

วิเคราะห์แนวทางในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม
ร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหา
การทุจริตภาครัฐ

เมื่อได้ศึกษาถึงการดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 แล้วพบว่า มีปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคriminalทุจริตภาครัฐนับแต่ปี พ.ศ.2542 เป็นต้นมา และได้ศึกษามาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศ การดำเนินคดีขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศมาแล้วในบทนี้จะกล่าวถึงการวิเคราะห์แนวทาง การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาคriminalทุจริตภาครัฐ พ.ศ.... ทั้งในเรื่องแนวคิดในการร่างองค์การและขออำนาจในการดำเนินคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรอบอำนาจหน้าที่ ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่และวิเคราะห์ การดำเนินคดีอาญาตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ.... ว่ามีผลกระทบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งในด้านกรอบอำนาจหน้าที่ ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติงาน และบทบาทของภาครัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคriminalทุจริตภาครัฐหรือไม่ อย่างไร รวมถึงเมื่อวิเคราะห์ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับนี้แล้ว ก็ยังอาจมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีอาญาบางส่วนที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข รวมทั้งการออกกฎหมายใหม่จะเกิดผลกระทบต่อ การดำเนินคดีอาญาบางประการที่สมควรเป็นข้อพิจารณาเพื่อให้เกิดความระมัดระวัง และรอบคอบในการวางระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคriminalทุจริตในภาพรวมต่อไป ซึ่งจะได้ทำการวิเคราะห์ ดังนี้

1. แนวทางการดำเนินคดีอาญาตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาคriminalทุจริตภาครัฐ พ.ศ....

1.1 แนวความคิดในการร่าง

โดยที่รัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคriminalทุจริตตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และมีนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินและนโยบายเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยประกาศสงครามกับการทุจริต สำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้มี

คำสั่งเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2544 แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนและติดตามการดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี (ป.ท.) ขึ้นเพื่อเป็นกลไกของฝ่ายบริหารสำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต คณะกรรมการ ป.ท.มีองค์ประกอบสำคัญ คือ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธาน โดยมีเลขาธิการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ป.ป.ง.) เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการ ป.ท.ก็ได้มีคำสั่งลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2544 แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือประพฤตินิชอบและร่ำรวยผิดปกติ (อ.ก.ม.) ขึ้นโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน และได้เร่งรัดศึกษา จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤตินิชอบ คือ ให้ปรับปรุงกรอบภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีหลักการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภารกิจเฉพาะการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง อัยการ ตุลาการ และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น นอกจากนี้ ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อ.ก.ม. จึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ.... ตามหลักการดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ท.จึงได้รายงานข้อเสนอดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2544 เห็นว่า การจัดตั้งองค์กรในฝ่ายบริหารเพื่อรับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น ปัจจุบันมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและคณะกรรมการปราบปรามการฟอกเงินซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม สำหรับในส่วนของฝ่ายบริหารราชการแผ่นดินเอง ก็มีนโยบายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นสำคัญ จึงได้มีมติเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2544 ว่าในเบื้องต้นให้มีกลไกที่จะดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี (คณะกรรมการ ป.ท.) เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการทั้งสองคณะดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐต้องดำเนินการอย่างจริงจังและควรมีหน่วยงานภาครัฐดูแลรับผิดชอบเรื่องนี้เป็นภาระเฉพาะแต่เนื่องจากการมีหน่วยงานภาครัฐดังกล่าวยังมีปัญหาข้อกฎหมายว่าจะดำเนินการได้หรือไม่เพียงใด คณะรัฐมนตรีจึงมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรับไปพิจารณาพร้อมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีหนังสือลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2544 ¹ รายงานความเห็นว่าการจัดตั้ง

¹ หนังสือด่วนมาก ที่ นร 0601/454 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2544

หน่วยงานขึ้นทำหน้าที่ดังกล่าวไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 หรือกฎหมายอื่นใด

ต่อมาคณะรัฐมนตรีก็มีมติ เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2545 เห็นชอบผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะประธานกรรมการ ป.ท. ที่ได้เสนอให้ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 รวมทั้งตรวจสอบว่ามีกฎหมายหรือระเบียบใดบ้างที่จำเป็นจะต้องปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐบาลที่ประกาศไว้โดยเร็ว ทั้งนี้เพื่อแปรผลไปสู่การปฏิบัติจริง และในเมื่อเรื่องนี้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการแล้ว ประกอบกับเป็นนโยบายหลักและเร่งด่วนของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และเพื่อให้การแก้ไขปัญหาการทุจริตแปรผลไปสู่ภาคปฏิบัติและเกิดผลเป็นรูปธรรมโดยเร็ว จึงให้ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับความเห็น ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกตของคณะกรรมการ ป.ท. กระทรวง ศึกษาธิการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปพิจารณา ดำเนินการ แล้วรายงานผลการดำเนินการให้คณะรัฐมนตรีทราบ

และคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2545 เห็นชอบให้กระทรวงยุติธรรม ร่วมกับคณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบหรือร่ำรวยผิดปกติ (อ.ก.ม.) ในคณะกรรมการ ป.ท. และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ศึกษาและเสนอมาตรการและแนวทางในการจัดตั้งองค์กรภาครัฐเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งในเรื่องนี้ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ได้เห็นด้วยในมาตรการต่าง ๆ ตามที่คณะกรรมการ ป.ท. เสนอและในการเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติครั้งนี้ กระทรวงยุติธรรมเสนอความเห็นสรุปได้ว่า ในการจัดตั้งองค์กรในฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐนั้น สืบเนื่องจากการที่คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาและมีมติเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2544 ว่าการแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐต้องดำเนินการอย่างจริงจัง และควรมีหน่วยงานภาครัฐดูแลรับผิดชอบเรื่องนี้เป็นภาระเฉพาะ แต่เนื่องจากการมีหน่วยงานภาครัฐดังกล่าวยังมีปัญหาข้อกฎหมายว่าจะดำเนินการได้หรือไม่ เพียงใด จึงมอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรับไปพิจารณาร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในส่วนของกระทรวงยุติธรรมมีความเห็นว่าเป็นเรื่องที่สามารถดำเนินการได้ และได้หารือร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตลอด และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็เห็นว่า กรณีดังกล่าวไม่ขัดแย้งกับกฎหมายใด และกระทรวงยุติธรรมเห็นว่า เมื่อเป็นที่ยุติในเรื่องดังกล่าว ประกอบกับการป้องกันและปราบ

ปราชญ์การทูตเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลนี้ คณะรัฐมนตรีจึงควรพิจารณาดำเนินการในเรื่องนี้ โดยด่วน โดยเห็นควรมอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และ คณะอนุกรรมการ อ.ก.ม.ในคณะกรรมการ ป.ท. ได้พิจารณาศึกษาและเสนอมาตรการ แนวทางการ จัดตั้งองค์กรในฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ ตลอดจนพิจารณา ยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาตามความจำเป็น โดยให้ดำเนินการ แล้วเสร็จภายใน 90 วัน

ประกอบกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ต่อคณะรัฐมนตรี ประจำปี 2545 ว่า ที่ผ่านมากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีปัญหาอุปสรรคจากการ ปฏิบัติหน้าที่ ด้านการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริต เนื่องจากอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ครอบคลุมเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมด ทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ โดยต้องดำเนินการในทุกเรื่อง ตั้งแต่เรื่องเล็กน้อยจนถึงเรื่องใหญ่ เมื่อมี ปริมาณงานมากในขณะที่มีข้อจำกัดเรื่องบุคลากร การดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหา เจ้าหน้าที่ ของรัฐจึงเกิดความล่าช้า²

เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล กระทรวงยุติธรรมได้แต่งตั้งคณะกรรมการ พิจารณาศึกษาและเสนอมาตรการจัดตั้งองค์กรภาครัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต คณะ กรรมการพิจารณาแล้วได้ขอยุติว่า เดิมอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็น ของฝ่ายบริหาร (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ในปี พ.ศ.2540 ได้ บัญญัติให้มี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระขึ้น แต่โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ หน้าที่ที่กว้างขวาง ครอบคลุมการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ การเมือง ข้าราชการพลเรือน พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ในกิจการอื่น ของรัฐ จึงทำให้มีคดีค้างพิจารณาดำเนินการเป็นจำนวนมาก ประกอบกับมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และปัญหาความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารในการดำเนินการป้อง กันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรมจึงได้เสนอให้จัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ ป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐขึ้นในสังกัดของกระทรวงยุติธรรม โดยได้เสนอร่างพระราช บัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ.... และร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ...) พ.ศ.... เสนอต่อคณะ รัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2546

² คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ , รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติ หน้าที่ ประจำปี 2545 . หน้า 132 .

เมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีความเห็นว่า การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร เป็นกลไกช่วยปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งหากได้ดำเนินการจัดตั้งโดยเร็วก็จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติเป็นอย่างมาก³

คณะกรรมการกรันรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 7 (ฝ่ายกฎหมาย) ได้พิจารณามีมติเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2547 เห็นชอบในหลักการที่จะให้มีการจัดตั้งองค์กรในฝ่ายบริหารขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ แต่เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นหลักการใหม่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน จึงมอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมนำประเด็นอภิปรายและข้อสังเกตของคณะกรรมการไปจัดประชุมหน่วยงานและนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง แล้วสรุปผลที่ได้จากการประชุมดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติ แต่ควรเสนอเป็นหลักการและแนวทางเบื้องต้นก่อนก็ได้

กระทรวงยุติธรรมได้ดำเนินการโดยการจัดประชุมส่วนราชการ คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิยมหรืออรัญยผิตปกติ (อ.ก.ม.) ของคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนและติดตามการดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี(คณะกรรมการป.ท.) นักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันพิจารณาการจัดตั้งองค์กรในฝ่ายบริหารเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐขึ้น และผลการประชุมโดยสรุปนั้น ได้เห็นชอบให้มีการปรับปรุง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยควรพิจารณา กำหนดกรอบภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูงเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับการออกแบบ เพื่อภารกิจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญเป็นประการสำคัญ และเห็นชอบในการจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต ภายหลังกระทรวงยุติธรรมได้เสนอเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบและขณะนี้ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

³ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ . รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี 2546 . หน้า 147-148 .

1.2 องค์กรและขอบอำนาจในการดำเนินคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ด้วยเหตุที่มีคดีค้างพิจารณาเป็นจำนวนมากประกอบกับมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และปัญหาความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ จึงสมควรให้มีหน่วยงานในส่วนของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง ทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การปฏิบัติ และเป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อให้รัฐบาลสามารถกำกับดูแลและผลักดันให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ จึงมีการดำเนินการร่างกฎหมายฉบับใหม่ขึ้น คือ ร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ.... ซึ่งได้จัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่รวม 3 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ คณะกรรมการตรวจสอบการทุจริตภาครัฐ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ ดังนี้

1.2.1 คณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ

คณะกรรมการนี้จะมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ส่วนกรรมการโดยตำแหน่งจะประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และมีปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ รวมทั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลภาคราชการหรือภาคเอกชนที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตจำนวนไม่เกินหกคน โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ และแผนพัฒนาการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต กำกับ ดูแล ประสานงานและให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต รวมถึงการปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต กำกับ ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการตรวจสอบการทุจริตภาครัฐ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ และพิจารณาให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในการออกกฎกระทรวงระเบียบ และประกาศเพื่อดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ คณะกรรมการดังกล่าวจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งแทนคณะกรรมการก็ได้

1.2.2 คณะกรรมการตรวจสอบการทุจริตภาครัฐ

คณะกรรมการดังกล่าวเรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการ ก.ต.ท. ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกหกคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยจะต้องเป็นผู้ที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต

ทั้งนี้ คณะกรรมการ ก.ต.ท.จะมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อมีผู้ร้องเรียนหรือตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานสอบสวนส่งมาให้ดำเนินการ ส่งเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่หรือไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ก.ต.ท.จะสามารถพิจารณาดำเนินการได้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานสอบสวน ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง วิจัยชี้ขาดสำนวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตหรือความผิดเกี่ยวกับการทุจริต และส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการออกระเบียบเสนอรายงานผลการปฏิบัติงานต่อคณะกรรมการก.ต.ท.

จะเห็นได้ว่า การตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ก.ต.ท. ดำเนินการในรูปแบบขององค์คณะซึ่งมีจำนวน 7 คน ซึ่งดำเนินการในรูปแบบเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีองค์คณะ 9 คน ไม่ได้ดำเนินการโดยบุคคลหนึ่งบุคคลใดแต่เพียงผู้เดียว ทำให้มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2.3 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ

สำนักงานนี้เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการและฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ คณะกรรมการ ก.ต.ท. และคณะอนุกรรมการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริต เป็นศูนย์กลางข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน สำนักงานดังกล่าวมีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชา

1.3 กรอบอำนาจหน้าที่ ขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่

ในส่วนนี้ จะอธิบายและวิเคราะห์ถึงกรอบอำนาจหน้าที่ในประเด็นบุคคลที่จะอยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ และขั้นตอนและวิธีปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1.3.1 บุคคลที่อยู่ในกรอบอำนาจ

คณะกรรมการ ก.ต.ท. มีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีเกี่ยวกับการทุจริตเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ระดับ 6 ถึงระดับ 8 หรือเป็นข้าราชการทหารหรือตำรวจที่มียศนายพันตรีถึงพันเอก พนักงานรัฐวิสาหกิจและเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นที่มีชั้นหรือระดับเทียบเท่า และรวมถึงผู้ที่มีชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ได้ร่วมกระทำความผิดด้วย แต่ในกรณีเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ก.ต.ท. แต่คณะกรรมการ ก.ต.ท. พิจารณาแล้วเห็นว่าหากให้หน่วยงานอื่นที่มีอำนาจตามกฎหมายอื่นรับไปดำเนินการจะเกิดประโยชน์และความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายมากยิ่งขึ้น คณะกรรมการ ก.ต.ท. อาจส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่นรับไปดำเนินการต่อไปได้

ส่วนกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่เสนอแก้ไข คือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ...) พ.ศ.... ซึ่งเป็นการแก้ไขกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเดิมมีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยกรณีมีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมในทุกตำแหน่งและทุกระดับ ทำให้มีปริมาณงานและเรื่องที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการเป็นจำนวนมาก และจากผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แสดงให้เห็นว่า เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับกลางและระดับล่างเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงกำหนดเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ได้แก่ ให้มีอำนาจไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พนักงานอัยการ ข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป ข้าราชการทหารหรือตำรวจที่มียศตั้งแต่พลตรี พลเรือตรี พลอากาศตรี หรือพลตำรวจตรีขึ้นไป กรรมการและผู้บริหารสูงสุดหรือรองผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่มีชั้นหรือตำแหน่งเทียบเท่าผู้พิพากษา หรือพนักงานอัยการ

ส่วนกรณีที่คณะกรรมการ ก.ต.ท. นั้น เห็นว่า แม้เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน แต่พิจารณาแล้วเห็นว่า หากให้หน่วยงานอื่นที่มีอำนาจตามกฎหมายอื่นรับไปดำเนินการจะเกิดประโยชน์และความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายมากยิ่งขึ้น คณะกรรมการ ก.ต.ท. ก็อาจส่งเรื่องไปให้หน่วยงานนั้นรับไปดำเนินการต่อไปก็ได้

นอกจากนี้ ถ้าคณะกรรมการ ก.ต.ท. เห็นว่า ผู้ถูกร้องเรียนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่ไม่อยู่ในกรอบอำนาจของตนและมีชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการ คณะกรรมการ ก.ต.ท. จะรับเรื่องไว้ดำเนินการหรือส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่นที่มีอำนาจตามกฎหมายอื่นรับไปดำเนินการก็ได้

มีข้อสังเกตว่า ถ้าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนระดับ 5 ลงมานั้น จะอยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในกรณีกระทำผิดอาญา และผู้บังคับบัญชาในกรณี กระทำผิดทางวินัย

1.3.2 ขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่

ในส่วนนี้นั้น สามารถวิเคราะห์ได้ในแต่ละกระบวนการตั้งแต่ก่อนที่คณะกรรมการ ก.ต.ท.จะรับเรื่องกล่าวหา ระหว่างการตรวจสอบข้อเท็จจริงและขั้นตอนและกระบวนการเมื่อคณะกรรมการ ก.ต.ท.ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว ได้ดังต่อไปนี้

1) ขั้นตอนและกระบวนการก่อนคณะกรรมการ ก.ต.ท.จะรับเรื่องกล่าวหา

คณะกรรมการ ก.ต.ท. มีอำนาจดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับกลาง ดังที่ได้กล่าวข้างต้น และให้อำนาจกรณีที่คณะกรรมการ ก.ต.ท. จะตรวจสอบข้อเท็จจริง ในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

1.1) กรณีมีผู้ร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต

กรณีนี้กฎหมายกำหนดให้มีเพียง "ผู้ร้องเรียน" คณะกรรมการ ก.ต.ท.ก็สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีเกี่ยวกับการทุจริตได้แล้ว เห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ. ... กำหนดไว้แตกต่างจากกฎหมาย ป.ป.ช. ตาม มาตรา 66 ที่กำหนดให้การยื่นคำร้องขอให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต้องมีผู้เสียหายทำคำร้องเป็นหนังสือเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่วนการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมนั้น มาตรา 84 กำหนดให้มีเพียง "ผู้กล่าวหา" ก็สามารถยื่น คำกล่าวหาเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แล้ว ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับกรณีมีผู้ร้องเรียน ต่อคณะกรรมการ ก.ต.ท. การกำหนดให้มีผู้ร้องเรียนดังกล่าวจะทำให้สามารถดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมายกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดีขึ้น กล่าวคือ "ผู้ร้องเรียน" ตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ.... กำหนดว่า หมายถึง บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้พบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งบัญญัติขยายความให้ บุคคลที่จะร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ก.ต.ท.ได้นั้น มีขอบเขตที่กว้างขวางขึ้นกว่าที่กฎหมาย ป.ป.ช.

