

บทที่ 3

สภาพปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานคดีอาญาของ ป.ป.ป.

การที่ ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเองได้ ต้องส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีให้เหมือนเช่นคดีอาญาทั่วไป ทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของป.ป.ป. อยู่ไม่น้อย เพราะมาตรการทางอาญาเป็นมาตรการที่ใช้ในการป้องกันปราบปรามผู้กระทำความผิดที่ละเมิดกฎกติกาของสังคม ทำให้สังคมส่วนรวมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ให้ยุติการกระทำผิดที่เป็นการละเมิดกฎหมายซึ่งเป็นกฎกติกาของสังคมนั้นเสีย หรือหากไม่ยุติการกระทำผิด เพราะเป็นนิสัยประจำตัวที่ชอบแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองหรือพรรคพวกของตน โดยไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนของผู้อื่น ก็ให้ถูกขจัดออกไปจากสังคมมิให้ก่อความเดือดร้อนได้อีก มาตรการทางอาญาจึงเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการป้องปรามผู้กระทำความผิดและคุ้มครองสังคมให้อยู่เป็นปกติสุข แต่มาตรการทางอาญาที่นำมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญระดับชาติ กลับไม่มีมาตรการใดๆ เป็นพิเศษที่จะทำให้ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบสัมฤทธิ์ผลสมดังเจตนารมณ์ที่จัดตั้งป.ป.ป. ขึ้นมา ทำให้เป็นปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของป.ป.ป. เป็นอย่างยิ่ง สภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีอาญาที่ ป.ป.ป. ประสบอยู่ในขณะนี้พอสรุปได้ดังนี้คือ

3.1 ปัญหาและอุปสรรคเกิดจากสภาพภายใน ป.ป.ป.

3.2 ปัญหาและอุปสรรคเกิดจากสภาพภายนอก ป.ป.ป.

3.1 ปัญหาและอุปสรรคเกิดจากสภาพภายใน ป.ป.ป.

การปฏิบัติภารกิจขององค์กร ป.ป.ป. ที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ก็ประสบปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลด้านคดีอาญาจากสภาพภายในองค์กร ป.ป.ป. ด้วยเช่นกัน สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นคือ

3.1.1 ข้อยกเว้นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

การที่ ป.ป.ป. ประสบปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ อันเนื่องมาจากการใช้มาตรการทางอาญาของ ป.ป.ป. นั้น ส่วนใหญ่เกิดจากข้อยกเว้นในอำนาจหน้าที่ทางคดีอาญาของ ป.ป.ป. ที่กฎหมายรองรับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีทั้งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง มีผลกระทบให้ ป.ป.ป. ปฏิบัติหน้าที่สำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ยาก ข้อยกเว้นอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ป. กฎหมายเหล่านั้นมีดังนี้

1. พระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. เป็นกฎหมายที่รองรับอำนาจหน้าที่การปฏิบัติงานของ ป.ป.ป. โดยตรง แต่อำนาจหน้าที่ที่พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. กำหนดรองรับไว้ให้ในส่วนของอาญาขณะนี้ เป็นอุปสรรคทำให้ ป.ป.ป. ใช้มาตรการทางอาญาป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะนับตั้งแต่ใช้บังคับพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตั้งแต่ พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบัน การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการก็ยังปรากฏให้เห็นอยู่และมีแนวโน้มเกิดขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงระดับผู้บริหารประเทศอยู่จำนวนมาก คดีนอกจากเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์เป็นตัวเงินจำนวนมากแล้ว ยังมีส่วนเกี่ยวข้องกับการประกอบอาชญากรรมที่ร้ายแรงอีกด้วย ดังที่ปรากฏเป็นข่าวให้เห็นตามสื่อมวลชนต่างๆ แสดงว่ามาตรการทางอาญาที่ใช้บังคับอยู่ในพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ขณะนี้ ยังมีข้อบกพร่องอยู่บางประการ จึงใช้ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้ผลน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ข้อบกพร่องของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มีอย่างไร และก่อให้เกิด

ปัญหาอุปสรรคกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ป.ป.ป. ประการใดบ้าง จะนำเสนอให้เห็นดังต่อไปนี้

1.1 **ข้อขัดแย้งการใช้อำนาจรัฐ** การใช้บังคับกฎหมายใดๆ ให้มีประสิทธิภาพ บทบัญญัติของกฎหมายนั้นจะต้องสนองเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายฉบับนั้น พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ก็เช่นกัน เจตนารมณ์ที่แท้จริงในการออกของพระราชบัญญัติป.ป.ป. อยู่ที่การทำให้การทุจริตและประพฤติมิชอบหมดสิ้นไปจากวงราชการไทย ดังนั้นบทบัญญัติในพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. จึงต้องมีเนื้อหาสาระที่เป็นการสนองเจตนารมณ์ของการออกกฎหมาย ป.ป.ป. ด้วย แต่บทบัญญัติที่รองรับมาตรการทางอาญาในพระราชบัญญัติป.ป.ป. ที่ใช้บังคับใช้อยู่ในขณะนี้ ไม่มีมาตรการที่เฉียบขาดหรือมาตรการอื่นใดเป็นพิเศษ ที่มีประสิทธิภาพพอที่จะทำให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของการออกพระราชบัญญัติป.ป.ป. ได้ เพราะยังคงต้องใช้มาตรการอาญาตามกระบวนการดำเนินคดีอาญาเหมือนคดีอาญาอื่นๆ ทั่วไป ซึ่งมีตั้งแต่ความผิดเล็กน้อย อาทิเช่น ความผิดฐานส่งเสียงทำให้เกิดเสียง หรือกระทำความอื้ออึงโดยไม่มีเหตุอันควรจนทำให้ประชาชนตกใจหรือเดือดร้อน ซึ่งผู้กระทำความผิดฐานนี้จะต้องรับโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาทตามที่บัญญัติไว้ใน ป.อ.มาตรา 370 จนถึงความผิดร้ายแรง อาทิเช่น ความผิดฐานฆ่าผู้อื่นโดยเจตนา ต้องรับโทษประหารชีวิต หรือจำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สิบห้าปีจนถึงยี่สิบปี ตามที่บัญญัติไว้ใน ป.อ.มาตรา 288 เป็นต้น ซึ่งเป็นมาตรการที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม แต่ความผิดอาญาที่อยู่ในส่วนความรับผิดชอบของป.ป.ป. ไม่ใช่ความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมเป็นความผิดเกี่ยวกับการปกครองการบริหารประเทศที่กระทบถึงความมั่นคงของประเทศ จึงควรที่จะมีมาตรการเป็นพิเศษให้แตกต่างไปจากมาตรการทางอาญาที่ใช้บังคับกับคดีอาญาอื่นๆ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการปกครองการบริหารประเทศ แต่พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ก็ไม่ได้บัญญัติมาตรการใดๆ ทางอาญาเป็นพิเศษนอกเหนือจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไป ทำให้พระราชบัญญัติป.ป.ป. ขาดความศักดิ์สิทธิ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในทางอาญา จึงไม่ค่อยมีผู้ใดเกรงกลัวมาตรการทาง

