

บทที่ 2

ความเป็นมาในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.1 ประวัติการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตและประหตุมิชอบในวงราชการ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ⁽¹⁵⁾ เป็นผู้ทำหน้าที่เื้ออำนวยการความสะดวกและประสานงานให้แก่ประชาชนในการติดต่อราชการกับรัฐ จึงเป็นผู้ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดเปรียบเสมือนตัวแทนของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อชาติบ้านเมือง ประเทศใดมีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความซื่อสัตย์สุจริตประเทศนั้นก็จะพัฒนาบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้าได้เร็ว แต่ถ้ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตอยู่มาก และเฉพาะอย่างยิ่งทุจริตโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ด้วยแล้ว ประเทศนั้นย่อมประสบกับความล้มเหลวที่จะพัฒนาบ้านเมืองให้เจริญขึ้นได้ เพราะประชาชนซึ่งเป็นกลไกและกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศจะหมดกำลังใจที่จะช่วยเหลือรัฐพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าได้

15. "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" คำนี้ปรากฏใช้เป็นทางการแทนคำกล่าวถึงข้าราชการและพนักงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เมื่อได้มีพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ออกใช้บังคับแล้ว โดยบัญญัติคำนิยามศัพท์ คำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ไว้ในพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 3 วรรคแรก ว่า

"เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือมีเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สมาชิกสภาท้องถิ่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน และหมายรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจด้วย"

ดังนั้น จึงต้องขจัดเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตให้หมดไปจากวงราชการ เครื่องมือที่ใช้ในการกำจัดได้ผลดีมีประสิทธิภาพก็คือ กฎหมาย กฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับกับการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ได้ผลอย่างจริงจัง ควรจะต้องมีลักษณะที่เด็ดขาด มีการลงโทษและจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้กระทำผิด เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวและเข็ดหลาบจะได้ไม่เกิดการกระทำผิดอีก กฎหมายที่มีลักษณะดังกล่าวก็คือ กฎหมายอาญา⁽¹⁶⁾

กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่คุ้มครองความสงบสุขให้แก่ประชาชนและบ้านเมืองได้เป็นอย่างดี สำหรับประเทศไทยก็เช่นกัน ได้มีการบัญญัติถึงการกระทำอันเป็นความผิดเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ราชการไว้ใน ป.อ.ภาคความผิดว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ⁽¹⁷⁾ และว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม⁽¹⁸⁾ โดยบัญญัติถึงวิธีดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดดังกล่าวนี้ไว้ใน ป.ว.อ.

การที่ ป.อ.บัญญัติให้การทุจริตและประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการเป็นความผิดที่ต้องรับโทษนั้น ก็เพื่อคุ้มครองความบริสุทธิ์แห่งอำนาจรัฐหรือตำแหน่งหน้าที่⁽¹⁹⁾

นอกจากกฎหมายอาญาที่กล่าวมาแล้ว ก็ยังมี กฎหมายพิเศษ อื่น ๆ อีกที่ใช้ควบคุมไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการควบคุมของฝ่ายบริหาร โดยเน้นหนักไปในทางควบคุมทางด้านวินัย ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเสียมากกว่า ไม่ได้ให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคดีอาญาโดยตรง จะมีก็เพียงบางฉบับที่ให้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระทำความผิดอาญาอยู่บ้าง แต่เป็นไปในลักษณะของการพิจารณาเบื้องต้นว่าการ

16. เกียรติขจร วังนะสวัสดิ์. คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1. หน้า 10.

17. ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 147 ถึง 166

18. ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 200 ถึง 205

19. คณิต ณ นคร. กฎหมายอาญาภาคความผิด. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2535. หน้า 315.

กระทำนั้นมิใช่เป็นความผิดอาญาหรือไม่เท่านั้น ไม่มีอำนาจดำเนินคดีอาญาเองโดยตรง

กฎหมายพิเศษที่มีลักษณะดังกล่าวนี้เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 2 พ.ศ. 2530 (ซึ่งต่อไปในวิทยานิพนธ์นี้จะเรียกว่า "พระราชบัญญัติป.ป.ป.") สำหรับการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตภายหลังมีพระราชบัญญัติป.ป.ป. ใช้บังคับแล้วนั้น มีวิธีดำเนินคดีอาญาไม่แตกต่างไปจากก่อนมีพระราชบัญญัติป.ป.ป. ใช้บังคับเท่าใดนัก คือต้องมอบให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญาให้เช่นกัน ซึ่งผลการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนทั้งก่อนมีพระราชบัญญัติป.ป.ป. กับภายหลังมีพระราชบัญญัติป.ป.ป. แล้ว ไม่แตกต่างกันเท่าใดนัก นำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำผิดอาญา มารับผิดรับโทษได้น้อย ดังนั้นเพื่อทราบถึงการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตหรือประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการ ทั้งก่อนและหลังมีพระราชบัญญัติป.ป.ป. มีลักษณะเช่นใด และมีประสิทธิภาพในการดำเนินคดีเป็นประการใด ขอแยกกล่าวเป็น 2 กรณี คือ