มาตรา 66 กำหนดให้ต้องมีผู้เสียหายซึ่งหมายถึงผู้ได้รับความเสียหายจากการทุจริตจริง ๆ เท่านั้นที่จะยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ จึงทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีข้อจำกัดในการใช้อำนาจ

1.2) กรณีมีเหตุอันควรสงสัยหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต

กรณีนี้คณะกรรมการ ก.ต.ท. สามารถยกเรื่องขึ้นตรวจสอบข้อเท็จจริงได้เอง เพราะมีเหตุอันควรสงสัยหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมีการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต ซึ่งจะต้องปรากฏพฤติการณ์หรือข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ ก.ต.ท. อย่างเพียงพอ อันเป็นเหตุให้สมควรตั้งเรื่องเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ กรณีนี้เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 77 และมาตรา 88 ซึ่งกำหนดให้ กรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ จะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนได้เฉพาะมีเหตุอันควรสงสัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่สามารถไต่สวนได้ ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน พ.ศ.... นี้ กำหนดให้คณะกรรมการ ก.ต.ท. ยกเรื่องขึ้นตรวจสอบข้อเท็จจริงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนระดับ 6 ถึง 8 เป็นต้นได้เองนั้น จึงสอดคล้องกับกฎหมาย ป.ป.ช. เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในกรอบอำนาจของคณะกรรมการ ก.ต.ท. มิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1.3) กรณีที่กำหนดให้คณะกรรมการ ก.ต.ท. ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริต

กรณีนี้กำหนดให้คณะกรรมการ ก.ต.ท. ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตได้แก่ กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องมาให้ดำเนินการ และกรณีที่พนักงานสอบสวนส่งเรื่องมาให้ดำเนินการ ซึ่งเป็นกรณีที่มีผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเป็นข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ระดับ 6 ถึงระดับ 8 ซึ่งให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องมาให้คณะกรรมการ ก.ต.ท. ดำเนินการและยังมีกรณีที่คณะกรรมการ ก.ต.ท. เห็นสมควรเรียกให้ออนสำนวนมาให้ กล่าวคือ ในกรณีที่มีการดำเนินการต่อ

ผู้ถูกร้องเรียนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายอื่น ซึ่งมีไซคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วคณะกรรมการ ก.ต.ท. เห็นสมควรเรียกให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบนั้นโอนสำนวนการดำเนินการมาให้คณะกรรมการ ก.ต.ท. และให้คณะกรรมการ ก.ต.ท. ดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ. ... นี้ได้

กรณีที่กำหนดให้คณะกรรมการ ก.ต.ท. ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 89 ก็กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอันเนื่องมาจากได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ ซึ่งจากสถิติผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่ วันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 จนถึง 31 ธันวาคม 2547 พบว่าปริมาณเรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้นั้นมีจำนวนถึง 4,300 เรื่อง จาก 12,846 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 33.47 ของจำนวนเรื่องที่ได้รับไว้ทั้งหมดทีเดียว ดังนั้นเมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายฉบับใหม่นี้ คาดว่าคณะกรรมการ ก.ต.ท. จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีที่พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้เป็นจำนวนมาก

2) ขั้นตอนและกระบวนการระหว่างการตรวจสอบข้อเท็จจริง

2.1) อำนาจรับเรื่องร้องเรียนกล่าวหาว่าตรวจสอบข้อเท็จจริง

คณะกรรมการ ก.ต.ท. มีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการตรวจสอบข้อเท็จจริงนั้น หมายถึง การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานซึ่งคณะกรรมการอนุกรรมการ ได้ปฏิบัติไปเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งการร้องเรียน โดยในสวนอำนาจการตรวจสอบข้อเท็จจริงนั้น ได้มีการกำหนดอำนาจที่แตกต่างจากอำนาจการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หลายเรื่อง ได้แก่

2.1.1) การกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิร้องเรียนกล่าวหา

การออกแบบกลไกหรือองค์กรที่จะมาทำหน้าที่สนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ควรพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของการกระทำทุจริตในภาครัฐที่เป็นเรื่องของ

ความร่วมมือกันของคนสองฝ่ายที่ต่างมีผลประโยชน์ร่วมกัน ไม่มีผู้เสียหายที่จะนำเรื่องดังกล่าวมา ร้องเรียนกล่าวหาอย่างคดีอาญาทั่วไป ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาการดำเนินการกับกรณีการทุจริต จึง จำเป็นต้องพัฒนาระบบการเปิดเผยการกระทำความผิด เพื่อให้มีการรายงานการกระทำความผิด เข้าสู่กระบวนการทางกฎหมาย อีกทั้งคดีการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นความผิดอาญา แผ่นดินมีผลกระทบเสียหายต่อส่วนรวม และข้อจำกัดในเรื่องตัวบุคคลที่จะร้องขอให้มีการดำเนินการ ตรวจสอบการกระทำทุจริตก็ควรผ่อนคลาย ไม่ควรจำกัดแต่เฉพาะผู้เสียหายโดยนิตินัยตามหลักการ ของการดำเนินคดีหรือตามนิยามศัพท์คำว่า "ผู้เสียหาย" ตามกฎหมาย ป.ป.ช. เท่านั้น ซึ่งตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 309 และกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 66 กำหนดถึงการกล่าวหา ผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง ต้องมีผู้เสียหายยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจะมีอำนาจไต่สวนได้ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่สามารถเริ่มเรื่องในการไต่สวน ข้อเท็จจริงได้ถ้าไม่มีผู้เสียหายกล่าวหา แม้ว่าจะปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีพฤติการณ์ว่ากระทำทุจริตก็ ตามทำให้ไม่สามารถดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

ดังนั้นตามร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ เมื่อพิจารณาตามคำนิยามแล้ว "ผู้ร้องเรียน" เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการกระทำเกี่ยวข้องกับการทุจริต หมายความว่า บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้พบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ "ผู้ถูกร้องเรียน" หมายความว่า ผู้ซึ่งถูกร้องเรียนหรือมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐหรือคณะกรรมการ ก.ต.ท. ว่าได้กระทำการทุจริตอันเป็นมูลที่จะนำไปสู่การตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ จึงเห็นได้ว่าการผ่อนคลายระบบการเปิดเผยการกระทำความผิด ให้คณะกรรมการ ก.ต.ท. สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ง่ายขึ้น และกฎหมายก็ให้อำนาจแก่คณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐและคณะกรรมการ ก.ต.ท. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีอำนาจกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริต ได้เอง

2.1.2) การกำหนดระยะเวลายื่นคำกล่าวหา

การที่กฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 84 กำหนดว่า การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากระทำทุจริต ให้ผู้กล่าวหายื่นคำกล่าวหาเป็นหนังสือลงลายมือชื่อ ของตนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน 2 ปี การกำหนดระยะเวลาดังกล่าวเป็นการไม่เหมาะสม เนื่องจาก บทบัญญัติดังกล่าวจะมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ทุจริตที่พ้น จากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิน 2 ปีแล้ว อาจหลุดพ้นจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัติ

ดังกล่าวได้ ทั้งที่ความเป็นจริงแล้วพยานหลักฐานจากการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ อาจตรวจพบได้ภายหลังจากที่บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว เนื่องจากในขณะที่ผู้กระทำความผิดยังดำรงตำแหน่งอยู่ อาจใช้อำนาจหน้าที่ปกปิดพยานหลักฐานมิให้ถูกตรวจพบได้ รวมถึง ขบวนการและอิทธิพลที่ยังคงมีอยู่ แม้ว่าจะพ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ตาม

ในเรื่องระยะเวลาี้ ตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ.... กำหนดให้คณะกรรมการ ก.ต.ท.มีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐในขณะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่เกิน 5 ปี จึงเป็นการกำหนดระยะเวลาไว้เหมาะสมกับลักษณะของการตรวจพบการกระทำผิดเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีลักษณะพิเศษต่างจากความผิดอาญาทั่วไป

2.1.3) อำนาจในการปฏิบัติตามหน้าที่

คณะกรรมการ ก.ต.ท. และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจสืบสวนสอบสวนความผิดเกี่ยวกับการทุจริต และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณี อำนาจที่กำหนดไว้ เช่นนี้ สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่

(1) อำนาจจับกุมและควบคุมตัว

จากการที่กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ก.ต.ท. มีอำนาจสืบสวนสอบสวนความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าว จะทำให้มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวผู้ถูกร้องเรียนซึ่งจำเป็นแก่การตรวจสอบการกระทำผิดได้ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมาย ป.ป.ช. ซึ่งประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจจับกุมผู้ถูกกล่าวหาในขณะกระทำความผิด เพราะไม่ใช่เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งจะมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกรณีเมื่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. เองก็ไม่มีอำนาจควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ เนื่องจากไม่ได้มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะควบคุมตัวได้จะต้องไปยื่นคำร้องต่อศาล พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจก็ไม่มีอำนาจหน้าที่แล้ว จึงเกิดช่องว่างที่ผู้ถูก

กล่าวหาจะหลบหนี เพราะหากควบคุมตัวไว้โดยไม่มีอำนาจ ก็จะมีความผิดฐานทำให้เสื่อมเสีย เสรีภาพได้

ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ก.ต.ท. มีอำนาจสืบสวนความผิดเกี่ยวกับการทุจริต และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือ พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็จะทำให้มีอำนาจจับกุม ควบคุม ตัวผู้ถูกร้องเรียนได้ จะเห็นได้ว่า ได้เพิ่มเติมอำนาจเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอาญาที่มีความจำเป็น แก่คณะกรรมการ ก.ต.ท. และพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง เพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต

(2) อำนาจค้น ยึดและอายัด

นอกจากอำนาจจับกุมและควบคุมตัวแล้ว คณะกรรมการ ก.ต.ท. ยังมีอำนาจค้น ยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้ถูกร้องเรียนได้อีกด้วย จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการ ก.ต.ท.และคณะกรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจค้น ยึด และอายัดเช่นเดียวกัน ดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 25(2) มาตรา 49 และระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ ใต้สวน พ.ศ.2547 ข้อ 18 ที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช.และคณะอนุกรรมการ ใต้สวน ดำเนิน การขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมาย เพื่อตรวจสอบค้น ยึด หรืออายัดเอกสารทรัพย์สินหรือพยาน เอกสารซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ใต้สวนข้อเท็จจริง โดยเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่ อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะ เพราะอำนาจเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าวมีความจำเป็น ทั้งแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะใช้ในการใต้สวนข้อเท็จจริงและคณะกรรมการ ก.ต.ท.ที่จะใช้ในการ ตรวจสอบข้อเท็จจริง เพื่อที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในการกระทำความผิด

2.2) สิทธิผู้ถูกร้องเรียน

เรื่องร้องเรียนซึ่งถูกส่งเข้ามาสู่กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ก.ต.ท.แล้ว มีขั้นตอนการดำเนินการที่มีหลักประกันความยุติธรรมตามกฎหมายแก่ผู้ถูกร้องเรียนดังนี้

2.2.1) สิทธิได้รับการแจ้งข้อกล่าวหา การชี้แจงข้อกล่าวหาและการให้ปากคำ

ได้กำหนดสิทธิผู้ถูกร้องเรียนไว้ เพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมขั้นพื้นฐาน คือ มีสิทธิทราบข้อร้องเรียน ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานหรือพยานบุคคล แก่ข้อร้องเรียน และมีสิทธินำพยานความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกร้องเรียนไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำของตน

2.2.2) หลักประกันความยุติธรรม โดยจะได้รับการพิจารณาโดยเร็วและการกำหนดองค์ประชุมและมติขอ คณะกรรมการ ก.ต.ท.

ได้กำหนดขั้นตอนให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินคดี เมื่อดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำสำนวนตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อเสนอความเห็นเบื้องต้นต่อคณะกรรมการ ก.ต.ท. พิจารณาโดยเร็ว การบัญญัติกฎหมายดังกล่าวจะเป็นหลักประกันความยุติธรรมตามกฎหมายที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกร้องเรียนจะได้รับการพิจารณาคดีที่รวดเร็ว ซึ่งนอกจากจะลดผลกระทบที่จะมีต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นในกรณีที่เป็นผู้บริสุทธิ์แล้ว ยังช่วยทำให้ป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้ได้ผลดียิ่งขึ้นในกรณีที่การกระทำของบุคคลนั้นมีมูลเชื่อได้ว่ากระทำความผิดจริงอีกด้วย และองค์ประชุมและมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการวินิจฉัย ต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งและการวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมว่าเรื่องร้องเรียนกล่าวหาจะได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ

3) ขั้นตอนและกระบวนการเมื่อคณะกรรมการ ก.ต.ท. ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว

เมื่อได้พิจารณาสำนวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว ปราบกฎหมายหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรายใดกระทำการทุจริตหรือกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต ให้คณะกรรมการ ก.ต.ท. ส่งเรื่องให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการตามกฎหมายต่อไปโดยเร็ว ในกรณีนี้ คณะกรรมการตรวจสอบการทุจริตภาครัฐจะพิจารณาการกระทำความผิดทั้งทางอาญาและทางวินัย ดังนี้

1) ปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่ากระทำความผิดอาญา เนื่องจากให้ถือว่าสำนวนการตรวจสอบข้อเท็จจริง รายงานเอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ก.ต.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว จึงต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาดำเนินคดี แต่ถ้าหากพนักงานอัยการเห็นว่าเรื่องดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้พนักงานอัยการรับแจ้งระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้น ให้คณะกรรมการ ก.ต.ท.

ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งคณะกรรมการ ก.ต.ท. ต้องรีบดำเนินการจัดให้สำนวนตรวจสอบข้อเท็จจริงสมบูรณ์พอที่จะให้พนักงานอัยการดำเนินคดีได้ แล้วจึงส่งเรื่องเพิ่มเติมไปให้พนักงานอัยการพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หากพนักงานอัยการยังเห็นว่าไม่มีเหตุเพียงพอที่จะดำเนินคดีได้อีก ให้พนักงานอัยการรีบแจ้งให้คณะกรรมการ ก.ต.ท.ทราบ เพื่อส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาด และเมื่ออัยการสูงสุดชี้ขาดเป็นประการใด ให้พนักงานอัยการและคณะกรรมการ ก.ต.ท.ปฏิบัติตามนั้น ซึ่งในกรณีนี้ อัยการสูงสุดอาจจะวินิจฉัยว่า จะสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้องผู้ถูกร้องเรียนนั้นหรือไม่ก็ได้ แต่ถ้าวินิจฉัยชี้ขาดว่าไม่ให้ดำเนินคดีภายในกำหนดระยะเวลา ให้เรื่องนั้นเป็นที่ยุติ และห้ามมิให้มีการดำเนินคดีแก่ผู้ถูกร้องเรียนนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญซึ่งน่าจะทำให้สามารถดำเนินคดีแก่บุคคลนั้นได้

2) ถ้าปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่ามีมูลการกระทำความผิดวินัยขึ้น เนื่องจากให้ถือว่าสำนวนตรวจสอบข้อเท็จจริง รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ก.ต.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินคดีตามกฎหมายมีหน้าที่ต้องรับเรื่องจากคณะกรรมการ ก.ต.ท. ที่ส่งมาให้ เพื่อดำเนินการตามกฎหมายนั้นต่อไป และเมื่อดำเนินการได้ผลเป็นประการใดแล้ว ให้แจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จ

2 ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ...

ในการร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ.... ขึ้นมานั้น มีผลทำให้ต้องแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ซึ่งจะมีผลกระทบต่อกรอบอำนาจหน้าที่และขั้นตอนและวิธีปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนี้

2.1 ผลกระทบต่อกรอบอำนาจหน้าที่

2.1.1 บุคคลที่อยู่ในกรอบอำนาจ

ตามกฎหมาย ป.ป.ช. กำหนดกระบวนการทำงานที่สร้างภาระให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. มากเกินไป กระบวนการนั้น ก็คือ การไต่สวนข้อเท็จจริงที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะ

กรรมการสามารถไต่สวนข้อเท็จจริงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกตำแหน่ง และทุกระดับ และต้องดำเนินการในทุกเรื่อง ตั้งแต่เรื่องเล็กน้อยจนถึงเรื่องใหญ่ที่มีผลกระทบในทางสังคมหรือทางการเมือง และมีอำนาจไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่ระดับผู้นำประเทศ รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป จนกระทั่งถึงพนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานเทศบาล เป็นต้น นอกจากนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีภารกิจอื่น ๆ เช่น อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 ทำให้ไม่สามารถไต่สวนหาข้อเท็จจริงให้เสร็จได้ทันและมีปริมาณงานที่อยู่ระหว่างการดำเนินการเป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงมีการเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยกำหนดกรอบภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูง เนื่องจากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับการออกแบบมาเพื่อดำเนินการกับกรณีการทุจริตร้ายสำคัญเท่านั้น ดังนั้นตามร่างกฎหมาย ป.ป.ช. ที่แก้ไขใหม่จึงเสนอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แก่ ข้าราชการการเมือง ผู้พิพากษา อัยการ ข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป ทหารหรือตำรวจตั้งแต่ยศนายพลขึ้นไป กรรมการหรือผู้บริหารสูงสุด หรือรองผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่มีชั้นหรือตำแหน่งเทียบเท่า นอกจากนี้ ยังขยายขอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่พนักงานสอบสวนจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้การที่มีผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษให้ครอบคลุมถึงบุคคลอื่นซึ่งกระทำความผิด นอกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้กล่าวข้างต้น ซึ่งมีฐานะเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดให้เข้าสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย

ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐนอกเหนือจากบุคคลดังกล่าวนี้อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ถ้าเป็นข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ระดับหกถึงระดับแปด จะอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการ ก.ต.ท. ส่วนข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ระดับ 5 ลงมา คณะกรรมการ ก.ต.ท. อาจรับไว้ดำเนินการเอง หรือสั่งให้หน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายอื่นรับไปดำเนินการได้ ซึ่งอาจจะเป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงานต้นสังกัดในกรณีเห็นว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดทางวินัย หรือพนักงานสอบสวนในกรณีที่การกระทำนั้นเป็นความผิดอาญา

ในกรณีดังกล่าวนี้ ก่อนประกาศใช้กฎหมาย ป.ป.ช. ฉบับปัจจุบัน คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.... ของวุฒิสภา ก็เคยทักท้วงกรณีที่จะยุบเลิกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ว่าควรจะให้ยังมีคณะกรรมการ ป.ป.ป. เพื่อให้รับผิดชอบการปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลแก่การป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตทุกระดับได้ดีกว่าการยกเลิกกฎหมายและยุบเลิกหน่วยงานดังกล่าว⁴ จึงเห็นได้ว่ามีแนวคิดที่จะให้หน่วยงานภายในของฝ่ายบริหารรับผิดชอบกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับกลางและระดับล่างกระทำทุจริต และให้หน่วยงานอิสระรับผิดชอบกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูงกระทำทุจริตมาก่อนหน้านี้แล้ว

2.1.2 อำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง

เมื่อมีการเสนอแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ทำให้มีผลกระทบต่ออำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงในหลายเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิร้องเรียนกล่าวหา การกำหนดระยะเวลายื่นคำกล่าวหา ดุลยพินิจในการรับหรือยกเรื่องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สอดคล้องกับความยุติธรรม และอำนาจในการปฏิบัติตามหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1) การกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิร้องเรียนกล่าวหา

ตาม ร.ถ.น. มาตรา 308 , 309 และกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 66 กำหนดให้การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเริ่มต้นเมื่อมีผู้เสียหายมาร้องเรียนกล่าวหาก่อน ซึ่งต่างกับตาม มาตรา 44(3) , 77 และมาตรา 88 ซึ่งเป็นกรณีการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้เอง หากมีพฤติการณ์ที่น่าสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำผิด

เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีการดำเนินคดีของคณะกรรมการ ก.ต.ท. กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในระดับกลาง อาทิข้าราชการพลเรือนระดับ 6 ถึง ระดับ 8 เป็นต้น ซึ่งกรณีมีเหตุอันควรสงสัยหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการกระทำเกี่ยวข้องกับการทุจริตแล้ว จะไม่เคร่งครัดกับการเริ่มต้นดำเนินคดีที่จะต้องมีการร้องเรียนกล่าวหาเท่านั้น แม้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ก.ต.ท. จะไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ตาม ดังนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ... ก็ควรแก้ไขปรับปรุงกรณีดังกล่าวให้สอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อให้มีการรายงานการกระทำผิดเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายได้ โดยไม่ต้องรอให้มีการร้องเรียนกล่าวหาจากผู้เสียหาย

⁴ มติคณะรัฐมนตรีรับทราบข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.... ของวุฒิสภา เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2542

อีกทั้งจากข้อมูลรายงานการวิจัยฉบับหนึ่ง พบว่ามีเพียงร้อยละ 5 ของผู้เคยพบเห็นการคอร์รัปชันที่จะรายงานเรื่องการคอร์รัปชันต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการตามกระบวนการของกฎหมาย⁵ แสดงว่าปัจจุบันมีผู้กระทำทุจริตขึ้นมากมาย ปริมาณคดีที่สำนักงานป.ป.ช.ได้รับ จึงอาจจะเป็นเพียง 1 ใน 20 ของปริมาณการทุจริตที่เกิดขึ้นจริงเท่านั้น และการมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้การทุจริตคอร์รัปชันลดน้อยลงได้ โดยให้ประชาชนกล่าวหาและนำพยานหลักฐานมาให้พนักงานสอบสวนทำการรวบรวมพยานหลักฐาน หรือมาให้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้ กระบวนการเปิดเผยการกระทำความผิดโดยคณะกรรมการ ก.ต.ท.ให้สามารถดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำทุจริตได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีผู้ร้องเรียนก็จะทำให้สามารถบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำความผิดได้มากขึ้น ซึ่งจะมีผลในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ในวงกว้างต่อไปด้วย

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาจากกฎหมายของต่างประเทศไม่ว่าทั้งของคณะกรรมการ I.C.A.C. (Independent Commission Against Corruption) ของเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง ประเทศจีน คณะกรรมการ C.P.I.B.(The Corrupt Practice Investigation Bureau) ของประเทศสิงคโปร์ และคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต I.C.A.C.(Independent Commission Against Corruption) ของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ก็กำหนดแนวทางในการเปิดเผยการกระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายไว้ในแนวทางเดียวกัน โดยคณะกรรมการต่าง ๆ เหล่านี้สามารถเริ่มเรื่องเองได้เมื่อพบเห็นหรือมีข้อสงสัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริต ซึ่งเป็นหนึ่งในกลไกที่ทำให้องค์กรเหล่านี้ประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างมาก

2) การกำหนดระยะเวลายื่นคำกล่าวหา

ปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีนี้จะไม่มีการกำหนดระยะเวลาที่จะกล่าวหาไว้ ส่วนการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต้องกล่าวหาขณะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน 2 ปี ตามมาตรา 84 แต่การกำหนดระยะเวลาไว้เพียง 2 ปีดังกล่าว จึงอาจทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหลุดพ้นจากการ

⁵ สำนักงาน ก.พ. , รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย . (กรุงเทพฯ : พี.เอ.ลิฟวิง) , 2544 ,
หน้า 1-47.

ไต่สวนโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ในบางกรณี ดังนั้น ตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต พ.ศ.... และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ....จึงมีการเสนอแก้ไขระยะเวลาดังกล่าว จาก 2 ปี เป็น 5 ปี เพื่อเปิดโอกาสให้สามารถไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มากขึ้น นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังเห็นสมควรกำหนดระยะเวลาการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั้งหมด เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ

ส่วนกรณีเรื่องที่พนักงานสอบสวนต้องส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 89 นั้น มาตรา 84 กำหนดให้จะต้องเป็นเรื่องที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินสองปี ซึ่งตามร่างกฎหมายใหม่ได้แก้ไขเป็น 5 ปีนั้น

ระยะเวลาดังกล่าว เคยมีปัญหาในการพิจารณาว่าระยะเวลาจะเริ่มนับแต่เมื่อใด ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีหนังสือสอบถามความเห็นไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.⁶ และสำนักงานอัยการสูงสุดมีหนังสือ⁷ แจงความเห็นว่า ในกรณีมีผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในขณะที่ถูกกล่าวหาหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน 2 ปี (ซึ่งถ้ากฎหมายแก้ไขก็จะเป็นไม่เกิน 5 ปี) ในวันที่ถูกกล่าวหา หากผู้ถูกกล่าวหาซึ่งพนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามมาตรา 89 ได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินกว่า 2 ปี (ซึ่งถ้ากฎหมายแก้ไขก็จะเป็นไม่เกิน 5 ปี) แล้วในวันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมไม่มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาภายในอายุความต่อไป

3) ดุลยพินิจในการรับหรือยกเรื่องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สอดคล้องกับ

ความยุติธรรม

ตามมาตรา 87 แห่งกฎหมาย ป.ป.ช. กำหนดกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจไม่รับหรือยกเรื่องที่กล่าวหาขึ้นพิจารณาได้ 2 ลักษณะกรณี คือ เรื่องที่มีลักษณะเป็นบัตรสนเท่ห์ซึ่งไม่ระบุชื่อยานหลักฐานชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ หรือเรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกิน

⁶ หนังสือลับ ที่ ปช 0012.01/0201 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2543

⁷ หนังสือ ที่ อส (สยคม) 0040 / 12723 ลงวันที่ 4 กันยายน 2544

5 ปี นับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหาและเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ซึ่งการกำหนดกรณีดังกล่าวก็เพื่อให้เกิดความยุติธรรมเป็นธรรม ทั้งในแง่ความชัดเจน ความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐาน และการป้องกันการกลั่นแกล้ง

แต่ตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ.... ได้เพิ่มเติมลักษณะกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจรับหรือไม่รับ ยกหรือไม่ยกเรื่อง กล่าวหาขึ้นพิจารณาก็ได้ ขึ้นอีก 2 ลักษณะกรณี คือ เรื่องที่ศาลรับฟ้องในประเด็นเดียวกันกับเรื่อง ที่มีกรกล่าวหาและอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล หรือเรื่องที่ศาลพิพากษาและมีคำสั่งเด็ดขาด แล้ว รวมทั้งเพิ่มเติมเรื่องที่เป็นกรกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในขอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการต่อผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายอื่นและโดยหน่วยงานอื่นเป็นไปโดยชอบแล้ว และไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการดำเนินการนั้นจะเป็นการไม่เที่ยงธรรม ซึ่งการกำหนดเพิ่มเติมลักษณะกรณีดังกล่าว ก็เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะได้รับหลักประกันว่าจะไม่ถูกพิจารณาคดีซ้ำซ้อนในเรื่องเดียวกันถึง 2 ครั้ง แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจพิจารณาซ้ำได้ถ้าเห็นว่าจะเป็นการไม่เที่ยงธรรม ซึ่งการกำหนดเพิ่มเติมลักษณะกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจรับหรือไม่รับ ยกหรือไม่ยกเรื่อง กล่าวหาขึ้นพิจารณาก็ได้นี้ สอดคล้องกับแนวทางในการพิจารณารับเรื่องร้องเรียนที่คณะกรรมการ อีสระต่อต้านการคอร์รัปชันของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย อาจรับไว้ดำเนินการหรือไม่ก็ได้ อาทิ เป็นเรื่องที่หน่วยงานอื่นได้ดำเนินการอยู่หรือดำเนินการแล้ว เป็นเรื่องที่หน่วยงานอื่นจะดำเนินการได้ดีกว่าหรืออยู่ในหน้าที่การดำเนินการของหน่วยงานอื่นนั้น เป็นต้น

4) อำนาจในการปฏิบัติตามหน้าที่

ปัจจุบันคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีข้อจำกัดเรื่องการจัดกุมและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาที่ไม่อาจกระทำได้ทั้งที่เป็นองค์กรที่มีอำนาจค่อนข้างมาก แต่กลับไม่มีมาตรการจับกุมและควบคุมตัวผู้กระทำความผิดในกรณีที่มีความจำเป็น ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีได้อย่างจริงจัง เพราะเหตุที่กฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 31 กำหนดให้ประธานกรรมการ อนุกรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญานั้น ไม่มีอำนาจจับกุม สอบสวนและควบคุมตัว เป็นกรณีที่ไม่ชอบด้วยเหตุผลที่สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ถือเป็นสำนวนของพนักงานสอบสวน แต่ฐานะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเพียงเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มิใช่เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจของคณะกรรมการ ก.ต.ท. แล้วตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ.... กำหนดให้มีอำนาจสืบสวนสอบสวนความผิดเกี่ยวกับการทุจริต และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทำให้มีอำนาจทั้งจับกุม ควบคุมตัว และคุมขัง คั่น ยึด หรืออายัดทรัพย์สินได้นั้น

ดังนั้นในการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ...) พ.ศ.... จึงมีการเสนอให้มีการปรับปรุงอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีดังกล่าวให้มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนในคดีอาญา และให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ลักษณะ 5 จับ ขัง จำคุก คั่น ปลดปล่อยชั่วคราว มาใช้บังคับโดยอนุโลม ผู้วิจัยเห็นว่า โดยเฉพาะขั้นตอนที่มีผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังที่มีปัญหาและอุปสรรคที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจจับกุม และควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาได้ และเมื่อพิจารณาจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศแล้ว ไม่ว่าจะคณะกรรมการ I.C.A.C. ของเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง ประเทศจีน คณะกรรมการ C.P.I.B. ของสิงคโปร์ และคณะกรรมการ I.C.A.C. ของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ก็ต่างมีอำนาจสืบสวนสอบสวนในการเข้าไปตรวจค้นสถานที่ บุคคล และสิ่งของ ยึด อายัดพยานหลักฐาน หมายค้น บุคคลที่พบในสถานที่ที่ถูกค้น สอบถามและเรียกมาสอบถามถึงการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งให้ส่งมอบเอกสารข้อมูลที่เป็น ตรวจจับเอกสาร สมุดบัญชี และเมื่อรวบรวมพยานหลักฐานจนแน่ชัดว่ามีมูลว่าทุจริตก็มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยได้ ซึ่งอาจส่งตัวผู้ถูกจับกุมให้เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือควบคุมตัวไว้ เพราะมีห้องกักขังภายในสำนักงานของตนเอง มีอำนาจยึดหนังสือเดินทาง และในมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ คณะกรรมการ I.C.A.C. มีอำนาจพิเศษ เช่น การดักฟังทางโทรศัพท์ การล่อจับได้อีกด้วย แสดงได้ชัดเจนว่า การจัดตั้งองค์กรพิเศษในต่างประเทศนั้น มีวัตถุประสงค์จะให้องค์กรเหล่านี้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตที่มีความรุนแรง จึงได้ให้อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา ทั้งกรณีปกติและมีลักษณะพิเศษ และมีข้อน่าสังเกตว่าการปราบปรามการทุจริตในหน่วยงานของต่างประเทศจะให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจตามกระบวนการดำเนินคดีอาญา ส่วนการดำเนินการทางวินัยแทบไม่ได้กล่าวถึงเลย