อาญาของป.ป.ป. จนป.ป.ป. ถูกขนานนามว่าเป็น "เสือกระดาษ" จึงสมควรที่จะแก้ไขมาตรการทางอาญาให้สมกับเจตนารมณ์การออกพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาใช้บังคับ

1.2 บัญญัติรับรองฐานะ เป็นองค์กร เสริม⁽¹⁾ พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. บัญญัติออกมาเพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ป.ป.ป. ให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการต่างๆ ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. จึงกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ป.ป.ป. ให้ปฏิบัติตรงตามความประสงค์ที่จัดตั้งป.ป.ป. ขึ้นมา ป.ป.ป. ถูกจัดตั้งขึ้นมาให้มีลักษณะเป็นองค์กร เสริมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยทำหน้าที่ตรวจสอบเร่งรัดการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานฝ่ายบริหารต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิได้มีลักษณะ เป็นองค์กรหลักในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยตรง พระราชบัญญัติป.ป.ป. จึงบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ในลักษณะ เสริมการทำงานของฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ป.ป.ป. จึงมีจำกัดเพื่อให้สอดคล้องกับการเป็นองค์กรเสริม ทำให้ ป.ป.ป. ขาดเอกภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องให้หน่วยงานของฝ่ายบริหารที่เป็นองค์กรหลักดำเนินการเองโดยตรง ดังนั้นการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. จึงไม่ได้ให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ในการดำเนินคดีอาญาเอง เพราะประสงค์จะให้องค์กรหลักของฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบดำเนินคดีอาญาอยู่แล้ว คือ องค์กรตำรวจหรือฝ่ายปกครองเป็นผู้ทำหน้าที่นี้โดยตรง และเพื่อไม่ให้เป็นการทำงานซ้ำซ้อนกัน พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. จึงบัญญัติให้การสอบสวนของ ป.ป.ป. มีลักษณะเป็นการสอบสวนเบื้องต้น⁽²⁾ เพื่อเริ่มคดีให้แก่องค์กรหลัก และให้องค์กรหลักได้กลิ่นรองการสอบสวนของ ป.ป.ป. ก่อน ลักษณะเช่นนี้จึงทำให้การ

1. องค์กรตรวจสอบการปฏิบัติราชการ : ศึกษาเปรียบเทียบปัญหาการบริการงานของไทย และฮ่องกง, เอกสารสำนักงาน ป.ป.ป., (ไม่ปรากฏสถานที่และปีที่พิมพ์), หน้า 3.
2. เรื่องเดียวกัน. หน้า 20.

ปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ขาดความคล่องตัว ไม่มีเอกภาพเป็นของตนเอง ทำให้ดู
เหมือน ป.ป.ป. ไม่มีประสิทธิภาพในการทำงาน จึงสมควรแก้ไขอำนาจหน้าที่และวิธีปฏิบัติใน
ทางอาญาที่ทำให้เจ้าหน้าที่ป.ป.ป. ขาดความคล่องตัวเสียใหม่ โดยไม่ขัดกับหลักการการเป็น
องค์กรเสริมของฝ่ายบริหาร

1.3 รับรองอำนาจหน้าที่ทางวินัย เป็นหลัก⁽³⁾

ภาระกิจที่เจ้าหน้าที่ป.ป.ป. ปฏิบัติอยู่ตามอำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัติป.ป.ป.
เป็นภาระกิจที่เน้นหนักไปทางด้านวินัยเป็นหลัก คือ ตรวจสอบกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของ
เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ให้เป็นไปถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่
ควบคุมอยู่ ไม่ได้มีภาระกิจเกี่ยวข้องกับทางอาญาโดยตรง แต่เนื่องจากทางอาญาเป็นผลสืบเนื่อง
จากการปฏิบัติหน้าที่ทางวินัย แล้วพบเป็นความผิดทางวินัยด้วย พระราชบัญญัติป.ป.ป. จึงบัญญัติ
รับรองให้มีอำนาจรับผิดชอบในทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับทางวินัยนั้นด้วย แต่มิได้ให้รับผิดชอบทาง
อาญาโดยตรงจนถึงขั้นดำเนินคดีอาญาได้เอง เพราะป.ป.ป. เป็นเพียงองค์กรเสริมมิใช่องค์กร
หลักในการดำเนินคดีอาญา อำนาจหน้าที่ในส่วนทางอาญาจึงบัญญัติรับรองให้ดำเนินการเพียง
เพื่อทราบข้อเท็จจริง ว่ามีมูลพอจะถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาที่นั้นกระทำการทุจริตหรือ
ประพฤติมิชอบอันเป็นความผิดอาญาหรือไม่ หากมีมูลจะต้องส่งเรื่องให้องค์กรหลักที่รับผิดชอบ
การดำเนินคดีอาญารับไปดำเนินการต่อไป ซึ่งเป็นกรกำหนดขั้นนทางปฏิบัติของป.ป.ป. ไว้เพื่อ
คุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลย์อำนาจ⁽⁴⁾
ดังนั้นอำนาจหน้าที่ในส่วนคดีอาญาของป.ป.ป. จึงเป็นเพียงการสืบสวนสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จ
จริงและชี้มูลความผิดเท่านั้น⁽⁵⁾ ไม่ได้มีอำนาจไปถึงการ

3. เรื่องเดียวกัน. หน้า 4.