- 2.1.1 การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนมีพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.
 - 2.1.2 การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐภายหลังมีพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.
- 2.1.1 การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนมีพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการถือเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และถ้าพบว่าการทุจริตนั้นเป็นความผิดอาญาด้วย หน่วยงานต้นสังกัดก็ต้องดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทุจริตนั้น แต่หน่วยงานต้นสังกัดมิได้ดำเนินคดีอาญาเอง หน่วยงานต้นสังกัดนั้นจะส่งเรื่องการกระทำความผิดนั้นไปให้หน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา ตามที่บัญญัติไว้ใน ป.ว.อ. ทำการดำเนินคดีแทนต่อไป เว้นแต่

* เนื่องจากหน่วยงานต่างๆ ของรัฐส่วนใหญ่ไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรองให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาเองได้

หน่วยงานนั้นมีกฎหมายรับรองให้มีอำนาจดำเนินคดีอาญาเองได้ก็ไม่ต้องส่งเรื่องไปให้หน่วยงานอื่นดำเนินคดีแทนหน่วยงานนั้นสามารถดำเนินคดีอาญาเองได้ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาตาม ป.ว.อ. นั้นได้แก่ องค์กรตำรวจ องค์กรฝ่ายปกครอง องค์กรอัยการ และศาล

ในการดำเนินคดีอาญาในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งเกิดจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นความผิดที่กระทำต่อรัฐ ซึ่งรัฐเป็นผู้เสียหายไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประชาชนทั่วไปก็ตาม มีหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินคดีเหมือนกันหมด โดยดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในป.ว.อ. ซึ่งมีอยู่ 4 ขั้นตอนคือ สืบสวนสอบสวน ฟ้องคดี และพิจารณาพิพากษาคดี⁽²⁰⁾ การสืบสวน และการสอบสวนเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครอง⁽²¹⁾ การฟ้องคดีเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ⁽²²⁾ และการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นหน้าที่ของศาล⁽²³⁾ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองจะต้องทำการสืบสวนสอบสวน และสรุปสำนวนเสนอพนักงานอัยการเพื่อสั่งฟ้องคดี⁽²⁴⁾ และเมื่อพนักงานอัยการสั่งฟ้องแล้ว พนักงานอัยการก็ต้องนำตัวผู้กระทำผิดพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนส่งฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา⁽²⁵⁾ และศาลก็จะทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีตามพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนสอบสวนนั้นเป็นหลัก

20. อมร จันทรสุมบูรณ์. อำนาจสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้อง ในขบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย. บทบัณฑิตย. เล่มที่ 30. (มกราคม 2516). หน้า 619.

21. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17 และ 18

22. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(5) และ 28(1)

23. พระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 1 วรรคสอง

24. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140

25. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17 วรรคสอง

สำหรับการสืบสวนการฟ้องคดี และการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น มักจะไม่เป็นปัญหาในการดำเนินคดีอาญา เพราะการสืบสวนเป็นเพียงการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานเพื่อทราบรายละเอียดแห่งความผิดเท่านั้น⁽²⁶⁾ ส่วนการฟ้องคดีพนักงานอัยการก็ต้องฟ้องคดี โดยอาศัยสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนได้กระทำมาเป็นพยานหลักฐานอ้างอิงในการฟ้องคดี⁽²⁷⁾ และขั้นสุดท้ายในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลก็ต้องรับฟังพยานหลักฐานตามที่พนักงานอัยการนำมาสืบพิสูจน์ให้เห็นว่ารับฟังได้มากน้อยเพียงใด แล้วก็ตัดสินคดีไปตามพยานหลักฐานที่ปรากฏนั้น ตามกระบวนการของการรับฟังพยานหลักฐาน

เป็นที่เห็นได้ว่ากระบวนการในการสืบสวนคดี การฟ้องคดีคดี และการพิจารณาพิพากษาคดีคดี ไม่มีกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อจะทราบข้อเท็จจริงพิสูจน์ความผิดและเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษเลย เพราะ ป.ว.อ. ไม่ได้ให้อำนาจไว้ แต่ ป.ว.อ. ได้กำหนดกระบวนการรวบรวมหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดดังกล่าวไว้ให้เป็นกระบวนการของการสอบสวนเท่านั้น โดยบัญญัติความหมายของ การสอบสวน ไว้ว่า หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ"⁽²⁸⁾ ดังนั้น การสอบสวนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินคดีอาญา เพราะถ้าหลักฐานในสำนวนการสอบสวนไม่เพียงพอที่จะฟังว่าผู้ที่ถูกฟ้องกระทำผิดจริง ศาลก็ไม่อาจพิพากษา

26. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 2(10)

27. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 120

28. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 2(11)