เห็นได้ว่า กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทย ก็ได้พยายามมุ่งเน้นประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยเพิ่มเติมอำนาจเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอาญาที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการไต่สวนข้อเท็จจริง อันจะทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อชี้มูลความผิดทั้งทางอาญาและทางวินัย ได้เกิดความเที่ยงธรรมเป็นธรรม

ตรงกับความเป็นจริง และสามารถมุ่งเน้นให้สามารถปราบปรามการทุจริตได้อย่างรวดเร็ว จริงจังมา
ยิ่งขึ้น

2.1.3 ผลของการไต่สวนข้อเท็จจริง

ในส่วนของผลของคดีนั้นในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
สามารถเปรียบเทียบกับการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการก.ต.ท.ได้ ดังตาราง ดังนี้

หน่วยงาน	ผลของคดี	
	ทางวินัย	ทางอาญา
คณะกรรมการ ป.ป.ช.	<ol style="list-style-type: none"> 1.เป็นสำนวนสอบสวนทางวินัย 2. ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษ 3.องค์การพิจารณาอุทธรณ์เปลี่ยน ฐานความผิดไม่ได้ 	<ol style="list-style-type: none"> 1.เป็นสำนวนสอบสวนของ พนักงานสอบสวน 2. อัยการสูงสุดสั่งฟ้อง 3. หากสำนวนไม่สมบูรณ์ ตั้งคณะทำงานร่วม 4. หากตกลงกันไม่ได้ ป.ป.ช. ฟ้องเอง
คณะกรรมการ ก.ต.ท.	<ol style="list-style-type: none"> 1.เป็นสำนวนสอบสวนทางวินัย 2. หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการ ตามกฎหมาย 3.องค์การพิจารณาอุทธรณ์เปลี่ยน ฐานความผิดได้ 	<ol style="list-style-type: none"> 1.เป็นสำนวนสอบสวนของ พนักงานสอบสวน 2. อัยการฟ้อง 3. ไม่สมบูรณ์แจ้งให้ดำเนินการ เพิ่มเติม 4. หากไม่เหตุที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดวินิจฉัย คำวินิจฉัยชี้ขาดของอัยการสูง สุดเป็นที่สุด
ต้นสังกัดหรือพนักงาน สอบสวน	ตามระเบียบบริหารงานบุคคล	ดำเนินการตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา

จากการเปรียบเทียบดังกล่าว จะเห็นได้ว่าผลของการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของแต่ละองค์กรมีความแตกต่างกัน จึงมีข้อสังเกตว่า การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่างกัน จะใช้กระบวนการวิธีการดำเนินการทางวินัยและการดำเนินคดีอาญาที่แตกต่างกัน ซึ่งจะนำไปสู่ผลของการดำเนินคดีที่ต่างกันด้วย กล่าวคือ ถ้าเป็นการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ยังไม่สมบูรณ์ซึ่งต้องตั้งคณะทำงานร่วม ถ้าคณะทำงานร่วมหาข้อยุติไม่ได้ กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช.ฟ้องคดีได้เอง แต่ถ้าเป็นการดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ก.ต.ท. หรือพนักงานสอบสวนในกรณีที่มีความเห็นแตกต่างกันนั้น อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งฟ้องได้

2.2 ผลกระทบต่อขั้นตอนและวิธีปฏิบัติงาน

การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ป.ป.ช. นั้น นอกจากจะส่งผลกระทบต่อกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.แล้ว ยังส่งผลให้ปริมาณงานที่มีเป็นจำนวนมากลดลง และต้องทำให้มีการเชื่อมโยงคดีระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับคณะกรรมการ ก.ต.ท.และมีการประสานการบังคับใช้กฎหมายและประสานงานกับหน่วยงานอื่น

2.2.1 ปริมาณงานที่ลดลง

ตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ.... และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต(ฉบับที่...) พ.ศ.... ได้กำหนดขอบเขตของหน่วยงานที่จะรับผิดชอบเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีทุจริต ออกเป็น 3 หน่วยงาน ซึ่งสามารถจำแนกปริมาณงานที่รับผิดชอบตามสถิติเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในปัจจุบันเฉลี่ยปีละ 2,000 เรื่อง ได้ดังนี้

ตารางปริมาณเรื่องร้องเรียนต่อปีแยกตามระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁸

หน่วยงานที่ รับผิดชอบ	ระดับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่รับผิดชอบ	ปริมาณงาน (เรื่อง)	ร้อยละ
1.คณะกรรมการป.ป.ช.	9 ขึ้นไป	480	24
2.คณะกรรมการ ก.ต.ท.	6-8	1,260	63
3.พนักงานสอบสวน และหน่วยงานต้นสังกัด	5 ลงมา	260	13

จะเห็นได้ชัดเจนเมื่อมีการออกกฎหมายและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวขึ้น จะทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเพียงประมาณร้อยละ 24 ของปริมาณเรื่องที่ได้รับมาทั้งหมดต่อปีเท่านั้น ซึ่งจะทำให้ปริมาณคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้รับลดลง และทำให้การไต่สวนข้อเท็จจริงซึ่งมีกระบวนการและขั้นตอนที่ทำให้เกิดความเป็นธรรมได้ใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.2.2 การเชื่อมโยงคดีระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับคณะกรรมการ ก.ต.ท.

แม้ว่าสถานะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับคณะกรรมการ ก.ต.ท. จะมีแตกต่างกัน กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่คณะกรรมการ ก.ต.ท. เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตนั้น ก็จะต้องมีกลไกในการเชื่อมโยงคดีระหว่างกัน โดยหลักการแล้ว ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรหลักในการทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศ ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงสามารถเรียกให้หน่วยงานรับเรื่องราวร้องเรียนในระดับที่ต่ำกว่า คือ คณะกรรมการ ก.ต.ท. พนักงานสอบสวนและหน่วยงานต้นสังกัดโอนสำนวนคดีมาให้ดำเนินการได้ ส่วนคณะกรรมการ ก.ต.ท. นั้น ก็มีอำนาจเรียกให้พนักงานสอบสวนและหน่วยงานต้นสังกัด โอนสำนวนการดำเนินการมาให้คณะกรรมการ ก.ต.ท. ดำเนินการได้ อีกทั้งยังกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจรับหรือยกเรื่อง

⁸ สำนักนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ , เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่องการปรับปรุงกฎหมายและการบริหารจัดการองค์กรตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ,2547, หน้า 27-28 .

ที่มีลักษณะเป็นการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่ไม่อยู่ในขอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นพิจารณาได้ ถ้าเห็นว่าการดำเนินการต่อผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายอื่นและโดยหน่วยงานอื่นเป็นไปโดยชอบแล้ว และไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการดำเนินการนั้นจะเป็นการไม่เที่ยงธรรม

และจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ก็เห็นว่า ตามร่างกฎหมายที่เสนอใหม่ ควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเรียกคดีมาพิจารณาเองได้ทั้งหมด เหมือนหนึ่งว่า คณะกรรมการ ก.ต.ท. เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และไม่ควรให้มีคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐขึ้นมาเป็นอีกส่วนหนึ่งต่างหาก แต่ควรรวมคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐและคณะกรรมการตรวจสอบการทุจริตภาครัฐ เป็นองค์กรเดียวกัน และเมื่อกฎหมายฉบับใหม่ประกาศใช้แล้ว ควรต้องมีระเบียบการประสานงานร่วมหรือข้อตกลงร่วมเหมือนกับสำนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (S.D.I.) ที่มีระเบียบร่วมกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ⁹

จะเห็นได้ว่า ร่างกฎหมายใหม่ทั้งสองฉบับได้กำหนดกลไกในการถ่ายโอนคดีที่มีการดำเนินการเกี่ยวกับการทุจริตระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ก.ต.ท. และหน่วยงานของรัฐอื่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตไว้แล้ว

2.2.3 การประสานการบังคับใช้กฎหมายและประสานงานกับหน่วยงานอื่น

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีความเชื่อมโยงกับบุคคลและหน่วยงานอื่นๆเป็นจำนวนมาก ตั้งแต่ขั้นตอนและกระบวนการก่อนที่จะรับเรื่องร้องเรียนกล่าวหาอันเป็นกระบวนการเริ่มต้น จนถึงเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่มีผลความผิดแล้ว ซึ่งเป็นจุดสิ้นสุดของการดำเนินงาน จึงมีความจำเป็นต้องประสานงานกับหน่วยงานอื่น เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงาน ป.ป.ง. วุฒิสภา หน่วยงานราชการต้นสังกัด สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยลำพังเพียงองค์กรเดียว และเมื่อมีส่วนเกี่ยวข้องกับหลายองค์กร การจัดระเบียบการปฏิบัติงานให้เป็นระบบจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

แม้ว่าปัจจุบัน สำนักงาน ป.ป.ช. จะจัดทำบันทึกข้อตกลงกับหน่วยงานอื่น ๆ แล้ว เช่น กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่องความร่วมมือในการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวน

⁹ นายอุทิศ บัวศรี นิตกร 8. สำนักนโยบายของแผน สำนักงาน ป.ป.ช. ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2548 .

สำนักงานตำรวจแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2545 และสำนักงาน ป.ป.ง. เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2547 แล้วก็ตาม กล่าวคือ

บันทึกข้อตกลงที่ทำกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แม้จะมีการกำหนดให้ข้าราชการตำรวจมาช่วยราชการในสำนักงาน ป.ป.ช. เฉพาะเรื่องที่ได้รับมอบหมาย และกรณีที่พนักงานสอบสวนจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น กำหนดให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้น เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงแห่งคดีและให้ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อพนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.แล้ว อำนาจของพนักงานสอบสวนในการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาหรือสัญญาประกันกรณีที่มีการปล่อยตัวชั่วคราวย่อมสิ้นสุดลง ดังนั้น อำนาจในการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาหรือสัญญาประกันกรณีที่มีการปล่อยตัวชั่วคราวย่อมสิ้นสุดลงด้วยเช่นกัน และให้ปล่อยตัวหรือขอให้ศาลปล่อยตัวผู้ถูกกล่าวหาไปในทันที และให้แต่งตั้งพนักงานสอบสวนเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ และเป็นอนุกรรมการไต่สวนในการไต่สวนข้อเท็จจริง แต่การกำหนดอำนาจของพนักงานสอบสวนดังกล่าว ก็ไม่สอดคล้องกับขั้นตอนและกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงในบางจุด และยังมีปัญหาในการดำเนินการอยู่ เนื่องจากเรื่องที่พนักงานสอบสวนต้องส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 89 นั้น มีเป็นจำนวนมาก ประมาณร้อยละ 39 ของปริมาณเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.รับไว้ทั้งหมด (จากสถิติของปริมาณเรื่อง ตั้งแต่ 18 พฤศจิกายน 2542 จนถึง 31 ธันวาคม 2547 มีเรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้จำนวน 4,300 เรื่อง จากปริมาณเรื่องทั้งหมด 12,846 เรื่อง) ปริมาณเรื่องที่ยังสร้างปัญหา เมื่อปรากฏว่าบ่อยครั้งพนักงานสอบสวนส่งเรื่องที่ไม่เข้ากรณีตาม มาตรา 89 เช่น ไม่ใช่การร้องทุกข์หรือกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม อีกทั้งยังไม่ได้รวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นให้เพียงพอที่จะได้ข้อเท็จจริงแห่งคดี ทำให้จำต้องปล่อยตัวผู้ถูกกล่าวหาไป เพราะอำนาจของพนักงานสอบสวนสิ้นสุดลง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ก็ไม่ได้มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวน จึงไม่มีอำนาจจับกุม ควบคุมตัวได้ ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาอาจหลบหนี ทำลายหลักฐาน ช่มชู้พยาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อคดีได้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ในช่วงที่ยังรอการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายนี้เห็นควรให้ปรับปรุงบันทึกข้อตกลงให้กำหนดมาตรการบังคับให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ก่อนที่จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และมาตรฐานในการสรุปสำนวนก็ควรมีเช่นเดียวกับส่งสำนวนให้พนักงานอัยการ และอาจแก้ไขกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ที่กำหนดให้พนักงานสอบสวนจะส่งเรื่องภายใน 30 วัน ก็อาจกำหนดให้ขยายระยะเวลาได้ เพื่อให้รวบรวมพยานหลักฐานได้สมบูรณ์และแก้ไขจากเดิมเป็นพนักงานสอบสวนให้เป็นพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญา นอกจากนั้นการให้พนักงานสอบสวนหรือเรียกว่าตำรวจป.ป.เดิม

ซึ่งได้รับแต่งตั้งและปฏิบัติหน้าที่กับสำนักงาน ป.ป.ป.เดิม ก่อนปี พ.ศ.2542 นั้น มาทำหน้าที่ร่วมกับสำนักงาน ป.ป.ช. อย่างเต็มตัวหรือมอบหมายเฉพาะคดีเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานมากขึ้น แม้ว่าตามกฎหมายใหม่ที่แก้ไขจะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนในคดีอาญาก็ตาม การที่จะดำเนินการตามกฎหมายใหม่จะต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ลักษณะ 5 จับ ชั่ง จำคุก คั้น ปลดปล่อยชั่วคราว มาใช้บังคับอนุโลม ก็ยังต้องมีการประสานงานกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการบังคับใช้กฎหมายอยู่อีกมาก

หรือแม้แต่บันทึกข้อตกลงที่สำนักงาน ป.ป.ช. ทำกับสำนักงาน ป.ป.ง. ที่กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช.ส่งเรื่องให้สำนักงาน ป.ป.ง.ดำเนินการกับผู้ที่ถูกชี้มูลความผิด เนื่องจากความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เป็นความผิดมูลฐานที่อยู่ในขอบอำนาจการบังคับใช้กฎหมายในการยึดทรัพย์สินของสำนักงาน ป.ป.ง. เช่นเดียวกัน แต่ควรขยายความให้เกิดความชัดเจนโดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่อหน่วยงาน และต้องระบุลำดับก่อนหลังของกฎหมายที่ใช้บังคับไว้ด้วย เช่น แม้จะกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการก่อน เมื่อไต่สวนและชี้มูลแล้วว่ามีความผิด จึงส่งเรื่องให้สำนักงาน ป.ป.ง. ยึดทรัพย์สิน แต่ไม่ได้กำหนดให้กรณีที่ยานหลักฐานเกี่ยวกับการดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ชัดเจนพอที่จะดำเนินคดีได้ ก็ควรให้ดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 เพื่อยึดทรัพย์สินเกี่ยวกับการกระทำความผิด

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงหลักการของกฎหมายทั้งสองฉบับแล้วจะสังเกตเห็นได้ว่า จุดประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมายของทั้งสองหน่วยงานนั้น ไม่เหมือนกันเสียทีเดียว กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มุ่งในการลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต ส่วนคณะกรรมการ ป.ป.ง. มุ่งเน้นการยึดทรัพย์สินจากผู้กระทำความผิด มิให้ผู้กระทำความผิดสามารถใช้จ่ายเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ตลอดจนไม่สามารถถ่ายโอนเงินที่ได้จากการกระทำความผิดไปที่อื่น จึงเป็นการมุ่งเน้นไปที่ตัวทรัพย์สินมากกว่าการบังคับใช้กฎหมายจึงไม่เรียกว่าขัดกัน ในทางกลับกัน หากนำมาตรรกการทางกฎหมายทั้งสองฉบับมาใช้บังคับ ย่อมจะทำให้การลงโทษกับผู้กระทำความผิดได้อย่างสมบูรณ์กว่า เพราะฉะนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาหามาตรการที่เหมาะสมในการประสานการบังคับใช้กฎหมายระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ง. เพื่อป้องกันความขัดแย้งกันในการประสานงานและเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของทั้งสองหน่วยงานให้ได้ดียิ่งขึ้น

