤติ พ.ศ. 2547-2551 พนักงานคุมประพฤติ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2551-2555 นักวิชาการยุติธรรม กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ พ.ศ. 2555-ปัจจุบัน นักสืบสวนสอบสวน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.)