ลงโทษได้ ต้องพิพากษายกฟ้องเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนก็คือ พนักงานสอบสวน⁽²⁹⁾ จึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและเชี่ยวชาญในการหาและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นอย่างดี เพื่อให้พยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนคดีนั้นมีความหนักแน่นพอที่อัยการจะนำไปฟ้องคดีและศาลตัดสินลงโทษได้

ปัญหาจึงมักเกิดขึ้นในชั้นสอบสวนนี้เป็นส่วนใหญ่ เพราะบางครั้งไม่สามารถหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ได้ หรือหาได้แต่ก็ไม่เพียงพอที่จะเอาผิดได้ เนื่องจากขัดข้องในกระบวนการทางปฏิบัติ เช่น ไม่รู้กฎระเบียบปฏิบัติภายในของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นปฏิบัติราชการอยู่ดีพอ หรืออาจจะไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต้นสังกัดในการให้พยานหลักฐาน หรือพยานหลักฐานสูญหาย เป็นต้น นอกจากนี้ก็ยังมีข้อขัดแย้งในกระบวนการทางข้อกฎหมายได้อีก เช่น การจับ การค้น การยึด ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น ก็จะทำให้สำนวนการสอบสวนนั้นไม่น่าหนักไม่พอที่จะเอาผิดและลงโทษได้

ดังนั้น ลักษณะทั่วไปในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตและประพฤติมิชอบที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้จะเป็นการกล่าวถึงหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องคดีและเฉพาะที่เกี่ยวกับการสอบสวนเท่านั้น โดยแยกเนื้อหาออกเป็น 2 ส่วนคือ การเริ่มคดี และการสอบสวน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

2.1.1.1 การเริ่มคดี

เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น ไม่ว่าจะ เป็นความผิดอาญาแผ่นดินหรือความผิดอาญาต่อส่วนตัวซึ่งผู้เสียหายได้ร้องทุกข์แล้วตาม ป.ว.อ. กำหนดให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครอง เป็นผู้ดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด เพื่อให้ได้รับผิดและรับโทษตามหลักความรับผิดชอบและรับโทษทางอาญาตามที่บัญญัติ

29. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 2(6)

ไว้ใน ป.อ.⁽³⁰⁾ และพนักงานสอบสวนจะต้องเริ่มทำการสอบสวนโดยมีชักช้า โดยผู้ต้องหา
ไม่จำเป็นต้องอยู่ด้วย⁽³¹⁾ ตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย⁽³²⁾

แต่ในการดำเนินคดีอาญานั้น พนักงานสอบสวนมิใช่ผู้เริ่มต้นคดีเองเสมอไป ในกรณีที่
ผู้กระทำความผิดเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐได้กระทำความผิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนราช-
การเจ้าสังกัดหรือส่วนราชการที่ได้รับความเสียหายอาจจะเป็นผู้เริ่มคดีให้ โดยจะส่งเรื่องมอบ
ให้กับพนักงานสอบสวนทำการสอบสวน และดำเนินคดีอาญาแทนต่อไป ดังนั้นในการเริ่มคดีพนักงาน
สอบสวนจึงสามารถเริ่มคดีได้ 2 ทาง คือหน่วยงานอื่นของรัฐเริ่มคดีให้ทางหนึ่ง และพนักงาน
สอบสวนเริ่มคดีเองอีกทางหนึ่ง โดยมีลักษณะของการเริ่มคดีแต่ละทางดังนี้

(1) หน่วยงานอื่นของรัฐเริ่มคดีให้ กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตหรือ
ประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการนั้น ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย หน่วยงานของรัฐที่ตรวจสอบพบหรือ
หน่วยงานเจ้าสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดนั้นจะต้องเป็นผู้ดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของ
รัฐผู้กระทำความผิดได้รับโทษ โดยส่งเรื่องไปให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ซึ่งเป็นพนักงาน
สอบสวนตามป.ว.อ.ดำเนินคดีอาญาให้ หน่วยงานของรัฐดังกล่าวนี้ เช่น กระทรวง ทบวง
กรมต่างๆ ซึ่งเป็นส่วนราชการเจ้าสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิด สำนักงานตรวจเงิน
แผ่นดิน (ส.ต.ง.) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการ
การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) สำนักงาน

30. ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 2 วรรคแรก และ 59 วรรคแรก

31. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 130

32. คณิต ณ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร.

สำนักพิมพ์นิติธรรม. 25326. หน้า 186.

ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น โดยหน่วยงานเหล่านี้ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายรับรองอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินคดีอาญาเองได้ จึงต้องมอบให้องค์กรตำรวจหรือองค์กรฝ่ายปกครองที่เป็นพนักงานสอบสวนตามกฎหมายดำเนินคดีอาญาให้ทั้งสิ้น จึงถือได้ว่าหน่วยงานของรัฐเหล่านี้เป็นผู้เริ่มคดีให้พนักงานสอบสวนนั่นเอง เมื่อพนักงานสอบสวนได้รับแจ้งความร้องทุกข์จากหน่วยงานของรัฐดังกล่าว พนักงานสอบสวนก็ต้องทำการสอบสวนดำเนินคดีอาญาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

(2) พนักงานสอบสวนเริ่มคดีเอง ตาม ป.ว.อ. มาตรา 18 กำหนดให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญา ซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือซึ่งผู้ต้องหามีที่อยู่หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้ ดังนั้น เมื่อพนักงานสอบสวนทราบว่ามีกรกระทำผิดอาญาเกิดขึ้น หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดขึ้นในท้องที่ของตน หรือผู้ต้องหามีที่อยู่หรือถูกจับในท้องที่ของตน พนักงานสอบสวนในเขตท้องที่นั้นมีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนความผิดอาญานั้นได้ทันที⁽³³⁾ โดยไม่ต้องรอให้ผู้ใดแจ้งความร้องทุกข์ก่อน เว้นแต่เป็นความผิดอาญาต่อส่วนตัว ซึ่งผู้เสียหายจะต้องร้องทุกข์ก่อนจึงจะทำการสอบสวนได้⁽³⁴⁾

ดังนั้น เมื่อพนักงานสอบสวนพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดอาญาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งโดยหลักก็คือความผิดตาม ป.อ.มาตรา 157 อันเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน พนักงานสอบสวนย่อมมีอำนาจทำการสอบสวนได้เองทันทีโดยไม่ต้องรอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นส่งเรื่องมาให้ พนักงานสอบสวนสามารถเริ่มคดีอาญานั้นเองได้ โดยทำการสอบสวน และส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อไป

33. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 130

34. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 121 วรรคสอง

2.1.1.2 การสอบสวน

(1) ขอบเขตอำนาจหน้าที่การสอบสวน

ในการดำเนินคดีอาญาความผิดต่อรัฐซึ่งพนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดี ป.ว.อ. บังคับให้ต้องมีการสอบสวนก่อนฟ้องคดีทุกครั้งไป เพื่อให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงและการสอบสวนของพนักงานสอบสวน⁽³⁵⁾ ในคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งเปรียบเสมือนเป็นทนายความของแผ่นดินต้องทำหน้าที่ฟ้องคดีแทนรัฐ เท่ากับว่าคดีอาญาที่เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคดี ต้องทำการสอบสวนก่อนเสมอ การสอบสวนเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการค้นหาข้อเท็จจริงของการกระทำผิดเพื่อพิสูจน์ความผิดและเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ การสอบสวนจึงเป็นการดำเนินการตามวิธีในระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ซึ่งรัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการค้นหาข้อเท็จจริงของการกระทำให้ปรากฏความจริง⁽³⁶⁾

ดังนั้น การสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาอาจเกิดการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลและทรัพย์สินได้ ป.ว.อ. จึงได้บัญญัติกำหนดขอบเขตของการสอบสวนไว้ให้มีขีดจำกัด เพื่อไม่ให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลและ

35. คณิต ฌ นคร. การสอบสวนผู้ต้องหา. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการบริหารงานยุติธรรมเพื่อความเป็นธรรมในสังคม. ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด. 2534. หน้า 6.

36. พรเพชร วิชิตชลชัย. ระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ หน้าที่ 8-15. เอกสารการสอนสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร. บริษัท ประชาชน จำกัด. 2535. หน้า 824.

ทรัพย์สินมากนัก อันเป็นการคุ้มครองตามหลักทฤษฎีว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Human Rights Theory) โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งจะได้รับผลกระทบจากการสอบสวนโดยตรง จำเป็นต้องให้ความคุ้มครองอย่างมาก เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเป็นธรรม ดังที่บัญญัติรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1984 ข้อ 11(1) ว่า "บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า เป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่าผู้นั้นมีความผิดตามกฎหมายจริง"⁽³⁷⁾

ป.ว.อ. จึงได้วางหลักเกณฑ์การสอบสวนของพนักงานสอบสวนไว้เพียงเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

ดังนั้น การสอบสวนจึงต้องดำเนินการรวบรวมหลักฐานเพียงเพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา และเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษเท่านั้น⁽³⁸⁾ ทั้งนี้เพราะอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในการสอบสวนนั้น มีมากมายหลายประการ เช่น ตรวจค้นบุคคลและสถานที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด บัดสิ่งของ ควบคุมและจับผู้ต้องหา ปลอ่ยชั่วคราวระหว่างสอบสวน ออกหมายเรียกหมายจับหมายค้น และชั้นสูตรพลิกศพ เป็นต้น⁽³⁹⁾ การที่ ป.ว.อ. บัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่พนักงานสอบสวนไว้เช่นนี้ ก็เพื่อประโยชน์แก่พนักงานสอบสวนในการรวบรวมหลักฐานให้ได้มากที่สุด และให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานที่สำคัญ และมีน้ำหนักมากพอที่ศาลจะรับฟังเพื่อพิพากษาลงโทษได้ แต่การใช้อำนาจต่างๆ ที่กล่าวหาข้างต้นนี้

37. คณิต ฌ นคร. ฐานะของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญา. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการบริหารงานยุติธรรมเพื่อความเป็นธรรมในสังคม. ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด, พ.ศ. 2534. หน้า 3.

38. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131

39. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 132, 133, 136 และ 150

อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ ป.ว.อ. จึงกำหนดขอบเขตและเงื่อนไขในการใช้อำนาจหน้าที่เหล่านั้น โดยให้ใช้ได้เพียงเพื่อทราบข้อเท็จจริง หรือพิสูจน์ความผิดที่กล่าวหาและเพื่อเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษเท่านั้น หากใช้อำนาจภายในขอบเขตเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด แม้ทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินใด พนักงานสอบสวนนั้นก็ จะได้รับการคุ้มครองโดยถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบ ไม่มีความผิดทั้งทางอาญาและทางวินัย แต่หากใช้อำนาจการสอบสวนนอกเหนือขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ เช่น ซ้อมหรือทำร้ายร่างกายผู้ต้องหาให้รับสารภาพ ดังนี้ย่อมถือว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ มีความผิดทั้งทางอาญาและทางวินัย

การสอบสวนจึงเป็นกลไกสำคัญในการเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ พนักงานสอบสวนผู้ทำการสอบสวนจึงต้องมีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญในการสอบสวนเป็นพิเศษมากกว่าเจ้าพนักงานอื่นทั่วไป⁽⁴⁰⁾ ดังนั้น ป.ว.อ. จึงกำหนดให้เฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครองเท่านั้นเป็นพนักงานสอบสวนได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครองได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการสอบสวน และสมรรถภาพในการจับกุมผู้กระทำผิดซึ่งอาจต่อสู้ขัดขวางการจับกุมได้ หากเจ้าพนักงานที่ไม่ได้รับการฝึกอบรมเพื่อทำการสอบสวนโดยเฉพาะมาเป็นพนักงานสอบสวนอาจทำให้ประสิทธิภาพในการสอบสวนด้อยลง พยานหลักฐานที่ได้มาอาจไม่พอเพียงที่จะพิสูจน์ความผิดที่กล่าวหาได้และอาจทำให้การดำเนินคดีล่าช้าไปด้วย ดังนั้นเจ้าพนักงานตามกฎหมายพิเศษต่าง ๆ ส่วนใหญ่ จึงไม่มีการบัญญัติรับรองให้เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะมีก็เพียงกฎหมายพิเศษบางฉบับที่มีเจตนารมณ์ในการดำเนินคดีโดยไม่ชักช้า และเจ้าพนักงานมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะซึ่งเจ้าพนักงานนั้นจะต้องมีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับเรื่องนั้นอย่างดี กฎหมายพิเศษนั้นก็ จะบัญญัติรับรองให้เจ้าพนักงานนั้นเป็นพนักงานสอบสวน เช่น พระราชบัญญัติล้มละลาย ที่บัญญัติให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นพนักงานสอบสวนตาม ป.ว.อ. เป็นต้น

40. สติ ตูวิเชียร. กองปราบปรามกับการสอบสวนความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ.

(2) เจ้าพนักงานที่เป็นพนักงานสอบสวน

ดังที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า พนักงานสอบสวนตามกฎหมายที่มีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษตามนั้น มีอยู่ 2 ประเภท คือ พนักงานสอบสวนตาม ป.ว.อ. และพนักงานสอบสวนตามกฎหมายอื่น พนักงานสอบสวนในแต่ละประเภทนั้น เจ้าพนักงานที่เป็นข้าราชการดังต่อไปนี้

(2.1) พนักงานสอบสวนตามป.ว.อ. เจ้าพนักงานที่เป็นพนักงานสอบสวนตาม ป.ว.อ. นั้น ป.ว.อ. มาตรา 18 กำหนดให้เป็นอำนาจของเจ้าพนักงาน 2 ประเภท คือ

(2.1.1) พนักงานฝ่ายปกครอง พนักงานฝ่ายปกครองที่เป็นพนักงานสอบสวนตามป.ว.อ. คือ พนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่และปลัดอำเภอ สำหรับพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ ได้แก่ ข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง ซึ่งมีตำแหน่งตั้งแต่ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย⁽⁴¹⁾ พนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่และปลัดอำเภอนี้ มีอำนาจทำการสอบสวนคดีอาญาได้เฉพาะในเขตต่างจังหวัดเท่านั้น ไม่มีอำนาจทำการสอบสวนในเขตกรุงเทพมหานคร⁽⁴²⁾

สำหรับพนักงานฝ่ายปกครองนี้ แม้กฎหมายจะบัญญัติรับรองให้มีอำนาจหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนคดีอาญาต่างๆ ในเขตต่างจังหวัดได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติปัจจุบันนี้พนักงานฝ่ายปกครองจะไม่ทำการสอบสวนเพียงฝ่ายเดียว⁽⁴³⁾

41. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (17) (ก) ถึง (ฐ)

42. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคแรก

43. โภกเมน ภักทภิรมย์. การแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับอำนาจการสอบสวน. รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ. ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการกรมอัยการ. กรุงเทพมหานคร, ห้างหุ้นส่วนจำกัดชุดุติการพิมพ์. ไม่ปรากฏปี พ.ศ. ที่พิมพ์). หน้า 9.