เห็นได้ว่า ด้วยข้อขัดข้องของเนื้อหาสาระบางส่วนของที่ยังไม่เหมาะสมเพียงพอ และการไม่ได้รับการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรและต่อไปเมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายฉบับใหม่ขึ้น ก็จำเป็นต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในการประสานการบังคับใช้กฎหมายกับหน่วยงานต่าง ๆ ต่อไปอีกด้วย

3. บทบาทของภาครัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ

รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ ด้วยถูกกำหนดเป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและตามนโยบายของรัฐบาล และยังคงให้ความสำคัญร่วมมือระหว่างประเทศในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระดับนานาชาติ ดังต่อไปนี้

3.1 ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ

ด้วยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ อีกทั้งรัฐบาลก็ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่า จะดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการอย่างต่อเนื่อง แต่ปรากฏว่านโยบายดังกล่าวไม่สามารถปฏิบัติได้ผลอย่างจริงจัง เพราะรัฐบาลประสบปัญหาในการดำเนินงาน เนื่องจากฝ่ายบริหารไม่มีกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 19 (8) ว่ามีอำนาจหน้าที่เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมก็ตาม แต่รัฐบาลไม่มีอำนาจเข้าไปควบคุมบังคับบัญชาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เกิดผลเป็นรูปธรรมได้

เมื่อรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์นโยบายและเป้าหมายที่ชัดเจนในการจัดการกับปัญหาการทุจริต จะต้องมีการวางแผนงาน โครงการและกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย รวมทั้งจัดสรรการใช้ทรัพยากรสำหรับกรณีดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุที่การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมซึ่งเป็นกลไกหนึ่งของสังคมที่จัดตั้งขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน ควบคู่กับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยมีภารกิจหลักในการควบคุมอาชญากรรม รัฐบาลจึงจะต้องอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นแก่ประชาชน การสร้างมาตรฐานงานยุติธรรม และยังคงต้องสร้างกลไกในการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตด้วย¹⁰ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานเพื่อเป็นกลไกในการทำหน้าที่รวบรวม ศึกษา วิจัย และวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ....แล้ว จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งหน่วยงานในรูปของคณะกรรมการขึ้น 2 คณะ คือ คณะกรรมการ ก.ต.ท. ซึ่งจะทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ จะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ แผนพัฒนาการป้องกันและแก้ไขปัญหารทุจริตเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เสนอแนะและให้ คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ เพื่อป้องกันและแก้ไข ปัญหาการทุจริต และกำกับการทำงานของคณะกรรมการ ก.ต.ท. ไม่ว่าสถานะของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐจะสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม เช่นเดียวกับกรม หรือสำนักงานที่มีฐานะเป็นกรมหรือจะเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เช่นเดียวกับสำนักงาน ป.ป.ง. สำนักงาน ป.ป.ส. สำนักงานอัยการสูงสุด ก็ตาม แต่ก็จะทำให้คณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐนี้ จะทำหน้าที่ดำเนินการตามนโยบายของ รัฐบาลได้ ด้วยไม่ติดข้อจำกัดที่เป็นองค์อิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐบาลไม่อาจควบคุมบังคับ บัญชาได้ เป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐตามนโยบายของ รัฐบาลเกิดประสิทธิผลมากขึ้น

3.2 ความร่วมมือระหว่างประเทศ

ด้วยเหตุที่จำเป็นต้องพัฒนากระบวนการยุติธรรมของไทยให้นานาชาติยอมรับว่าได้ มาตรฐานสากล การที่มีกลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ก็จะเป็น การยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยให้เป็นที่ยอมรับในเวทีโลกมากขึ้น และมี บรรยากาศการลงทุนที่ดี และทำให้ระบบงานยุติธรรมของไทยโดยเฉพาะในด้านการป้องกันและแก้ ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐมีองค์ความรู้ที่ได้รับการพัฒนา และสามารถแลกเปลี่ยนให้ความช่วยเหลือ ในระดับนานาชาติได้ แต่การดำเนินการดังกล่าวต้องประสบปัญหาเนื่องจาก สำนักงานป.ป.ช. เป็น หน่วยงานที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือบังคับบัญชาโดยรัฐบาล ดังนั้น โดยโครงสร้างของสำนักงาน ป.ป.ช. แล้ว จึงไม่อาจทำหน้าที่เป็นกลไกหรือตัวแทนของฝ่าย บริหารในนามของรัฐบาลไทยได้ ประกอบกับในความเป็นจริง การประสานความร่วมมือด้านต่างๆ ของประเทศไทยกับต่างประเทศนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐบาล

¹⁰ ยุทธศาสตร์กระทรวงยุติธรรม พุทธศักราช 2547 - 2551

ทั้งสิ้น นอกจากนี้ หากจะพิจารณาว่า กระทรวงยุติธรรมในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทั้งหมด แต่ก็ไม่มีหน่วยงานที่ ทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการพิจารณาดำเนินการหรือเป็นเจ้าของภาพหลักในการดำเนินการตามความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการทุจริต เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention Against Corruption 2003) และตามอนุสัญญาดังกล่าว ในข้อ 5 และข้อ 6 ก็ไม่ได้กำหนดว่าจะต้องหน่วยงานที่ทำหน้าที่ต่อต้านการทุจริตเพียงหน่วยงานเดียว เพียงแต่กำหนดให้หน่วยงานนั้น ๆ มีความเป็นอิสระตามความจำเป็น โดยให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของประเทศนั้น ทั้งนี้เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและปลอดจากการแทรกแซงโดยอิทธิพลที่มีขอบใด ๆ และให้รัฐภาคี ทบทวนประเมินผลของหลักเกณฑ์ทางกฎหมายและมาตรการทางบริหารเป็นระยะ ๆ เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และต้องให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน และแก่งค์กรระหว่างประเทศและองค์การระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมและพัฒนามาตรการดังกล่าว

ดังนั้น ตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ.... เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ ซึ่งกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล ประสานงาน และให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต รวมถึงการปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศในเรื่องการต่อต้านการทุจริตด้วยแล้ว ไม่ว่าจะสถานะของสำนักงานคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งจะสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม จะมีฐานะเป็นกรมหรือสำนักงานที่มีฐานะเป็นกรมหรือจะเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก็ตาม ก็จะทำให้รัฐบาลมีกลไกในการปฏิบัติงานด้านการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ

4. ข้อพิจารณาในการดำเนินคดีอาญาตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ.... และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ...) พ.ศ....

เมื่อได้พิจารณาแนวทางการดำเนินคดีอาญาตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ.... และผลกระทบต่อกอบอำนาจหน้าที่และวิธีปฏิบัติที่จะเกิดขึ้นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมถึงบทบาทของภาครัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ ก็พบว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ.... นั้น ก็เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่และปริมาณงานที่มีเป็นจำนวนมากของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และมีตำแหน่งระดับสูงเท่านั้น

รวมถึงการให้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาแก่คณะกรรมการ ก.ต.ท. ที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อให้ดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับกลางอย่างเพียงพอเหมาะสม และทำให้ต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สอดคล้องกับร่างกฎหมายดังกล่าว แม้จะมีผลดีต่อการดำเนินคดีอาญาในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐได้ก็ตาม แต่ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับ ก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีอาญาบางส่วนที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข รวมถึงการออกกฎหมายใหม่นั้น จะเกิดผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาบางประการที่สมควรเป็นข้อพิจารณาเพื่อให้เกิดความระมัดระวัง และรอบคอบในการวางระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาพรวมต่อไป

ในส่วนี้ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์แล้ว จึงได้สรุปปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินคดีอาญาเมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายทั้งสองฉบับข้างต้น และแนวทางการดำเนินคดีอาญาเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐเพื่อให้เกิดประสิทธิผลมากขึ้น ดังนี้

4.1 แนวทางในการปรับปรุงกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหาปริมาณงานค้างพิจารณาเป็นจำนวนมาก

เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ที่จะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางและเป็นอิสระ โดยให้อำนาจหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกตำแหน่งและทุกระดับ โดยต้องดำเนินการในทุกเรื่อง ตั้งแต่เรื่องเล็กน้อยจนถึงเรื่องใหญ่ ที่มีผลกระทบในสังคมหรือทางการเมืองในวงกว้าง จากตารางสถิติผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพบว่าเมื่อสิ้นปี 2547 มีเรื่องค้างพิจารณากว่า 7,000 เรื่อง¹¹ อีกทั้งทั้งกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงมีขั้นตอนมาก ขาดความคล่องตัว ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินคดี โดยเฉพาะในกรณีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ต้องประกอบด้วยกรรมการ ป.ป.ช. หนึ่งคน พนักงานเจ้าหน้าที่ และหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด¹² และกำหนดให้การรับฟังคำชี้แจงหรือการถามปากคำนั้น ต้องมี

¹¹ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ , รายงานผลการตรวจสอบและการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี 2547 , หน้า 132.

¹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 45

อนุกรรมการได้สวนเข้าร่วมดำเนินการตามจำนวนและเงื่อนไขที่กำหนด¹³ ซึ่งเท่ากับว่าการตั้งอนุกรรมการขึ้นมาได้สวนแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ในความเป็นจริงมิได้เป็นการลดภาระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลง แต่อย่างไร ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบปริมาณคดีที่มีเป็นจำนวนมากกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเพียง 9 คน โดยเฉพาะการใช้กระบวนการเดียวกันทุกเรื่อง โดยไม่มีกระบวนการกลั่นกรองเรื่องก่อนเข้าสู่การพิจารณาได้สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ดังนั้น รัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตจึงเห็นปัญหาปริมาณงานที่มีเป็นจำนวนมากประกอบกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ต่อคณะรัฐมนตรี สรุปได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. พบปัญหาและอุปสรรคจากการปฏิบัติหน้าที่ทำให้การดำเนินคดีล่าช้าและมีปริมาณงานค้างพิจารณาเป็นจำนวนมาก¹⁴ รัฐบาลโดยกระทรวงยุติธรรมจึงได้เสนอให้จัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐขึ้นในกระทรวงยุติธรรม โดยเสนอร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ... และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ... และคณะรัฐมนตรีก็ให้ความเห็นชอบโดยมีหลักการให้หน่วยงานของรัฐนี้มีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับกลาง โดยมีกระบวนการเชื่อมโยงการดำเนินคดีกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวินิจฉัยแล้วเสร็จก็ส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีต่อศาล หรือส่งให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นเพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป และกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ได้สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางเมือง ข้าราชการการเมือง ข้าราชการพลเรือนระดับกลาง ผู้พิพากษา อัยการ เป็นต้น ทำให้เกิดประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตนั้นเป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่

4.1.1 ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญกับการจัดตั้งองค์กรเพื่อตรวจสอบการทุจริตขึ้นใหม่

เนื่องด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 301 (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (3) กำหนดให้

¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 48 และระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการได้สวน พ.ศ. 2547 ข้อ 15 และ 16

¹⁴ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, รายงานผลการตรวจสอบและการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี 2545, หน้า 132.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ กระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยรัฐธรรมนูญได้ตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แทนคณะกรรมการ ป.ป.ป. เดิม โดยมุ่งมั่นที่จะอุดช่องโหว่ที่เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งมีผลความผิดแล้วผู้บังคับบัญชาส่งมาตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่และชี้ว่าข้าราชการไม่ได้กระทำความผิดได้ โดยจะให้ป็นองค์กรอิสระที่ใช้ อำนาจได้โดยปราศจากการก้าวก่ายแทรกแซงของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล

เมื่อพิจารณาแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2 / 2546 ได้วางหลักว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้ อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ กระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นการปฏิรูปการเมือง ด้วยการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติ รายละเอียดในเรื่องดังกล่าวไว้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ¹⁵ เจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ มาตรา 301 (3) ที่ใช้คำว่า ไต่สวนและวินิจฉัย คำว่า "วินิจฉัย" หมายถึง ตัดสินชี้ขาด ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 (3) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ฯลฯ แสดงว่ารัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและชี้ขาดว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นทุจริตต่อหน้าที่¹⁶ ดังนั้น การที่กระทรวง ยุติธรรมเสนอร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาคกรทุจริตภาครัฐ พ.ศ. ... โดย วางหลักให้คณะกรรมการตรวจสอบการทุจริตภาครัฐซึ่งเป็นหน่วยงานในฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ ตรวจสอบ การกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับกลาง ส่วนการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ ของรัฐในระดับล่างให้พนักงานสอบสวนสอบสวนคดีอาญา และให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดสืบสวน สอบสวน กรณีกระทำความผิดวินัย อีกทั้งยังแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการ ก.ต.ท. มีอำนาจไต่สวน และตัดสินชี้ขาดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตโดยไม่ต้องส่งเรื่องมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้ขาด ในขั้นสุดท้ายเลยนั้น ดังนั้น การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

¹⁵ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 .ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 121 ก วันที่ 15 ธันวาคม 2546 , หน้า 13 .

¹⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 3.

ป.ป.ช. ในปัจจุบันที่มีปริมาณงานค้างพิจารณาเป็นจำนวนมาก โดยเสนอร่างกฎหมายใหม่และแก้ไขกฎหมาย ป.ป.ช. จะทำให้มีปัญหาขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้

4.1.2 อุปสรรคในการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต พ.ศ.... และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ. ...

เนื่องด้วยการเสนอร่างกฎหมายใหม่ทั้งสองฉบับดังกล่าวอาจมีปัญหาด้านหรือแย้งต่อบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระ และเป็นองค์กรเดียวในการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าการออกกฎหมายโดยวางหลักให้หน่วยงานภาครัฐในสังกัดกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจตรวจสอบการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับกลาง และมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด เพื่อส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการในกรณีกระทำผิดอาญา หรือส่งเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดในกรณีกระทำผิดวินัยได้เลย โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยชี้ขาดอีกครั้ง กรณีจำเป็นต้องขอเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในการเสนอร่างกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ด้วย

แต่การเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเรื่องยากและต้องใช้เวลาดำเนินการนาน ประกอบกับอาจมีแนวคิดทำนองไม่เห็นด้วยกับแนวความคิดดังกล่าวได้ เพียงแต่มีกระแสข่าวว่านายกรัฐมนตรีจะตั้งคณะทำงานเพื่อติดตามและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อเสริมกำลังให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. (Prime Minister Task Force) ก่อนที่จะมีการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ.... ก็มีกระแสคัดค้านจากอดีตเลขาธิการสำนักงาน ป.ป.ช. และนักวิชาการทางกฎหมายจำนวนมาก ในทำนองไม่เห็นด้วยเพราะเกรงว่าคณะทำงานดังกล่าวจะตกเป็นเครื่องมือทางการเมืองและมีการช่วยเหลือพรรคพวกเดียวกัน¹⁷ และผลจากการให้ข้อคิดเห็นของเครือข่ายประชาชนด้านการคอร์รัปชันและตัวแทนพรรคการเมือง ก็เห็นว่าการให้หน่วยงานภาครัฐทำหน้าที่แทนคณะกรรมการ ป.ป.ช.ดังกล่าว น่าจะเป็นการส่งเสริมการทุจริตมากกว่า¹⁸

¹⁷ มติชน (วันที่ 19 มิถุนายน 2548) : หน้า 3. และไทยโพสต์ (วันที่ 12 มิถุนายน 2548) : หน้า 1,3.

¹⁸ สีนาท ประยูรรัตน์ และคณะ. การสร้างความร่วมมือในการปราบปรามการคอร์รัปชัน . เอกสารสรุปผลการสัมมนากลุ่มย่อยการประชุมวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 ปี 2548 (วันที่ 22-23 สิงหาคม 2548).