4. เรื่องเดียวกัน. หน้า 4.

5. พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 13(3) และมาตรา 19 วรรคแรก

สอบสวนเพื่อชี้ขาดความผิดและโทษ เพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณาฟ้องคดี การที่ ป.ป.ป. มีเพียงอำนาจทำการสอบสวนเพื่อชี้มูลเอง ทำให้พระราชบัญญัติป.ป.ป. ไม่ได้บัญญัติรองรับอำนาจในการสอบสวนไว้ดังเช่นของพนักงานสอบสวนที่มีบัญญัติรองรับไว้ใน ป.ว.อ. จึงเป็นอุปสรรคในการสอบสวนคดีอาญาของป.ป.ป. อยู่ไม่น้อย ที่ไม่อาจแสวงหาพยานหลักฐานได้ด้วยตนเองอย่างเต็มที่ ต้องขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นเพื่อให้ได้พยานหลักฐานมา

1.4 อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญา อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป.ป.ป. ไม่เอื้ออำนาจให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพพอที่จะใช้เป็นหลักการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทุจริตและประพฤติมิชอบได้ เพราะอำนาจหน้าที่ที่ให้ไว้เกี่ยวกับวิธีการสอบสวนและการให้ความสำคัญกับสำนวนการสอบสวนมีขอบเขตจำกัด ไม่อาจส่งเสริมให้การสอบสวนคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ป.ป.ป. มีความศักดิ์สิทธิ์เท่ากับการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ข้อจำกัดเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาของ ป.ป.ป. เป็นปัญหาและอุปสรรคดังนี้

(1) วิธีการสอบสวน ในการสอบสวนคดีอาญาของ ป.ป.ป. เจ้าหน้าที่ป.ป.ป. มีอำนาจเพียงสอบถามหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ เพื่อทราบความจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใด ๆ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเกี่ยวข้องกับอยู่ และเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีอาญา มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารที่ป.ป.ป. ต้องการเท่านั้น ไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจค้น บังคับยึด หรือจับกุม เพื่อได้พยานหลักฐานหรือเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ⁽⁶⁾ เพราะพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ไม่ได้ให้อำนาจไว้ ซึ่งในทางปฏิบัติ ป.ป.ป. มักจะไม่ค่อยได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต้นสังกัดที่ ป.ป.ป. ขอความร่วมมือในการทราบข้อมูลและขอพยานหลักฐานเท่าใดนัก ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ป. ไม่ได้มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวน จึงไม่มี

6. รายงานผลการปฏิบัติราชการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี 2539, หน้า 66.

อำนาจบังคับให้หน่วยงานต้นสังกัดนั้นให้ความร่วมมือในการแสวงหาพยานหลักฐานของ ป.ป.ป. หากเจ้าหน้าที่ป.ป.ป. ทำการแสวงหาพยานหลักฐานเองโดยผลการ โดยพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ไม่ได้ให้อำนาจไว้ ย่อมถือว่าเจ้าหน้าที่ป.ป.ป. ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หากการแสวงหาพยานโดยมิชอบนั้นไปกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือบุคคลใด เจ้าหน้าที่ป.ป.ป. ย่อมไม่ได้รับการคุ้มครองจากการกระทำนั้น แม้จะทำเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนตามหน้าที่ของตนก็ตาม เพราะกฎหมายย่อมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้บริสุทธิ์และสุจริตมิให้ได้รับความเสียหายตามหลักทฤษฎีว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ดังนั้น วิธีสอบสวนคดีอาญาที่เจ้าหน้าที่ป.ป.ป. ปฏิบัติอยู่ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ในขณะนี้ จึงเป็นอุปสรรคในการแสวงหาพยานหลักฐานของ ป.ป.ป. มากพอสมควร

(2) ส่วนงานการสอบสวน พระราชบัญญัติป.ป.ป. ไม่ได้บัญญัติรับรองรับส่วนงานการสอบสวนคดีอาญาของ ป.ป.ป. ให้ถือเป็นส่วนงานการสอบสวนของพนักงานสอบสวนอย่างเช่นที่บัญญัติรับรองรับส่วนงานการสอบสวนคดีวินัยของ ป.ป.ป. ที่ให้คณะกรรมการพิจารณาโทษทางวินัยของหน่วยงานต้นสังกัดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตหรือประพฤติมิชอบจะต้องยึดถือใช้เป็นหลักในการพิจารณาโทษทางวินัย ดังนั้นพนักงานสอบสวนจึงทำการสอบสวนคดีอาญาโดยใช้ดุลยพินิจในการแสวงหาพยานหลักฐานเองใหม่ จะไม่ค่อยให้ความสำคัญกับส่วนงานการสอบสวนของป.ป.ป. เพราะไม่มีกฎหมายบังคับไว้ จึงทำให้ส่วนงานการสอบสวนของ ป.ป.ป. ไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร ทั้งที่ส่วนงานการสอบสวนของป.ป.ป. มีข้อมูลเกี่ยวกับกฎระเบียบปฏิบัติและขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา สามารถชี้ให้เห็นช่องทางของการทุจริตหรือจุดที่ทำการทุจริตได้ชัดเจน และพยานหลักฐานที่ปรากฏอยู่ในสำนวนของ ป.ป.ป. ก็เป็นพยานหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงการทุจริต หรือประพฤติมิชอบได้โดยตรง เช่น การทุจริตโดยปลอมใบเสร็จรับเงินของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทุจริตสังกัดอยู่ ทำการปลอมใบเสร็จรับเงินและใช้ใบเสร็จรับเงินปลอมนั้น โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบอยู่ กรณีดังกล่าวนี้ผู้ที่รู้ระเบียบวิธี และขั้นตอนในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเท่านั้นที่จะรู้ขบวนการทุจริต