แต่จะทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจตาม ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินคดีอาญากับตำรวจ เช่น การให้ความเห็นชอบในการจับกุม การตรวจสอบความเป็นธรรมในการสอบสวนโดยเข้าร่วมสอบสวนกับตำรวจ ไม่สามารถทำการสอบสวนได้เป็นเอกเทศ แต่แม้จะมีข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย ก็เป็นเพียงคำสั่งทางฝ่ายบริหาร ไม่ใช่กฎหมายจึงไม่สามารถลบล้างอำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองที่มีตามกฎหมายได้ ดังนั้น ในปัจจุบันยังคงต้องถือว่าพนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาอยู่ตามป.ว.อ.⁽⁴⁴⁾

(2.1.2) ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการตำรวจที่เป็นพนักงานสอบสวน คือ ตำรวจชั้นผู้ใหญ่และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรี หรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ได้แก่ ข้าราชการตำรวจที่มีตำแหน่งตั้งแต่หัวหน้ากิ่งสถานีตำรวจ ซึ่งมียศตั้งแต่ นายชั้นนายร้อยตำรวจตรี หรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไปจนถึงอธิบดีกรมตำรวจ⁽⁴⁵⁾ ตำรวจชั้นผู้ใหญ่และข้าราชการตำรวจดังกล่าวนี้มีอำนาจทำการสอบสวนได้ทั้งในเขตกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัดสำหรับในทางปฏิบัตินั้น ส่วนใหญ่ข้าราชการตำรวจจะเป็นผู้ทำการสอบสวนเป็นเอกเทศเองทั้งหมด ไม่ว่าจะในกรุงเทพฯ หรือต่างจังหวัด จะให้พนักงานฝ่ายปกครองเข้าร่วมสอบสวนด้วยก็เฉพาะในคดีอาญาที่สำคัญๆ และกระทำความผิดประชาชนหรือเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศที่เกิดขึ้นในเขตต่างจังหวัดเท่านั้น เช่น คดีเพชร-ซาอู เป็นต้น ตามอำนาจที่กำหนดไว้ในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

44. กุลพล พลวัน, มุราชการ : ฝ่ายปกครองกับการดำเนินคดีอาญา, หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, ฉบับวันจันทร์ที่ 19 กันยายน 2537

45. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(17) (ท)-(ร)

(2.2) พนักงานสอบสวนตามกฎหมายอื่น เจ้าพนักงานที่เป็นพนักงานสอบสวนตามกฎหมายอื่นนั้น หมายถึงเจ้าพนักงานผู้ที่มีกฎหมายพิเศษบัญญัติไว้ชัดเจน กำหนดให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายฉบับนั้นเป็นพนักงานสอบสวนตามป.ว.อ.โดยตรง มิใช่หมายความว่าเจ้าพนักงานตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติรับรอง"ให้"เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา" หรือรับรอง"ให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา" เพราะการที่กฎหมายอื่นบัญญัติรับรองฐานะหรืออำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นไว้เช่นนี้ เป็นการบัญญัติรับรองให้เจ้าพนักงานผู้นั้นมีอำนาจทำการใดๆ ตามที่พนักงานสอบสวนตาม ป.ว.อ. จะกระทำได้ตามที่บัญญัติไว้ใน ป.ว.อ. เพื่อให้สะดวกและรวดเร็วในการสอบสวนและดำเนินคดีอาญาเรื่องนั้น ให้บรรลุผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น และเป็นการรับรองให้การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับด้านคดีอาญาของเจ้าพนักงานผู้นั้น เช่น การแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อทำการสอบสวนคดีอาญาตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้ทำการสอบสวน โดยได้พยานหลักฐานมาด้วยการเข้าไปตรวจค้นบุคคลสิ่งของสถานที่หรือยึดอายัดสิ่งของ หรือจับกุมผู้ถูกกล่าวหา เป็นต้น ให้เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายอื่นฉบับนั้น มิได้บัญญัติรับรองถึงการกระทำนั้นว่าเป็นการกระทำของพนักงานสอบสวนตามป.ว.อ. โดยแท้ เพราะมีอำนาจบางอย่างที่เจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นไม่อาจได้อย่างพนักงานสอบสวนตาม ป.ว.อ. อาทิเช่น การออกหมายจับหมายค้น