4.2 ข้อพิจารณาจากการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต พ.ศ.... และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ....

แม้ว่าถ้าแก้ไขรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ หรืออาศัยบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคสอง ซึ่งให้นำมาตรา 265 มาใช้โดยอนุโลม และกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 19 (12) ซึ่งให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช.สามารถแต่งตั้งหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต พ.ศ.... เป็นอนุกรรมการได้ส่วน โดยมีการแก้ไขกฎหมาย ป.ป.ช.มาตรา 45 ที่กำหนดให้การตั้งคณะอนุกรรมการได้ส่วนเพื่อดำเนินการแทนคณะกรรมการป.ป.ช.นั้นต้องประกอบด้วยกรรมการ ป.ป.ช.หนึ่งคนด้วยเสมอ ให้เป็นสามารถตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานของรัฐอื่น โดยไม่จำเป็นต้องมีกรรมการ ป.ป.ช. หนึ่งคนเป็นอนุกรรมการได้ส่วน ซึ่งจะทำให้สามารถประกาศใช้ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับได้ก็ตาม แต่ผู้วิจัยเห็นว่า การดำเนินการตามวิธีการและหลักการของกฎหมายดังกล่าวก็มีข้อควรพิจารณาที่อาจส่งผลกระทบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และในภาพรวมของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐทั้งระบบ ดังนี้

4.2.1) ปริมาณคดีที่จะเข้าสู่การได้ส่วนที่มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะน้อยเกินไป

เนื่องจากตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ...) พ.ศ.... กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจได้ส่วนเฉพาะข้าราชการพลเรือน ผู้พิพากษา อัยการ ข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป ทหารหรือตำรวจตั้งแต่ยศนายพลขึ้นไป กรรมการหรือผู้บริหารสูงสุดหรือรองผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่มีชั้นหรือตำแหน่งเทียบเท่า จากเดิมที่มีอำนาจได้ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกตำแหน่งและทุกระดับ ซึ่งต้องดำเนินการทุกเรื่องตั้งแต่เรื่องเล็กน้อยจนถึงเรื่องใหญ่ การกำหนดขอบอำนาจดังกล่าวเมื่อพิจารณาจากสถิติการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ด้านการปราบปรามการทุจริต ตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2547 มีเรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งมาขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 15 เรื่อง มีเรื่องที่ถูกกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ เพียง 71 เรื่อง รวมถึงมีเรื่องกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร้ายวยผิดปกติหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร้ายวยผิดปกติ 135 เรื่อง รวมเป็น

4.2.2) การขาดความเป็นเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ปัจจุบันคณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นองค์กรหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งระบบ แต่เมื่อมีการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ.... ซึ่งจะทำให้มีคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐและคณะกรรมการก.ต.ท. ซึ่งจะทำหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับกลางด้วยกระบวนการ ขั้นตอนและอำนาจหน้าที่ใกล้เคียงกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และพนักงานสอบสวน ที่จะทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับล่าง โดยรวมจะแตกต่างกันเฉพาะบุคคลที่อยู่ในกรอบอำนาจเท่านั้น เห็นได้ว่า เมื่อมีองค์กรและหน่วยงานหลายแห่งทำหน้าที่ดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐเหมือนกัน จึงจำเป็นต้องแยกบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจนว่า การกระทำความผิดแต่ละลักษณะ ประเภทของความผิด หรือระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น หน่วยงานใดจะทำหน้าที่ป้องกันปราบปราม วางระบบหรือนโยบายการแก้ไขปัญหา รวมถึงต้องมีการประสานงานการบังคับใช้กฎหมายทั้งระหว่างกันเองและหน่วยงานภายนอก ไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน แต่ต้องให้ส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกันและกัน

นอกจากนี้ ยังมีการตรวจสอบควบคุมจากองค์กรอื่น ๆ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ผู้ตรวจแผ่นดินของรัฐสภา กรมสอบสวนคดีพิเศษซึ่งเป็นการตรวจสอบควบคุมเกี่ยวกับการกระทำทุจริตเหมือนกัน เมื่อมีการออกกฎหมายใหม่ที่จะสร้างระบบการตรวจสอบควบคุมเพิ่มขึ้น จึงต้องสมควรพิจารณาให้สอดคล้องและเชื่อมโยงให้ใช้ผลการตรวจสอบควบคุมซึ่งกันและกันได้

ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นข้อนี้ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมลงนามได้ตระหนักถึงว่า รัฐภาคีต้องมีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อสนับสนุนให้มีความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และรวมถึงระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชนด้วย

ประเทศไทยจึงต้องตระหนักว่า ความซ้ำซ้อนของการทำงานที่อาจเกิดขึ้น ก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายขาดความรู้ความเข้าใจ และเชื่อมั่นศรัทธาในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 301(3) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจไต่สวนวินิจัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต หากกระจายงานให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ ประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเห็นว่ากฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ จะทำให้ขาดความเชื่อมั่นในระบบการตรวจสอบการทุจริตที่จะเข้าสู่ระบบเดิมที่หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการแล้วแต่ไม่ได้ผล พยานหลักฐานแสวง

แสวงหาได้ยาก มาตรฐานการทำงานไม่เป็นเอกภาพได้ จนอาจกล่าวได้ว่าอาจเกิดปัญหาเช่นเดียวกันที่เกิดขึ้นกับคณะกรรมการ ป.ป.ป. ก่อนปี พ.ศ.2542 ซึ่งไม่ได้มีฐานะเป็นอิสระ โดยสังกัดอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งฝ่ายบริหารอาจแทรกแซงการทำงาน และช่วยเหลือพรรคพวกของตนเองได้

แม้ว่าตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ.... จะกำหนดให้มีคณะกรรมการ 2 คณะที่ประกอบด้วยบุคคลผู้มีผลงานเป็นที่ประจักษ์เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต จะต้องได้รับการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีโดยได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบแล้ว กรรมการดังกล่าวเป็นผู้มีคุณสมบัติไม่ต่างจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ตาม แต่องค์กรที่สังกัดฝ่ายบริหาร ไม่ได้มีฐานะเป็นองค์กรอิสระ ก็อาจทำให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยในการปฏิบัติหน้าที่ได้

ดังนั้น การสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาและสร้างความเป็นเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตให้เกิดขึ้นกับองค์กรและหน่วยงานเหล่านี้ จึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่ควรจะต้องมีเจ้าภาพในการใช้กฎหมาย และมีระบบเชื่อมโยงเครือข่ายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ สร้างความร่วมมือกันในทุกภาคส่วน หลีกเลี่ยงการทำงานอย่างแยกส่วนและบูรณาการในการทำงานโดยยึดผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นที่ตั้ง

4.2.3) ทำให้การดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับการทุจริตมีหลายมาตรฐาน

ด้วยเหตุที่ถ้ามีการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ.... และแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ป.ป.ช.แล้ว จะทำให้มีองค์กรและหน่วยงานในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายแห่ง ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ก.ต.ท. และพนักงานสอบสวน มีข้อสังเกตว่า การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับที่ต่างกัน จะใช้กระบวนการวิธีการดำเนินการทางคดีอาญาที่แตกต่างกัน ซึ่งจะนำไปสู่ผลของการดำเนินคดีที่ต่างกันด้วย จะเป็นการสร้างมาตรฐานการดำเนินคดีอาญาและลงโทษที่เป็นธรรมหรือไม่ โดยเฉพาะที่ทำกันเป็นขบวนการตั้งแต่พนักงานเมือง ข้าราชการระดับสูง ข้าราชการชั้นผู้น้อยและประชาชน การกระทำความผิดเดียวกันจะถูกดำเนินคดีโดยองค์กรและหน่วยงานที่แตกต่างกัน หรือแล้วถ้าผลของการดำเนินคดีอาญาแตกต่างกันจะทำอย่างไร องค์กรหรือหน่วยงานไหนจะน่าเชื่อถือกว่ากัน

กรณีนี้หากพิจารณาโดยรอบคอบแล้ว การกำหนดความแตกต่างของการบังคับใช้กฎหมายระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงและข้าราชการพลเรือนในระดับสูง อาทิ ข้าราชการพลเรือนระดับ 9 ขึ้นไปกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ไม่ว่าจะกรณีนี้ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไต่สวนได้หรือขั้นตอน กระบวนการระหว่างที่คณะกรรมการ

ก.ต.ท. ตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยเฉพาะประเด็นกรอบอำนาจหน้าที่นั้น ก็อาจจะเป็นเพราะลักษณะของการกระทำความผิดของบุคคลสองจำพวกที่แตกต่างกัน จึงต้องใช้วิธีการ มาตรการที่ต่างกัน แม้ว่าในทางปฏิบัติจะทำให้เกิดปัญหาและข้อจำกัดในการใช้อำนาจก็ตาม การกำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อ ยกกระตือรือร้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญให้เหนือกว่าคณะกรรมการ ก.ต.ท. ซึ่งสังกัดในฝ่ายบริหาร และการบังคับใช้กฎหมายที่จะทำให้เกิดมาตรฐานที่ต่างกันนั้น ก็ได้ แก้ไขป้องกันด้วยการบัญญัติให้การดำเนินการไม่ว่าทางวินัยหรือทางอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่ง เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนหนึ่ง ครอบคลุมบุคคลอื่นซึ่งเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ด้วย ดังที่ปรากฏตามกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 66 วรรค 2 และตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการ ป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ.... และร่างกฎหมาย ป.ป.ช.ฉบับใหม่ ก็กำหนดให้ การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐคนหนึ่ง ครอบคลุมบุคคลอื่นซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้ ร่วมกระทำการทุจริตหรือความผิดเกี่ยวกับการทุจริตนั้นด้วย นอกจากนี้ ยังมีมาตรการเชื่อมโยงคดี ระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับคณะกรรมการ ก.ต.ท. ซึ่งจะทำให้การดำเนินคดีหนึ่ง ๆ มีขั้นตอน กระบวนการและผลของคดีก็จะสอดคล้องกันไปในแนวทางเดียวกันได้

4..3 อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ตามกฎหมายกับการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค

เมื่อหลักการของร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต ภาครัฐ พ.ศ... และการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2542 จะมีปัญหาว่าการให้อำนาจการตรวจสอบทุจริตแก่องค์กรอื่นจะขัดต่อ รัฐธรรมนูญหรือไม่ ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาหลักการของกฎหมายปัจจุบันว่ามีช่องทางที่จะให้ คณะ กรรมการ ป.ป.ช. แก้ไขและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะปริมาณคดีที่ค้างพิจารณา เป็นจำนวนมากหรือไม่ อย่างไร

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรค 2 ซึ่งกำหนดอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.และให้นำบทบัญญัติมาตรา 146 และมาตรา 265 มาใช้บังคับกับ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ด้วยโดยอนุโลม จึงหมายความว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 146 และกฎหมาย ป.ป.ช.มาตรา 25 (1) , (3) และในการปฏิบัติ หน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดมาให้ ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการ พิจารณาได้ โดยมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายได้ ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 265 และยังรับรองไว้ในกฎหมาย มาตรา 19 (12) ด้วยทั้งนี้ประธานคณะ

กรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกประกาศหรือระเบียบกับการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งเมื่อประกาศหรือระเบียบดังกล่าวที่มีผลเป็นการทั่วไปเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ตามกฎหมาย ป.ป.ช.มาตรา 5

นอกจากนี้ อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ตามกฎหมายอื่นที่สำคัญ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14 ก็ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ในการสอบสวนข้อเท็จจริงและสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ โดยมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการปฏิบัติทั้งหลายอันจำเป็นแก่การรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมาตรา 14 และ 15 ให้อำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ และยังให้อำนาจกำหนดระเบียบ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเกี่ยวกับการสืบสวนและสอบสวนการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และการประสานงานในการดำเนินคดีระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ

แม้ว่าอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ดังกล่าว จะมีช่องทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่ก็ยังมีบทบัญญัติที่เป็นปัญหาในการดำเนินการที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 45 ที่กำหนดให้ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.จะแต่งตั้งอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนนั้น จะต้องประกอบด้วยกรรมการ ป.ป.ช.หนึ่งคน พนักงานเจ้าหน้าที่และหรือผู้ทรงคุณวุฒิตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.กำหนด ซึ่งจากปัญหาที่มีคดีค้างพิจารณาเป็นจำนวนมาก การตั้งอนุกรรมการไต่สวนขึ้นมาก็ไม่ได้เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของกรรมการ ป.ป.ช.ทั้ง 9 คนเลย ซึ่งบทบัญญัตินี้ต้องมีการแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติอื่นที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจะทำให้สามารถดำเนินการช่องทางในการแก้ไขปัญหาได้

กรณีนี้ จึงต้องพิจารณาประกอบกับลักษณะขั้นตอนกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้กำหนดให้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงเช่นเดียวกันทุกเรื่องที่ได้รับมา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง ระดับกลาง หรือระดับล่าง หรือจะมีมูลค่าความเสียหายหรือกระทบต่อสังคมโดยรวมจะมากหรือน้อยเพียงใดก็ตาม ก็ให้ดำเนินการเหมือนกันหมดทุกเรื่องทำให้เกิดปริมาณงานค้างเป็นจำนวนมาก แต่จากสถิติผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้านการปราบปรามการทุจริต มีสถิติที่น่าสนใจ คือ เรื่องที่แล้วเสร็จจำนวน 5,774 เรื่อง เป็นเรื่องที่มีมูลค่าความผิดเพียง 343 เรื่อง คิดเป็นเพียงร้อยละ 5-6 ของเรื่องแล้วเสร็จเท่านั้น เห็นได้ว่าการนำกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงมา

ใช้กับคดีทุกเรื่องนั้นไม่จำเป็นและทำให้เสียเวลาอย่างมาก จึงควรกำหนดบทบาทหรือกระบวนการดำเนินคดีอาญาเสียใหม่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งพิจารณาได้เป็น 2 แนวทาง ได้แก่

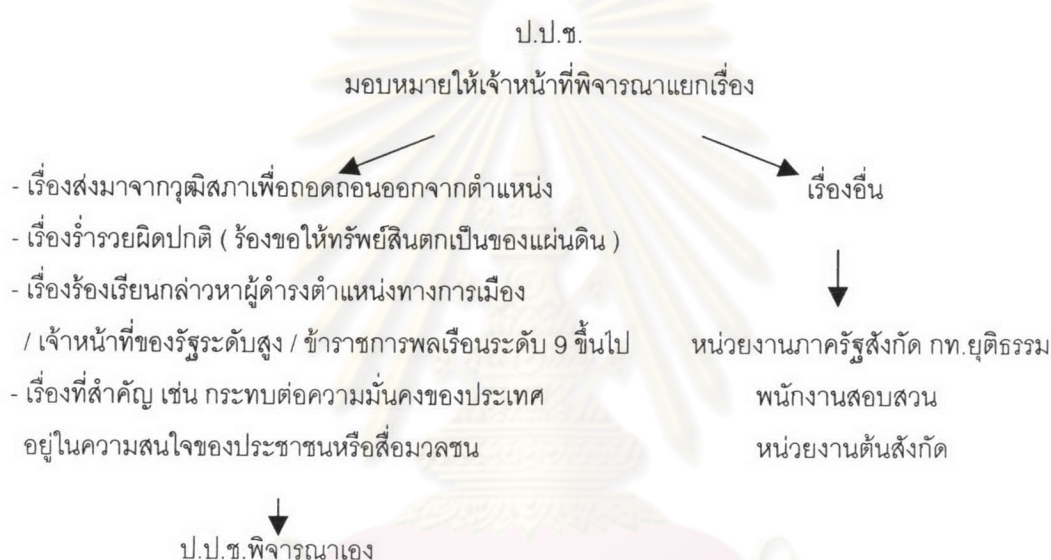
4.3.1 วิธีการแก้ไขปัญหาเพื่อให้สามารถดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ... และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ...ได้

เมื่อมีเรื่องเข้ามาสู่กระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีกระบวนการกลั่นกรองเรื่องโดยแบ่งประเภทเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐตามระดับและประเภทของคดีได้ดังนี้