ได้ ซึ่งป.ป.สามารถทราบได้ทันทีหรือภายในเวลาไม่นานนัก เพราะ ป.ป.ป. มีหน้าที่ตรวจสอบกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขอหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่แล้ว การที่พนักงานสอบสวนไม่ยึดถือข้อมูลในสำนวนการสอบสวนของป.ป.ป. ทำให้พนักงานสอบสวนต้องไปศึกษาระเบียบวิธีปฏิบัติและขั้นตอนในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาอีก ทำให้เสียเวลาจนบางครั้งคดีล่าช้าเกินสมควรไม่อาจทำให้ผู้กระทำผิดได้รับผลร้ายทันตาเห็น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีนิสัยไม่ซื่อสัตย์สุจริตจึงไม่เกรงกลัวที่จะกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบเมื่อมีโอกาส เพราะเห็นว่ามาตรการทางอาญาของ ป.ป.ป. ไม่มีประสิทธิภาพเท่าใดนัก ทำให้การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการปากกม็อยู่เรื่อยมา

2. กฎหมายอื่น

ข้อจำกัดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายอื่นนอกจากพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. คือ ข้อจำกัดอำนาจหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ป.ว.อ.) ใน ป.ว.อ. กำหนดให้คดีอาญาความผิดต่อแผ่นดินซึ่งรัฐเป็นผู้เสียหายจะต้องดำเนินกระบวนการตามขั้นตอนคือ ให้มีการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวน ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่ทำการสอบสวน ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครอง พนักงานสอบสวนต้องทำการสอบสวนด้วยการรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการอื่นใดเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ ในการสอบสวนนั้นจะต้องเริ่มทำการสอบสวนทันทีโดยมิชักช้า โดยจะสอบสวน ณ ที่ใด หรือเวลาใดก็ได้แล้วแต่พนักงานสอบสวนจะเห็นสมควร ไม่ว่าจะ มีผู้ต้องหาอยู่ด้วยหรือไม่ก็ตาม และในการสอบสวนพนักงานสอบสวนมีอำนาจ ตรวจตัวผู้ต้องหา ตรวจค้นบุคคลสิ่งของหรือสถานที่ที่บุคคลที่สงสัย อาศัยทรัพย์สิน จับกุมกักขังหรือควบคุมผู้ต้องสงสัยหรือผู้กระทำผิดเปรียบเทียบปรับ ปลดปล่อยชั่วคราว ออกหมายเรียกให้บุคคลมาให้ปากคำหรือส่งสิ่งของที่ครอบครอง ออกหมายจับหมายค้น ตลอดจนชั้นสูตรพลิกศพ ตามที่ ป.ว.อ. ได้ให้อำนาจไว้ เมื่อทำการสอบสวนเสร็จพนักงานสอบสวนต้องสรุปสำนวนการสอบสวนชี้ขาดความผิดและบทลงโทษเสนอ

ความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสั่งฟ้องคดี โดยห้ามพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีอาญาใดๆ ต่อศาลโดยมิได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน เมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการต้องพิจารณาสั่งคดีว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่ หากพิจารณาแล้วมีคำสั่งฟ้อง พนักงานอัยการมีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 เรื่องลักษณะการดำเนินคดีอาญาทั่วไป

กระบวนการดำเนินคดีอาญาตาม ป.ว.อ. ที่กล่าวมานี้เห็นได้ว่า ต้องมีการสอบสวนเพื่อชี้ขาดและโทษความผิด และการสอบสวนต้องทำโดยพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่กฎหมายให้มีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนเท่านั้น แต่ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ป.ป.ป. เป็นพนักงานสอบสวนตาม ป.ว.อ. ดังนั้น เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. จึงไม่มีอำนาจทำการสอบสวนตามที่บัญญัติไว้ใน ป.ว.อ. ได้ สำนวนการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. จึงไม่อาจเสนอพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสั่งฟ้องได้ เพราะสำนวนการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ป.ป.ป. ไม่ใช่สำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามกฎหมาย ที่จะถือว่าได้มีการสอบสวนก่อนฟ้องแล้ว อำนาจหน้าที่การสอบสวนใน ป.ว.อ. จำกัดให้ทำได้เฉพาะเจ้าพนักงานที่เป็นพนักงานสอบสวนตามกฎหมายเท่านั้น ทำให้เจ้าหน้าที่ป.ป.ป. ซึ่งไม่ได้เป็นพนักงานสอบสวนตามกฎหมายไม่อาจใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในการแสวงหาพยานหลักฐานได้ เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ไม่สามารถเข้าไปตรวจค้นบุคคล สิ่งของหรือสถานที่ใด ๆ ไม่สามารถยึดอายัดสิ่งของหรือจับกุมบุคคลใด ทำให้เป็นอุปสรรคในการแสวงหาพยานหลักฐานของป.ป.ป. ที่ไม่อาจเอาพยานหลักฐานมาได้ทันที ซึ่งคดีเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการนี้เป็นคดีที่ละเอียดอ่อนพยานหลักฐานที่จะทำให้ทราบข้อเท็จจริงมักอยู่กับตัวผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิด จึงเป็นการยากที่เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. จะเอาหลักฐานนั้นมาด้วยอำนาจของป.ป.ป. เอง เพราะกฎหมายไม่รับรองอำนาจไว้ให้ ทำให้พยานหลักฐานสำคัญมักสูญหายหรือถูกทำลายไปก่อนที่จะมีการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดข้อจำกัดอำนาจหน้าที่ตามป.ว.อ. จึงเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของ ป.ป.ป.