ดังนั้น แม้เจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นจะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามป.ว.อ. หรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตาม ป.ว.อ. ก็ตาม ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำของพนักงานสอบสวนตาม ป.ว.อ. การสอบสวนคดีอาญาของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนตามกฎหมายอื่น จึงไม่อาจใช้แทนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตาม ป.ว.อ. ได้ เมื่อเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นทำการสอบสวนเสร็จแล้ว จึงต้องส่งเรื่องไปให้พนักงานสอบสวนตาม ป.ว.อ. รับไปทำการสอบสวนและดำเนินคดีอาญาตามขั้นตอนที่ระบุไว้ในป.ว.อ. ต่อไป เจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นนั้นไม่สามารถใช้การสอบสวนของหน่วยงานตนเองเสนอต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสั่งฟ้องผู้ถูกกล่าวหาได้โดยตรง ซึ่งแตกต่าง

จากกรณีที่ถูกกฎหมายอื่นบัญญัติรับรองฐานะของเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นนั้น ให้เป็นพนักงานสอบสวนตาม ป.ว.อ. เจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นที่เป็นพนักงานสอบสวนนี้ถือว่าเป็นพนักงานสอบสวนตาม ป.ว.อ. เลขที่เดียว ดังนั้น การสอบสวนของเจ้าพนักงานนี้จึงถือว่าเป็นการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตาม ป.ว.อ. ที่สามารถเสนอส่วนการสอบสวนของหน่วยงานตนเองต่อพนักงานอัยการให้พิจารณาสั่งฟ้องได้โดยตรง

พนักงานสอบสวนตามกฎหมายอื่นที่มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตาม ป.ว.อ. มี อยู่ไม่มากนัก ที่กฎหมายพิเศษบัญญัติรับรองไว้ให้ก็มีเช่น เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483 เป็นต้น

เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ (จ.พ.ท.) เป็นพนักงานสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนคดีอาญาที่เกี่ยวกับการล้มละลายโดยเฉพาะ⁽⁴⁶⁾ เช่นการยกออกทรัพย์สินของลูกหนี้ล้มละลาย เป็นต้น ดังนั้น เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จึงมีอำนาจในการดำเนินการใดๆ เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนเช่น ตรวจค้น จับกุม ยึดอายัด เป็นต้น เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมพยานหลักฐาน สำหรับทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดที่กล่าวหาเกี่ยวกับการล้มละลาย และเพื่อเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ โดยมีอำนาจทำการสอบสวนเป็นเอกเทศไม่ต้องมอบเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญาให้เหมือนเช่นคดีอาญาของหน่วยงานอื่นๆ แม้จ.พ.ท. จะเป็นพนักงานสอบสวนในคดีอาญาเกี่ยวกับการล้มละลายก็ตาม แต่ก็ไม่ต้องมอบเรื่องให้พนักงานสอบสวนที่จะสอบสวนดำเนินคดีดังกล่าวนี้ ดังนั้น จ.พ.ท. จะสอบสวนผู้ใด หรือมอบอำนาจให้ไปร้องทุกข์ผู้ใด บ่อมอบอยู่ในดุลพินิจและอำนาจของ จ.พ.ท. โดยเฉพาะ การที่ จ.พ.ท. ไม่ดำเนินการสอบสวน เจ้าหนี้ผู้ได้รับความเสียหายชอบที่จะไปร้องทุกข์ต่อ พนักงานสอบสวนด้วย

46. พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483 มาตรา 160

ตนเองได้ เจ้าหน้ันจะมาฟ้องร้องบังคับให้ จ.พ.ท. ทำการสอบสวนหรือมอบอำนาจให้ร้องทุกข์ไม่ได้ และเมื่อทำการสอบสวนเสร็จ แล้วก็มีอำนาจส่งสำนวนการสอบสวนนั้น เสนอพนักงานอัยการให้ฟ้องคดีได้โดยตรงไม่ต้องผ่านพนักงานสอบสวนตามป.ว.อ. อีก

นับได้ว่ารัฐเห็นถึงความสำคัญของการล้มละลาย ซึ่งลูกหนี้ล้มละลายจะต้องถูกจำกัดสิทธิของตนในทางแพ่ง ไม่ว่าจะสิทธิสภาพบุคคลหรือสิทธิเกี่ยวกับทรัพย์สิน จึงกำหนดเจตนารมณ์ไว้ใน พ.ร.บ. ล้มละลาย ให้ดำเนินคดีโดยมิชักช้า เพื่อให้คดีล้มละลายเสร็จสิ้นลงโดยเร็วและลูกหนี้ล้มละลายจะได้พ้นจากการถูกจำกัดสิทธิของตน ดังนั้นไม่ว่ากรณีใดๆ จะเกิดขึ้นเกี่ยวกับการล้มละลาย จึงต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยเร็วที่สุดเช่นกันและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ก็เป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับการล้มละลายโดยเฉพาะ เป็นอย่างดี เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นเกี่ยวกับการล้มละลาย รัฐจึงกำหนดให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ซึ่งเป็นผู้รู้ดีที่สุดเกี่ยวกับการล้มละลาย เป็นผู้ใช้อำนาจดำเนินคดีอาญาเองได้เป็นพิเศษ แตกต่างจากเจ้าพนักงานในหน่วยงานอื่นๆ นับว่า พ.ร.บ. ล้มละลายนี้เป็นกฎหมายที่บัญญัติครอบคลุมกรณีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการล้มละลายให้ดำเนินไปโดยมิชักช้าสมเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ได้เป็นอย่างดี