1) ถ้าเป็นเรื่องที่วุฒิสภาส่งมาเนื่องจากมีผู้ร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา 58 กรณีมีการกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติเพื่อให้มีการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามมาตรา 75 เรื่องร้องเรียนกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป ผู้พิพากษา อัยการ ตามหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ... ที่กำหนดให้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้ได้

ในประเด็นนี้ กระบวนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำทุจริตในต่างประเทศเพื่อต้องการลดปริมาณคดีไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการ I.C.A.C. ของเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง ก็ได้มีการแก้ไขปัญหาเพื่อลดปริมาณคดี โดยจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาด้านสืบสวนสอบสวน (Operation Review Committee : ORC) ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีสำคัญ ๆ คดีที่ดำเนินการมานานแล้ว หรือมีการใช้อำนาจพิเศษหรือจะกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา มาก ซึ่งจะเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของคณะกรรมการชุดใหญ่โดยรวมได้ ในด้านคณะกรรมการ C.P.I.B. ของสิงคโปร์ก็เน้นว่าการสอบสวนต้องรวดเร็วแน่นอนเพื่อให้เกิดผลที่ดี สร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน โดยมีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานไว้ด้วย ส่วนคณะกรรมการ I.C.A.C. ของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ก็มีวิธีการสืบสวนสอบสวนเบื้องต้น (Preliminary I.C.A.C. Investigations) มาใช้เพื่อตรวจสอบดูว่าข้อร้องเรียนมีมูลเพียงพอที่จะสืบสวนสอบสวนในเชิงลึกหรือไม่ และทางปฏิบัติก็พบว่าเรื่องร้องเรียนจำนวนมากไม่มีมูล ข้อกล่าวหาจึงตกไปเพราะมุ่งเน้นไปที่คดีสำคัญที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวม

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรมีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนที่สำคัญ ซึ่งหมายถึง เรื่องที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชนหรือสื่อมวลชน เรื่องทุจริตที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐ เรื่องที่กระทบสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา มาก เป็นต้น ตามแนวทางของต่างประเทศด้วย โดยเรื่องที่ร้องเรียนเหล่านี้ให้เข้าสู่การพิจารณาไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องแล้ว ให้พิจารณาไต่สวนเบื้องต้นเพื่อพิจารณาว่าคดีมีมูลหรือไม่เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงของข้อกล่าวหา ถ้าคดีไม่มีมูล ก็จะเข้าสู่กระบวนการไต่สวนวินัยจัยหรือการไต่สวนข้อเท็จจริงตามวิธีการดำเนินการในปัจจุบันต่อไป



วิธีการนี้สามารถทำได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 5 ที่กำหนดให้อำนาจประธานกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้ โดยประธานกรรมการ ป.ป.ช. สามารถออกระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในส่วนกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงให้การแบ่งแยกประเภทเรื่องร้องเรียนตามประเภทของเรื่องและระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหา โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. พิจารณาแยกเรื่องร้องเรียน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เอง หน่วยงานของรัฐในสังกัดกระทรวงยุติธรรม พนักงานสอบสวน หรือหน่วยงานต้นสังกัด เป็นอนุกรรมการไต่สวน โดยอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ป.ป.ช.

การดำเนินการตามแนวทางนี้ นอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีปริมาณลดน้อยลงแล้ว ยังสอดคล้องกับบทบาทของภาครัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐที่จะมีหน่วยงานในสังกัดฝ่ายบริหารเพื่อเป็นกลไกในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลและมีบทบาทในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศด้วย

2) ถ้าเป็นเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับกลาง คือ ข้าราชการพลเรือนระดับ 6-8 เป็นต้น ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งหน่วยงานภาครัฐในสังกัดกระทรวงยุติธรรม เพื่อปฏิบัติตามหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 265 และ กฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 19 (12) และตามแนวทางของหลักการของร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ... ที่ให้หน่วยงานภาครัฐในสังกัดกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับกลาง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือมอบหมายให้เป็นคณะอนุกรรมการไต่สวนตามกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 45 โดยไม่ต้องแต่งตั้งกรรมการ ป.ป.ช. หนึ่งคนเป็นคณะอนุกรรมการไต่สวน

เมื่อหน่วยงานภาครัฐดังกล่าวได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว และมีมติความเห็นเช่นใด ให้จัดทำเป็นสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อเสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อเสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าไม่มีมูล ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป ถ้าข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดทางอาญาก็ให้ส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุด หรือถ้ามีมูลความผิดทางวินัยก็ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยต่อไป

เรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับกลาง

ศูนย์วิทยุตำรวจ

ป.ป.ช.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มอบให้หน่วยงานของรัฐในสังกัดกระทรวงยุติธรรม

เป็นอนุกรรมการไต่สวน

□

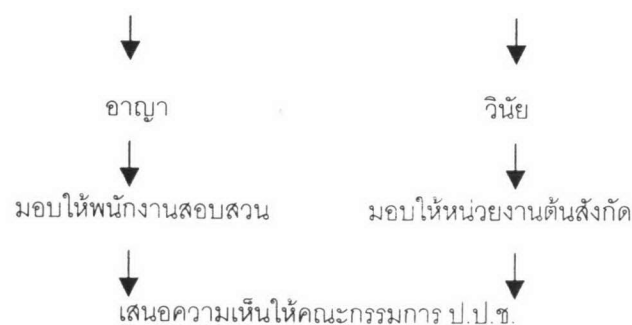
เมื่อไต่สวนแล้วเสร็จ

ก็เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

วิธีการนี้สามารถทำได้โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา 301 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 265 และกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 19 (12) และเพื่อให้การมอบหมายงานของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพียงพอกับปริมาณคดีที่มีเป็น จำนวนมาก ควรแก้ไขกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 45 โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงจากผู้ทรงคุณวุฒิอื่น หน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวน นอกเหนือจากกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อทำการแทนได้ โดยไม่จำกัดว่าเรื่องจะต้องแต่งตั้งจากคณะ กรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น โดยอาจกำหนดว่า ถ้ามิใช่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ ของรัฐระดับสูง ก็ให้มอบหมายให้ผู้ทรงคุณวุฒิอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทนได้ เพื่อให้การปฏิบัติงาน ไต่สวนและวินิจฉัยข้อเท็จจริงสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว

3) ถ้าเป็นเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่าง คือข้าราชการพลเรือน ตั้งแต่ระดับ 5 ลงมา เป็นต้นนั้น ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งให้พนักงานสอบสวน ปฏิบัติหน้าที่ ในการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีอาญาหรือแต่งตั้งให้หน่วยงานต้นสังกัดเพื่อปฏิบัติหน้าที่ใน การสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการทางวินัยโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา 301 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 265 และกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 19 (12) หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ มอบหมายให้เป็นคณะอนุกรรมการไต่สวนตามกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 45 โดยไม่ต้องแต่งตั้ง กรรมการ ป.ป.ช. หนึ่งคนเป็นคณะอนุกรรมการไต่สวนเมื่อพนักงานสอบสวนหรือหน่วยงานต้นสังกัด สอบสวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว และมีมติความเห็นเช่นใด ให้จัดทำเป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง เสนอต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อเสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าไม่มีมูล ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป ถ้าข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดทางอาญา ก็ให้เสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาล หรือถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ก็ให้เสนอเรื่องให้ ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นดำเนินการทางวินัยต่อไป

เรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่าง



วิธีการนี้สามารถทำได้โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา 301 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 265 และกฎหมาย ป.ป.ช.มาตรา 19 (12) และเห็นควรแก้ไขกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 45 โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.สามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนจากผู้ทรงคุณวุฒิอื่น หน่วยงานของรัฐ หรือพนักงานสอบสวน นอกเหนือจากกรรมการ ป.ป.ช.เพื่อทำการแทนได้ตามนัยข้อ 2

4) ถ้าเป็นการกล่าวหาหรือมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าการดำเนินการซื้อการจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทาน หรือการได้รับสิทธิใดๆของหน่วยงานของรัฐครั้งใด ๆ มีการกระทำอันเป็นความผิดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีอาญา โดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 265 และกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 19 (12) หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ มอบหมายให้เป็นผู้ไต่สวนตามกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 45 โดยไม่ต้องแต่งตั้งกรรมการ ป.ป.ช.หนึ่งคนเป็นผู้ไต่สวนเมื่อพนักงานสอบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว ก็ให้ส่งสำนวนพร้อมความเห็นเสนอต่อประธาน ป.ป.ช. เพื่อเสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ความผิดตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542



ป.ป.ช.



มอบให้พนักงานสอบสวนสอบสวน



เสนอความเห็นต่อ ป.ป.ช.

กรณีดังกล่าวนี้สามารถทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 ประกอบกับมาตรา 265 และกฎหมาย ป.ป.ช.มาตรา 19 (12) และเห็นควรแก้ไขกฎหมาย ป.ป.ช.มาตรา 45 ตามนัยความเห็นข้อที่ 2 และ 3

4.3.2 แนวทางการดำเนินคดีอาญาเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐให้เกิดประสิทธิภาพ

เมื่อได้ศึกษาถึงข้อควรพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาเมื่อมีการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ.... และแก้ไขกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช.แล้ว ต่อไปจะได้ศึกษาถึงแนวทางการดำเนินคดีอาญาเพื่อแก้ไขปัญหามหาการทุจริตบางประการที่ยังไม่ได้รับการปรับให้เหมาะสมกับการวางระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐให้เกิดประสิทธิภาพ

1) การกำหนดเขตอำนาจความรับผิดชอบทางอาญาที่เกี่ยวกับการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ

เนื่องจากหนึ่งในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้สวนข้อเท็จจริงได้นั้น ต้องมีการกล่าวหา “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งจะต้องพิจารณาตามความผิดที่ประมวลกฎหมายอาญากำหนด เมื่อพิจารณาแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐก็หมายถึงเฉพาะแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยเท่านั้น ประกอบกับมาตรา 8 และ 9 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ก็ไม่ได้กำหนดความรับผิดกรณีที่คนไทยให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศไม่ว่าจะกระทำในหรือนอกราชอาณาจักรไว้ด้วยเลย ทั้งที่ปัจจุบันพบว่าการทุจริตภายในประเทศและระหว่างประเทศในหลายคดี มักมีความเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิด คือ ผู้กระทำผู้ทุจริตข้ามชาติจะอาศัยความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหนึ่งด้วยเสมอเพราะมีผลประโยชน์ร่วมกัน

ในระดับนานาชาติได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้อย่างมาก เห็นได้จากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime) ปี 2000 (พ.ศ.2543) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติที่กระทำในลักษณะองค์กรอาชญากรรม รวมถึงการทุจริตคอร์รัปชันที่กระทำข้ามชาติด้วย ซึ่งนอกจากกำหนดให้การทุจริตคอร์รัปชันเป็นความผิดอาญาแล้ว ยังกำหนดให้การทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศเป็นความผิดอาญา และตามกฎหมายป้องกันการค้าให้สินบนแก่ข้าราชการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (Foreign Corrupt Practice Act หรือ F.C.P.A.) ซึ่งสหรัฐอเมริกาก็เป็นประเทศแรกที่กำหนดให้การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศเป็นความผิดอาญา อีกทั้งในปัญหาการทุจริตในโครงการจัดซื้อเครื่อง

ตรวจจับวัตถุระเบิด CTX 9000 ของสนามบินสุวรรณภูมิ ที่บริษัทในประเทศไทยจัดซื้อจากบริษัทในสหรัฐอเมริกา และมีการยอมรับว่ามีการให้สินบนซึ่งเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย F.C.P.A. แต่ไทยก็ไม่อาจเอาผิดกับบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ ดังนั้น ประเทศไทยเองในฐานะที่ได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งมีผลให้ต้องอนุวัติการหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับต่างประเทศ และเพื่อให้การดำเนินธุรกิจการค้าระหว่างประเทศเกิดความเป็นธรรม ไทยจึงควรต้องบัญญัติให้การกระทำความผิดในลักษณะดังกล่าวเป็นความผิดอาญา โดยอาจจะกำหนดเป็นกฎหมายพิเศษหรือในประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งจะมีผลทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายและดำเนินคดีกับบุคคลที่กระทำความผิด เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตขยายครอบคลุมผู้กระทำความผิดได้กว้างขวางมากขึ้น

2) การกำหนดความรับผิดทางอาญาของผู้ร่วมสมคบ (conspiracy) กันกระทำความผิด

ในส่วนของกฎหมายไทย บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการกำหนดให้การมีส่วนร่วมในกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรเป็นความผิดอาญา คือ ความผิดฐานสมคบ ซึ่งปรากฏในประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติต่างๆ ที่มีโทษทางอาญา ดังนี้

(1) ประมวลกฎหมายอาญา

-ลักษณะ 1 ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร

มาตรา 114 กำหนดว่า ผู้ใดสมคบกำลังพลหรืออาวุธ ตระเตรียมการอื่นใดหรือสมคบกัน เพื่อเป็นกบฏ หรือกระทำความผิดใด ๆ อันเป็นส่วนของ แผนการ เพื่อเป็นกบฏ หรือยุยงราษฎรให้เป็นกบฏหรือรู้ว่ามีผู้จะเป็นกบฏแล้วกระทำการใดอันเป็นการช่วยปกปิดไว้ มีความผิด

มาตรา 135/1 ความผิดฐานก่อการร้าย

มาตรา 135 2 กำหนดว่า ผู้ใด

(1) ชูเชิญว่าจะกระทำการก่อการร้าย โดยมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้น จะกระทำการตามที่ชูเชิญจริง หรือ

(2) สมคบกำลังพลหรืออาวุธ จัดหาหรือรวบรวมทรัพย์สินให้หรือรับการฝึกการก่อการร้าย ตระเตรียมการอื่นใด หรือสมคบกันเพื่อก่อการร้าย หรือกระทำความผิดใด ๆ อันเป็นส่วนของแผนการเพื่อก่อการร้าย หรือยุยงประชาชนให้เข้ามามีส่วนในการก่อการร้าย หรือรู้ว่ามีผู้จะก่อการร้ายแล้วกระทำการใดอันเป็นการช่วยปกปิดไว้

ผู้นั้นมีความผิด

มาตรา 135/3 ผู้ใดเป็นผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดตามมาตรา 135/1 หรือ มาตรา 135/2 มีความผิด

มาตรา 135/4 ผู้ใดเป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งมีมติของหรือประกาศภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติกำหนดให้เป็นคณะบุคคลที่มีการกระทำความผิดอันเป็นการก่อการร้าย และรัฐบาลไทยได้ประกาศให้ความรับรองมติหรือประกาศดังกล่าวด้วยแล้ว ผู้นั้นมีความผิด

-ลักษณะ 5 ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน มาตรา 209 ถึง มาตรา 213

มาตรา 209 กำหนดว่า ผู้ใดเป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งปกปิดวิธีดำเนินการ และมีความมุ่งหมายเพื่อการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นกระทำความผิดฐานเป็นอั้งยี่

ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นหัวหน้า ผู้จัดการหรือผู้มีตำแหน่งหน้าที่ ในคณะบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องระวางโทษหนักขึ้น

มาตรา 210 กำหนดว่า ผู้ใดสมคบกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิด อย่างหนึ่งอย่างใดตามที่บัญญัติไว้ในภาค 2 นี้ และความผิดนั้นมีกำหนดโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป ผู้นั้นกระทำความผิดฐานเป็นช่องโจร

ถ้าเป็นการสมคบเพื่อกระทำความผิดที่มีระวางโทษถึงประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิตหรือจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป ผู้กระทำต้องระวางโทษหนักขึ้น

มาตรา 211 กำหนดว่า ผู้ใดประชุมในที่ประชุมอั้งยี่หรือช่องโจร ผู้นั้นกระทำความผิดฐานเป็นอั้งยี่หรือช่องโจร เว้นแต่ผู้นั้นจะแสดงได้ว่า ได้ประชุมโดยไม่รู้ว่าเป็นการประชุมของอั้งยี่หรือช่องโจร