ตามที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ในกาสอบสวน และดำเนินคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ป.ป.ป. ถูกจำกัดโดยผลของกฎหมายทั้งตัวพระราชบัญญัติป.ป.ป. เองและตาม ป.ว.อ. เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ไม่มีเอกภาพในการสอบสวนและดำเนินคดีอาญาได้เอง ทำให้ขาดความคล่องตัวในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ข้อจำกัดของกฎหมายจึงเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป.

3.1.2 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป.

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ป.ป.ป. ที่ทำการสอบสวนคดีอาญาตามพระราชบัญญัติป.ป.ป.ให้อำนาจไว้นั้น ก็มีผลทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ประสบผลสำเร็จน้อยได้เช่นกัน คือ

1. ความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ผู้ที่มีหน้าที่ทำการสืบสวนสอบสวนนั้นมิใช่มีเพียงผู้สำเร็จการศึกษาจากสาขานิติศาสตร์เพียงสาขาเดียว แต่สำเร็จจากสาขาอื่นๆด้วย เช่น เศรษฐศาสตร์ บัญชี และอื่นๆ ทำให้ขาดความรู้ความชำนาญในการสืบสวนสอบสวน อีกทั้งมีการฝึกอบรมเกี่ยวกับการสืบสวนไม่บ่อยนัก จึงขาดประสบการณ์ ทำให้ประสิทธิภาพในการสอบสวนคดีอาญาไม่ดีเท่ากับการสอบสวนของพนักงานสอบสวน
2. อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ผู้ปฏิบัติหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีอาญามีจำนวนบุคลากรไม่เพียงพอกับภาระงานที่เจ้าหน้าที่ป.ป.ป. ต้องรับผิดชอบ เพราะเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบคดีของป.ป.ป. ทั้งราชอาณาจักร ทำให้ภาระงานมากกว่ากำลังเจ้าหน้าที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สื่อทั้งเจ้าหน้าที่ป.ป.ป. หมุนเวียนเข้าออกงานบ่อยครั้ง ทำให้คดีที่รับผิดชอบอยู่ต้องมอบให้กับเจ้าหน้าที่ป.ป.ป. คนอื่นรับไปปฏิบัติแทน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทุจริตหรือประพฤติมิชอบ รับผิดชอบโทษดังเจตนารมณ์ที่ให้ ป.ป.ป. รับผิดชอบด้านคดีอาญาด้วย

จากปัญหาและอุปสรรคภายในของ ป.ป.ป. ก็มีผลสำคัญทำให้ ประสิทธิภาพการดำเนินคดีอาญาของ ป.ป.ป. ไม่สัมฤทธิ์ผลเช่นกัน

3.2 ปัญหาและอุปสรรคเกิดจากสภาพภายนอก ป.ป.ป.

ปัญหาจากสภาพภายนอก ป.ป.ป. คือ ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวน ที่ไม่สามารถทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบได้จริงจัง จึงควรทราบถึงประสิทธิภาพและผลของการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวน เพื่อทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินคดีอาญาของป.ป.ป. โดยพนักงานสอบสวนว่าเป็นประการใด

3.2.2 ประสิทธิภาพการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวน

การที่เจ้าหน้าที่ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจดำเนินคดีอาญาเองต้องมอบให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญาให้เป็นอุปสรรคในการดำเนินคดีอาญาที่อยู่ในความรับผิดชอบของป.ป.ป. เช่นกัน เพราะเท่าที่ผ่านมาประสิทธิภาพและผลของการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนในคดีที่ ป.ป.ป. ส่งเรื่องให้ นั้น สัมฤทธิ์ผลน้อยมาก สามารถเอาผิดเอาโทษกับเจ้าหน้าที่ป.ป.ป. ที่ถูกกล่าวหาได้เพียงไม่กี่ราย ทั้งที่สำนวนการสอบสวนของ ป.ป.ป. ที่ส่งให้พนักงานสอบสวนก็มีพยานหลักฐานที่แน่นหนาว่าจะเอาผิดเอาโทษกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ แต่ก็เอาผิดเอาโทษไม่ได้มากนัก สาเหตุที่ทำให้การดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวน ไม่ประสบผลสำเร็จดังที่ ป.ป.ป. คาดหวังไว้เนื่องจากสาเหตุเหล่านี้ คือ

1. การแสวงหาพยานหลักฐาน

คดีเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นคดีที่หาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดยาก เพราะผู้กระทำผิดมักจะกระทำโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบอยู่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำผิดผู้นั้นย่อมมีความรู้ความสามารถและความชำนาญในกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของตนเป็นอย่างดี เมื่อกระทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบ จึงไม่ค่อยปรากฏหลักฐานให้เห็นได้ง่ายนัก อีกทั้งพยานหลักฐานที่จะพิสูจน์การกระทำผิดได้ก็มักจะอยู่ในความครอบครองของผู้กระทำผิดเอง จึงเป็นการยากที่จะนำเอาพยานหลักฐานดังกล่าวมาได้โดยง่าย แม้พนักงานสอบสวนจะมีอำนาจเข้าไปตรวจค้นสถานที่

บุคคลหรือสิ่งของที่อาจใช้เป็นหลักฐานได้ และยึดอายัดสิ่งของที่ใช้เป็นพยานหลักฐานได้ก็ตาม
กว่าพนักงานสอบสวนจะดำเนินการดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำผิดก็จะรู้ตัวและทำลายหลักฐานเสียก่อน แต่เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจจะเข้าไปตรวจค้นสถานที่หรือยึดสิ่งของใด ๆ
เองได้ ทำให้หลักฐานในการทำการทุจริตยังคงอยู่ในความครอบครองของผู้กระทำผิด เมื่อ
ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจสอบสวนเพื่อส่งให้พนักงานอัยการฟ้องโดยตรง การที่ ป.ป.ป. ทำการสอบสวนแล้วต้องส่งให้ ป.ป.ป. ทำการสอบสวนอีก จึงทำให้ผู้กระทำผิดรู้ตัวและมีเวลาพอที่จะทำลายหลักฐานสำคัญต่างๆ ได้ ทำให้พนักงานสอบสวนขาดพยานหลักฐานสำคัญที่จะพิสูจน์ความผิด สำ-
นวนการสอบสวนของ ป.ป.ป. จึงมีน้ำหนักน้อยไม่ค่อยพอพียงให้ลงโทษผู้กระทำผิดได้ จนทำให้พนักงานอัยการส่งไม่ฟ้องบ้าง ศาลพิพากษายกฟ้องบ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดจึงถูกลงโทษเพียงไม่กี่รายจากจำนวนหลายรายที่ ป.ป.ป. ส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดี
การแสวงหาพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวน จึงเป็นอุปสรรคประการหนึ่งในการดำเนินคดี
อาญาที่ ป.ป.ป. รับผิดชอบอยู่

2. ความล่าช้าในการดำเนินคดี

การดำเนินคดีของพนักงานสอบสวน มักจะล่าช้าไม่ทันการพอที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้กระทำผิดได้รับโทษหลังจากการกระทำผิดได้โดยพลัน ไม่สมกับเจตนารมณ์ในการใช้กฎหมายอาญาเป็นมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิด สาเหตุที่ทำให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีล่าช้ามีสาเหตุสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ 1. วิธีปฏิบัติในการสอบสวน และ 2. การใช้ดุลยพินิจในการสอบสวน

2.1 วิธีปฏิบัติในการสอบสวน การสอบสวนของพนักงานสอบสวนที่ปฏิบัติอยู่ในขณะนี้ พนักงานสอบสวนใช้ดุลยพินิจตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายรับรองไว้ให้ โดยใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่เคยปฏิบัติกันมาเป็นหลัก โดยมีได้แยกแยะลักษณะของคดีว่าคดีใดควร

ใช้ดุลพินิจในทางปฏิบัติให้แตกต่างออกไปจากการใช้ดุลพินิจในการทำการสอบสวนคดีอาญาทั่ว ๆ ไป จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติจนทำให้คดีที่สำคัญบางคดีล่าช้าไป จนไม่อาจให้ผู้กระทำผิดได้รับผิดรับโทษได้ วิธีปฏิบัติในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนที่เป็นสาเหตุให้การดำเนินคดีล่าช้ามีดังนี้

(1) พนักงานสอบสวน มักจะไม่ค่อยยึดถือสำนวนการสอบสวนของ ป.ป.ป. เป็นหลักในการสอบสวนของพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนมักจะมุ่งประเด็นในการสอบสวนและแสวงหาพยานหลักฐานใหม่เอง⁽⁷⁾ ทำให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อนกันระหว่างการสอบสวนของ ป.ป.ป. และการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ทำให้เสียเวลาในการสอบสวนโดยใช่เหตุ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะพนักงานสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ป.ป.ป. มุ่งประเด็นไปในทางวินัยมากกว่าทางอาญา จึงทำให้พนักงานสอบสวนขาดความเชื่อถือการสอบสวนของป.ป.ป. ทั้งที่เจ้าหน้าที่ป.ป.ป. เหล่านั้นรู้ข้อมูลเกี่ยวกับระเบียบขั้นตอนวิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเป็นอย่างดี สามารถชี้ช่องทางของการกระทำผิดให้เห็นได้ และเนื้อหาในสำนวนการสอบสวนก็ได้รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้แน่นอนหาพอที่จะพิสูจน์ความผิดและให้ผู้กระทำผิดรับโทษได้ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานสอบสวนที่จะได้ไม่ต้องเสียเวลาในการสอบสวนนานเท่าใดนัก แต่พนักงานสอบสวนกลับไม่ใช่สำนวนการสอบสวนของ ป.ป.ป. เป็นหลักในการสอบสวนกลับไปใช้ดุลพินิจในการสอบสวนใหม่เอง จึงทำให้คดีอาญาที่ ป.ป.ป. ส่งไปให้มีการดำเนินคดีล่าช้ากว่าที่ควรจะเป็น

(2) พนักงานสอบสวนไม่สามารถทราบกฎระเบียบวิธีปฏิบัติของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่าการกระทำผิดได้หมดทุกหน่วยงาน เมื่อมีคดีเกี่ยวกับหน่วยงานใดของรัฐ พนักงานสอบสวนก็ต้องใช้เวลาศึกษากฎหมายและกฎระเบียบปฏิบัติต่างๆ พอสมควร เพื่อให้

7. สติ ตูวิเชียร. กองปราบปรามกับการสอบสวนความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ. หน้า

ทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดของการกระทำที่กล่าวหาได้ บางครั้งก็ต้องขอความร่วมมือจากหน่วยงานต้นสังกัดให้ส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา ซึ่งกว่าจะได้มาก็ต้องใช้เวลา เพราะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของระบบราชการ บางครั้งก็ไม่ได้มาตามที่ขอเพราะหน่วยงานต้นสังกัดไม่ค่อยให้ความสำคัญ ทำให้พยานหลักฐานไม่เพียงพอหรือขาดพยานหลักฐานที่สำคัญไปได้ หรือบางครั้งก็เร่งศึกษากฎหมาย และระเบียบปฏิบัติเพื่อให้สรุปสำนวนการสอบสวนได้ภายในเวลาไม่เกิน 120 วันนับแต่ ป.ป.ป. ส่งเรื่องมาให้ ตามที่พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 19 วรรคท้าย กำหนดไว้ ทำให้ศึกษาฎข้อบังคับไม่ละเอียดเท่าที่ควร อาจเกิดการผิดพลาดสอบสวนไม่ตรงประเด็นที่เกิดการทุจริตได้ ทำให้สำนวนของพนักงานสอบสวนมีน้ำหนักน้อย ไม่พอพียงลงโทษผู้กระทำผิดเช่นกัน