มาตรา 212 กำหนดว่า ผู้ใด

- (1) จัดหาที่ประชุมหรือที่พำนักให้แก่อั้งยี่หรือช่องโจร
- (2) ชักชวนบุคคลให้เข้าเป็นสมาชิกอั้งยี่หรือพรรคพวกช่องโจร
- (3) อุปการะอั้งยี่หรือช่องโจรโดยให้ทรัพย์สิน หรือโดยประการอื่น หรือ
- (4) ช่วยจำหน่ายทรัพย์สินที่อั้งยี่หรือช่องโจรได้มาโดยการกระทำความผิด

ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดฐานเป็นอั้งยี่หรือช่องโจร แล้วแต่

กรณี

มาตรา 213 กำหนดว่า ถ้าสมาชิกอั้งยี่หรือพรรคพวกช่องโจรคนหนึ่งคนใดได้กระทำความผิดตามความมุ่งหมายของอั้งยี่หรือช่องโจรนั้น สมาชิกอั้งยี่หรือพรรคพวกช่องโจรที่

อยู่ด้วยในขณะที่กระทำความผิด หรืออยู่ด้วยในที่ประชุมแต่ไม่ได้คัดค้านในการตกลงให้กระทำความผิดนั้น และบรรดาหัวหน้า ผู้จัดการ หรือผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในอัยย์หรือของโจร นั้น ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นทุกคน

(2) พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่มีโทษทางอาญา ได้แก่

1) พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ.2534 มาตรา 8 กำหนดว่า ผู้ใดสมคบโดยการตกลงกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ผู้หนึ่งมีความผิดฐานสมคบกันกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ถ้าได้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเพราะเหตุที่ได้มีการสมคบกันตามวรรคหนึ่ง ผู้สมคบกันนั้นต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

2) พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.2540 มาตรา 7 กำหนดว่า ผู้ใดสมคบกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดตาม กฎหมายที่ระบุใน มาตรา 5²⁰ มีความผิด

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งคนหนึ่งคนใดได้ลงมือกระทำความผิด ตามที่ได้สมคบกันไปแล้ว ผู้ร่วมสมคบด้วยกันทุกคนต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้ สำหรับความผิดนั้น อีกกระทงหนึ่งด้วย

ในกรณีที่มีความผิดได้กระทำถึงขั้นลงมือกระทำความผิด แต่เนื่องจากการเข้าขัดขวางของผู้สมคบทำให้การกระทำนั้นกระทำไปไม่ตลอด หรือกระทำไปตลอดแล้ว แต่การกระทำนั้นไม่บรรลุผล ผู้สมคบที่กระทำการขัดขวางนั้น คงรับโทษตามที่กำหนดในวรรคหนึ่ง เท่านั้น

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งกลับใจให้ความจริงแก่การสมคบต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีการกระทำความผิดตามที่ได้สมคบกัน ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้หรือศาลจะไม่ลงโทษเลยก็ได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁰ มาตรา 5 กำหนดว่า ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้าหญิงหรือเด็ก ชื่อ ชาย จำหน่าย พามาจาก หรือส่งไปยังที่ใด รับ หน่วงเหนี่ยว หรือกักขัง ซึ่งหญิงหรือเด็ก หรือจัดให้หญิงหรือเด็กกระทำการหรือยอมรับการกระทำใด เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น เพื่อการอนาจาร หรือเพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบ สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ไม่ว่าหญิงหรือเด็กนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี กฎหมายว่าด้วยสวัสดิภาพเด็กและเยาวชนหรือพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

3) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 9 กำหนดว่า ผู้ใดสมคบโดยการตกลงกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ต้องระวางโทษกึ่งหนึ่งของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

ถ้าได้มีการกระทำความผิดฐานฟอกเงินเพราะเหตุที่ได้มีการสมคบกันตามวรรคหนึ่ง ผู้สมคบกันนั้นต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

ในกรณีที่มีความผิดได้กระทำถึงขั้นลงมือกระทำความผิด แต่เนื่องจากการเข้าขัดขวางของผู้สมคบทำให้การกระทำนั้นกระทำไปไม่ตลอดหรือกระทำไปตลอดแล้วแต่การกระทำนั้นไม่บรรลุผล ผู้สมคบที่กระทำการขัดขวางนั้น คงรับโทษตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง เท่านั้น

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งกลับใจให้ความจริงแก่การสมคบต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีการกระทำความผิดตามที่ได้สมคบกัน ศาลจะไม่ลงโทษผู้นั้นหรือลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงใดก็ได้

4) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 มาตรา 4 กำหนดว่า ผู้ใดตกลงร่วมกันในการเสนอราคา เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือโดยการกีดกันมิให้มีการเสนอสินค้าหรือบริการอื่นต่อหน่วยงานของรัฐ หรือโดยการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐอันมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

ผู้ใดเป็นธุระในการชักชวนให้ผู้อื่นร่วมตกลงกันในการกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ผู้นั้นต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่ง

กล่าวโดยสรุป ในขณะนี้ประเทศไทยมีหลักกฎหมายที่พอจะนำไปใช้เพื่อป้องกันและปราบปรามกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรได้บ้าง คือ หลักกฎหมายเรื่องการสมคบ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายเรื่องสมคบของไทยในกฎหมายอาญาต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติที่กำหนดความรับผิดของบุคคลที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด ยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา ข้อ 5 วรรค 1 กล่าวคือ หลักสมคบตามกฎหมายไทยใช้กับบางฐานความผิดเท่านั้น เช่น ความผิดฐานเป็นกบฏ ฐานก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดฐานค้าหญิงและเด็ก และการค้ายาเสพติดตามกฎหมายพิเศษ เป็นต้น โดยมีได้ใช้กับความผิดฐานอื่น และมีได้ครอบคลุมถึงอาชญากรรมร้ายแรงอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา แม้จะมีการกำหนดไว้ใน

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ก็ตาม แต่ก็ เป็นเพียงส่วนหนึ่งของกระบวนการกระทำความผิดฐานทุจริตคอร์รัปชันเท่านั้น จึงยังไม่ครอบคลุมถึง ความผิดฐานทุจริตคอร์รัปชันทั้งระบบ นอกจากนี้ องค์ประกอบความผิดตามกฎหมายไทยก็ไม่สอดคล้องกับข้อ 5 วรรค 1 แห่งอนุสัญญาและหลักกฎหมายสหรัฐอเมริกา เช่น จำนวนของผู้กระทำความผิดและความผิดที่สมคบ ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 210 ความผิดฐานช่องใจ ต้องมีผู้สมคบกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป และความผิดฐานสมคบตามประมวลกฎหมายอาญาต้องเป็นการสมคบกันกระทำความผิดตามฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 และต้องเป็น ความผิดที่มีโทษจำคุก 1 ปีขึ้นไปเท่านั้นด้วย ในขณะที่อนุสัญญา ข้อ 5 วรรคหนึ่ง (ก) (1) กำหนดว่า ให้มีผู้สมคบสองคนก็เป็นความผิดแล้ว และความผิดที่สมคบก็กำหนดไว้ครอบคลุมอาชญากรรม ร้ายแรงทั้งหมด เป็นต้น

เนื่องจากลักษณะเฉพาะของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตมีผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีตำแหน่งหน้าที่ ฐานะของเศรษฐกิจและสังคมต่างจากผู้กระทำความผิดทั่วไป และยังเกิด จากผู้ร่วมกระทำความผิดหลายฝ่ายและมีการสมยอมกัน อีกทั้งการพิสูจน์ความผิดของผู้เป็นตุลาการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ในการกระทำความผิดฐานทุจริต หรือการสืบสาวไปถึงบุคคลที่อยู่เบื้องหลัง เป็นไปได้ยาก และกฎหมายไทยก็มีข้อจำกัดที่ไม่อาจเอาผิดกับผู้ที่ถูกหลงใจกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต โดยที่ยังไม่ได้มีการลงมือกระทำได้ ซึ่งความจำเป็นของการนำมาตราการสมคบกับกระทำความผิด (Conspiracy) มาใช้ในกฎหมาย ป.ป.ช.และร่างกฎหมายใหม่ เพื่อที่รัฐจะสามารถเข้า ระวังการกระทำความผิด ป้องกันสังคมให้พ้นจากอันตรายอันจะเกิดขึ้นจากการร่วมกันกระทำความผิดและนำตัวผู้สมคบมาลงโทษได้ แม้จะยังไม่มีความผิดเกิดขึ้นจริง ๆ ก็ตาม ถ้าต้องการให้การ ทุจริตคอร์รัปชันหมดไป หากไม่โยงถึงผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด คอร์รัปชันก็ยังคงมีอยู่ต่อไป

ในเรื่องนี้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้ง ในลักษณะองค์กร (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime) นอกจากกำหนดให้การทุจริตคอร์รัปชันและการกระทำทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ ของรัฐต่างประเทศเป็นความผิดกฎหมายอาญาแล้ว ยังกำหนดให้การมีส่วนร่วมในการทุจริตเป็น ความผิดอาญาด้วย ซึ่งการกำหนดความผิดดังกล่าวเป็นมาตรการบังคับให้รัฐภาคีจะต้องปรับปรุง แก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญา และหลักการของกฎหมายสหรัฐอเมริกาที่กำหนดหลัก สมคบกันกระทำความผิด (Conspiracy) ได้ครอบคลุมการกระทำความผิดอาญาที่กว้างขวางกว่า กฎหมายไทย ทั้งประเด็นจำนวนผู้กระทำความผิด ฐานความผิด และระดับโทษที่จะเป็นความผิด ฐานสมคบได้ ทั้งนี้ ปัจจุบันการทุจริตคอร์รัปชันและความผิดอื่น ๆ ได้มีการทำเป็นขบวนการใน ลักษณะองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ การดำเนินคดีตามกฎหมายอาญาทั่วไปก็ไม่อาจนำมาใช้ได้

มีบทบาทรองในการดำเนินคดีอาญาประเภทนี้ เพราะอัยการสูงสุดเป็นองค์กรสังกัดฝ่ายบริหารต่างจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ²²

ในบทบัญญัติดังกล่าว ยังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในการพิจารณาตรวจสอบความสมบูรณ์ของสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีที่มีความเห็นแตกต่างกันระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับอัยการสูงสุดในข้อกฎหมายว่าการกระทำตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ไม่เป็นความผิดหรือในข้อกฎหมายที่จะปรับบทฟ้องคดีอาญา หรือในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่เป็นความผิด ซึ่งถือว่าเป็นช่องว่างของกฎหมาย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

กรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าข้อเท็จจริงในคดีไม่อาจปรับบทเป็นความผิดเกี่ยวกับการทุจริตได้ ซึ่งเป็นความเห็นที่แตกต่างกันในข้อกฎหมายว่าการกระทำไม่มีความผิด เช่น ผู้ถูกกล่าวหาว่าเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 แต่ข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ถูกสั่งพักราชการ แม้ยังไม่มีคำสั่งปลดก็ถูกสั่งมิให้ปฏิบัติราชการแล้ว ไม่มีสถานะเป็นเจ้าพนักงาน หากไปแสดงตัวใช้อำนาจเสมือนเป็นเจ้าพนักงาน แม้จะเกี่ยวกับหน้าที่ราชการก็ไม่เข้าองค์ประกอบความผิด ไม่เป็นความผิดตามมาตรา 157²³ หรือการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดหลายฐานความผิด ทั้งเจ้าพนักงานยกยอกตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 ซึ่งมีอายุความ 20 ปี และเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามมาตรา 157 ซึ่งมีอายุความ 15 ปี หากคดีที่สั่งมาให้อัยการสูงสุดพ้นอายุความตามมาตรา 157 ไม่พ้นตามมาตรา 147 กรณีนี้อัยการสูงสุดจะดำเนินการเช่นใดเป็นต้น แม้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจะฟังเป็นยุติแล้วไม่จำเป็นต้องไต่สวนพยานเพิ่มเติม กรณีนี้ก็อาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าเรื่องที่ส่งมายังมีข้อไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ต้องแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อพิจารณาข้อไม่สมบูรณ์หรือรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วหาข้อยุติร่วมกัน

ส่วนในกรณีที่มีความเห็นแตกต่างกันในข้อกฎหมายที่จะปรับบทฟ้องคดีอาญา เช่น ปรับบทมาตราต่างกันแต่ฐานความผิดเดียวกัน อาทิ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติมีมูลว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปลอมเอกสารตามมาตรา 161 อัยการสูงสุดเห็นว่า

²² ออม รักษาสิทธิ์ . รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์ พิมพ์ครั้งที่ 2 . กรุงเทพมหานคร : ด่านสุนทรภากรพิมพ์ , 2543 , หน้า 196 .

²³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2255/2520 พลตำรวจถูกสั่งพักราชการ แสดงตัวว่าเป็นตำรวจจับหญิงหาว่ามีอาวุธปืน แต่กลับพาไปชมขี้น้ำเรา แม้ยังไม่มีคำสั่งปลด แต่ก็สั่งมิให้ปฏิบัติราชการแล้ว ไม่เป็นการปฏิบัติราชการในฐานะเป็นเจ้าพนักงาน ตามมาตรา 157

ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดฐานดังกล่าว และยังเป็นความผิดฐานปลอมเอกสารราชการและใช้เอกสารปลอม มาตรา 264 , 265 และ 268 ด้วย เป็นต้น กรณีนี้ไม่อาจถือได้ว่าเป็นเรื่องที่ส่งมามีข้อไม่สมบูรณ์ซึ่งต้องตั้งคณะกรรมการร่วม แต่เป็นเรื่องที่ส่งมามีข้อสมบูรณ์แล้ว เพียงแต่ความเห็นในข้อกฎหมายต่างกัน ซึ่งอัยการสูงสุดในฐานะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ฟ้องคดีอาญามีหน้าที่ต้องปรับบทกฎหมายให้ถูกต้องและฟ้องผู้ถูกกล่าวหาในความผิดฐานอื่นเพิ่มเติมได้ โดยอัยการสูงสุดไม่ต้องแจ้งขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.ก่อน

นอกจากนั้น ในกรณีที่มีความเห็นแตกต่างกันในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่เป็นความผิด เช่น อัยการสูงสุดตรวจพิจารณาสรุปข้อเท็จจริงและเหตุผลที่ได้จากการไต่สวนแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงต่างๆปรากฏว่า การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิด ผู้ถูกกล่าวหา บุคคลอื่น ผู้เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนมิได้กระทำความผิด คดีขาดอายุความ หรือมีเหตุตามกฎหมายที่บุคคลดังกล่าวไม่ต้องรับโทษ รวมทั้งกรณีต่างๆที่จะมีผลทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไป อัยการสูงสุดจะมีอำนาจหน้าที่อำนวยความสะดวกโดยมีความเห็นไปในทางสั่งยุติเรื่อง หรือสั่งไม่ฟ้องในฐานะเป็นองค์หนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้มากนักน้อยเพียงใด การที่กฎหมายไม่ได้กล่าวถึงอำนาจในการยุติคดีของอัยการสูงสุดไว้ แต่บัญญัติแต่เพียงว่าหากอัยการสูงสุดเห็นว่าข้อเท็จจริงสมบูรณ์เพียงพอ ก็ยื่นฟ้องไปและหากข้อเท็จจริงไม่อาจหาข้อยุติให้สมบูรณ์เพียงพอได้ ก็ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ฟ้องคดีเองหรือจ้างทนายความฟ้องคดีแทน กรณีนี้จึงถือเป็นช่องว่างของกฎหมาย และมีประเด็นที่พิจารณาต่อไปว่าสมควรจะมีการพิจารณา ทบทวนแก้ไขอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดให้มีอำนาจ หน้าที่เช่นอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือไม่ เพียงใด จึงเป็นปัญหาที่น่าคิดว่าจะกำหนดบทบาทหน้าที่ของอัยการสูงสุดอย่างไรให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงสมควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ชัดเจนว่าอัยการสูงสุดจะมีอำนาจหน้าที่ประการใดในกรณีดังกล่าว²⁴

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁴ คัมภีร์ แก้วเจริญ และคณะ .การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศึกษาเฉพาะขั้นตอนของพนักงานอัยการ : สำนักงานอัยการสูงสุด .การประชุมเชิงวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 ปี 2548 (วันที่ 22-23 สิงหาคม 2548) , หน้า 3 : 4 : 67 – 3 : 4 : 72 .