(3) พนักงานสอบสวนผู้ทำการสอบสวนคดีความผิดอาญาที่ป.ป.ป. ส่งมาให้ ในส่วนที่เป็นข้าราชการตำรวจ จะมีข้าราชการตำรวจที่มีหน้าที่ทำการสอบสวนคดีของ ป.ป.ป. เพียงหน่วยเดียวเท่านั้น คือ กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งมีอัตรากำลังข้าราชการตำรวจทำหน้าที่สอบสวนจำนวนไม่มากนัก แต่ต้องรับทำการสอบสวนคดีของ ป.ป.ป. ที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ อีกรังมิใช่รับแต่คดีของ ป.ป.ป. เท่านั้น ยังรับทำการสอบสวนและดำเนินคดีอื่นๆ เกี่ยวกับความผิดทางเศรษฐกิจที่ตำรวจอีกด้วย เช่น คดีทุจริตเกี่ยวกับการเงินที่สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินส่งมาให้ หรือคดีความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินหรือบ่อนหุ้นที่ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือตลาดหลักทรัพย์ส่งมาให้ เป็นต้น ซึ่งเป็นคดีสำคัญเกี่ยวกับเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติทั้งสิ้น แต่มีอัตรากำลังพนักงานสอบสวนผู้ทำการดำเนินคดีด้านนี้น้อย ไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น⁽⁸⁾ ทำให้ภาระงานของพนักงานสอบสวนแต่ละคนมีมาก ไม่อาจทำให้สำเร็จได้ภายในเวลาอันรวดเร็ว การดำเนินคดีของ

8. เรื่องเดียวกัน. หน้า 55.

พนักงานสอบสวน ส.ศ.ก.นี้ จึงล้ำเข้าอยู่บ่อยครั้งไม่อาจที่จะปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้เห็นผลได้ในทันที จึงไม่ค่อยมีผู้ใดเกรงกลัวต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบเท่าใดนัก เมื่อมีช่องทางหรือโอกาสให้ทุจริตหรือประพฤติมิชอบได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีจิตสำนึกไม่ซื่อสัตย์ก็จะถือโอกาสกระทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบนั้น ทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไม่ประสบผลสำเร็จตามที่คาดหวังไว้ การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการจึงมีอยู่เรื่อยมาจนทุกวันนี้

2.2 การใช้ดุลพินิจในการสอบสวน การสอบสวนคดีอาญาเป็นการดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเอาตัวผู้ทำผิดมารับโทษ การสอบสวนจึงเป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนในการทำสำนวนสอบสวน ซึ่งการใช้ดุลพินิจนี้เป็นเรื่องยากที่จะกำหนดหรือควบคุมให้ใช้เหมือนกันได้ทุกเรื่อง การใช้ดุลพินิจในการสอบสวนจึงขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถและคุณภาพของตัวบุคคลผู้ใช้ดุลพินิจนั่นเองว่ามีประการใดเท่าที่ผ่านมการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนก็เป็นปัญหาสำคัญ ที่มีผลกระทบต่อการดำเนินคดีอาญาของ ป.ป.ป. ไม่น้อย หากใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายและถูกต้องตามทำนองคลองธรรม การสอบสวนนั้นก็จะมีประสิทธิภาพที่ดีสามารถดำเนินคดีให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษเป็นส่วนใหญ่ หากใช้ดุลพินิจในทางที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีเรื่องใดแอบแฝงอยู่เบื้องหลังย่อมทำให้การสอบสวนนั้นไม่มีคุณภาพพอที่จะเอาผิดเอาโทษแก่ผู้กระทำความผิดได้ ปัญหาที่เกิดจากการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนที่มีผลกระทบต่อให้การดำเนินคดีอาญาของ ป.ป.ป. ไม่ค่อยประสบความสำเร็จก็เนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ เช่น

(1) พนักงานสอบสวนใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ทำการสอบสวนโดยมิได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น ช้อมผู้ต้องหา เพื่อให้รับผิด หรือ เจตนาทำสำนวนการสอบสวนให้มีน้ำหนักน้อย เพราะได้รับผลประโยชน์ใดๆ ตอบแทนหรือเพราะผู้ต้องหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจมีอิทธิพลต่อหน้าที่การงานของพนักงานสอบสวนผู้นั้น เป็นต้น จึงทำให้การสอบสวนนั้นมีประสิทธิภาพไม่ดีพอที่จะให้ผู้ต้องหาได้รับโทษได้

(2) ความสนใจในการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวน เนื่องจากพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบดำเนินคดีอาญา ซึ่ง ป.ป.ป. ส่งมานั้นมีภาระงานเกี่ยวกับคดีต่างๆ มากมาย จึงทำให้ต้องรีบเร่งในการดำเนินคดีแต่ละเรื่องให้ทันภายในเวลาที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ จึงไม่ได้ให้ความสนใจหรือเอาใจใส่ในการสอบสวน และดำเนินคดีอย่างจริงจังเท่าที่ควร เพียงแต่ขอให้เสร็จทันภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดก็พอไม่ค่อยคำนึงถึงผลที่ตามมาจากการสอบสวนว่าจะกระทบหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อบ้านเมืองประการใดบ้าง มักจะคำนึงถึงผลกระทบแก่ตนเองมากกว่า เพราะหากทำการสอบสวนไม่เสร็จภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด พนักงานสอบสวนผู้นั้นอาจมีความผิดฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้ พนักงานสอบสวนจึงให้ความสนใจเอาใจใส่การสอบสวนและดำเนินคดีไม่มากเท่าที่ควร

(3) ขวัญและกำลังใจของพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบดำเนินคดีอาญาที่ ป.ป.ป. ส่งมา มักจะลำบากใจในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะผู้ต้องหาแต่ละรายเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสิ้น และยังโดยเฉพาะในคดีผู้ต้องหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้บังคับบัญชาของตนเอง หรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอิทธิพลทางการเมืองการบริหารประเทศอยู่ด้วย ยิ่งสร้างความลำบากใจแก่พนักงานสอบสวนเป็นอย่างยิ่ง เพราะการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายของตนอาจมีผลกระทบให้ตนต้องเดือดร้อนได้ เช่น อาจถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้ ทำให้พนักงานสอบสวนขาดขวัญและกำลังใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ การดำเนินคดีจึงมีประสิทธิภาพดีไม่เท่าที่ควร

3.2.2 ผลการดำเนินคดีอาญาของ ป.ป.ป. โดยพนักงานสอบสวน

คดีอาญา ที่ ป.ป.ป. ส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญานั้น ประสพผลสำเร็จตามที่ ป.ป.ป. คาดหวังไว้น้อยมาก คดีที่ ป.ป.ป. ทำการสอบสวนแล้วส่งไปให้พนักงานสอบสวนมีมากมายหลายคดี แต่ฟ้องลงโทษได้เพียงไม่กี่คดี ดังตัวอย่างสถิติการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนที่รายงานผลการดำเนินคดีอาญาให้ ป.ป.ป. ทราบ

สถิติ เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ชี้มูลความผิดทางอาญา เปรียบเทียบกับการดำเนินการทาง
อาญาของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ระหว่างปี 2520-2539

| | เรื่องที่คณะกรรมการป.ป.ป. ชี้มูล ความผิดทางอาญา | | การดำเนินการสอบสวนทางอาญาของ พนักงานสอบสวนและอัยการ | |
|------------|--|--------------|--|---------------|
| | เรื่อง | ราย | ฟ้อง (ราย) | ไม่ฟ้อง (ราย) |
| 2520 | 9 | 9 | - | - |
| 2521 | 19 | 40 | 1 | 1 |
| 2522 | 19 | 27 | 2 | 2 |
| 2523 | 14 | 67 | 1 | 6 |
| 2524 | 20 | 72 | 1 | 2 |
| 2525 | 35 | 119 | 9 | 2 |
| 2526 | 28 | 103 | 5 | 5 |
| 2527 | 43 | 87 | 4 | 9 |
| 2528 | 32 | 95 | 5 | 24 |
| 2529 | 85 | 241 | 13 | 10 |
| 2530 | 73 | 157 | 7 | 56 |
| 2531 | 39 | 123 | 24 | 28 |
| 2532 | 49 | 127 | 16 | 37 |
| 2533 | 59 | 120 | 20 | 47 |
| 2534 | 33 | 138 | 12 | 36 |
| 2535 | 49 | 139 | 30 | 57 |
| 2536 | 41 | 154 | 5 | 10 |
| 2537 | 44 | 120 | 26 | 43 |
| 2538 | 38 | 193 | 19 | 15 |
| 2539 | 14 | 39 | 16 | 9 |
| รวม | 743 | 2,160 | 216 | 399 |

ที่มา : งานสถิติ กลุ่มวิจัยและแผนงาน สำนักงาน ป.ป.ป.

จากสถิติผลการดำเนินคดีอาญาที่พนักงานสอบสวนดำเนินคดีให้ ป.ป.ป. จะเห็นว่าได้ผลน้อยมาก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะพนักงานสอบสวนประสบกับปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น บ่อมแสดงว่าการให้องค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญารับผิดชอบดำเนินการแทน ป.ป.ป. ซึ่งเป็นองค์กรเสริม ไม่อาจทำให้การดำเนินคดีอาญาของ ป.ป.ป. สัมฤทธิ์ผลที่ดีได้ ผลการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวน ซึ่งเป็นองค์กรหลักเป็นประการใด ประชาชนมักจะเข้าใจว่าเป็นผลการดำเนินคดีอาญาของ ป.ป.ป. เอง ดังนั้นเมื่อผลการดำเนินคดีเป็นที่ประจักษ์แก่สายตาประชาชนว่าเอาตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดมารับผิดรับโทษได้น้อย จึงทำให้ประชาชนเสื่อมความศรัทธาใน ป.ป.ป. การปฏิบัติงานของ ป.ป.ป. จึงยากลำบากขึ้น

ด้วยสภาพปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ทั้งในข้อกฎหมายและทางปฏิบัติที่ได้กล่าวมานี้ บ่อมจะเห็นได้ว่ามีส่วนทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทุจริตหรือประพฤติมิชอบได้ผลดีไม่มากนัก ทั้งนี้ได้มีพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ออกใช้บังคับแล้ว แสดงว่าบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่สอบสวนและการดำเนินคดีอาญาในพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ยังมีข้อบกพร่องอยู่ ยังไม่เหมาะที่จะใช้เป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปรามทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้ได้ผล จึงสมควรที่จะแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวนี้ให้หมดไป ด้วยการพัฒนาปรับปรุงและแก้ไขบทบาทอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและดำเนินคดีอาญาของ ป.ป.ป. ในพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. เสียใหม่ ให้มีบทบาทสำคัญมากขึ้น มีความเป็นอิสระและคล่องตัวมากขึ้น เพื่อเป็นกำลังสำคัญในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้ได้รับผิดรับโทษอย่างจริงจังต่อไป