สำหรับกรณีที่มีกฎหมายพิเศษฉบับ บัญญัติรับรองให้ เจ้าพนักงานตามกฎหมายฉบับนั้น "เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา" หรือรับรองให้ "มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา" ผู้เขียนมีความเห็นว่า เจ้าพนักงานที่กฎหมายรับรองฐานะหรืออำนาจหน้าที่ให้ดังกล่าวนี้ มิได้มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการใดๆ ตามที่พนักงานสอบสวนดำเนินการได้ แต่กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานเหล่านั้นดูแลรับผิดชอบคดีอาญาด้วย จึงจำเป็นต้อง

* (คำพิพากษาฎีกาที่ 288/2516) คุสัญญา ธรรมศักดิ์, ประภาศน์ อวยชัย. คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 1 ถึงภาค 3. พิมพ์ครั้งที่ 6. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ การพิมพ์. 2529. หน้า 83.

มอบอำนาจให้ เพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีอาญาที่รับผิดชอบอยู่อย่างมีประสิทธิภาพโดยมอบอำนาจให้เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจบ้าง เป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับพนักงานสอบสวนบ้าง แล้วแต่ความจำเป็นของกฎหมายนั้น เจ้าพนักงานที่กฎหมายพิเศษรองรับให้มีฐานะหรืออำนาจหน้าที่ตามที่กล่าวมานี้ มีอาทิเช่น

เจ้าหน้าที่ป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าไม้ ได้รับรองฐานะของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ให้เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2548 มาตรา 64 ว่า "ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ที่เกี่ยวกับความผิดอาญา ให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา" ที่บัญญัติไว้เช่นนี้มีได้หมายความว่าให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้เป็นพนักงานสอบสวนตาม ป.ว.อ. แต่บัญญัติไว้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวน ตรวจค้น จับกุม หรือยึดของกลางในขณะที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการกระทำผิดอาญาที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติป่าไม้เช่น มีการลักลอบตัดไม้หวงห้ามอันเป็นความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติป่าไม้ เจ้าหน้าที่ป่าไม้ย่อมมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดนั้นได้ทันที เป็นต้น⁽⁴⁷⁾ อีกทั้งเป็นการบัญญัติคุ้มครองเจ้าหน้าที่ป่าไม้ซึ่งได้กระทำการต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ป่าไม้ย่อมกระทำได้และถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบ เมื่อมีผู้ใดกระทำความผิดอาญาต่อเจ้าหน้าที่ป่าไม้ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนั้นย่อมถือว่าเป็นการกระทำความผิดอาญาต่อเจ้าพนักงานตาม ป.อ. ซึ่งผู้กระทำผิดจะต้องรับโทษหนักขึ้นกว่ากระทำต่อบุคคลธรรมดา

47. กุลพล พลวัน. คำบรรยายการสืบสวนดำเนินคดีด้านป่าไม้. เรียบเรียงโดยนายพีระพล เทกมล. เจ้าพนักงานป่าไม้ 3. กรมป่าไม้. 1 พฤษภาคม 2536. หน้า 3-4.

เจ้าหน้าที่ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (พระราชบัญญัติ ป.ป.ส.) ได้บัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ ป.ป.ส. ในการจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด ให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ทั่วราชอาณาจักร ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ป.ป.ส. พ.ศ.2519 มาตรา 15⁽⁴⁸⁾

การที่พระราชบัญญัติป.ป.ส. บัญญัติไว้ดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ชัดว่า การรับรองอำนาจหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ ป.ป.ส. ให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามป.ว.อ. นั้น มิได้รับรองเพื่อให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ส. เป็นพนักงานสอบสวน เพื่อทำการสอบสวนและดำเนินคดีอาญาได้เองโดยตรง แต่รับรองให้ มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการจับกุมตัวผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งเป็นความผิดร้ายแรงมีผลต่อความมั่นคงของประเทศ ให้เอาตัวผู้กระทำความผิดมารับผิดรับโทษได้ทันที และเพื่อให้ถือว่าการจับกุมและควบคุมตัวผู้กระทำความผิดนั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ป.ป.ส. การที่ให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ส. มีอำนาจทำการสอบสวนได้เป็นเวลาไม่เกินสามวันนั้น ก็เพื่อเจ้าหน้าที่ป.ป.ส. ทำการสอบสวนเบื้องต้นสำหรับรวบรวมหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิดได้ ก่อนที่จะส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนรับไปดำเนินการต่อไป เพราะหลักฐานสำคัญเกี่ยวกับการกระทำความผิดก็คือ ยาเสพติด ซึ่งถ้าไม่สามารถยึดมาได้ในพื้นที่ที่จะขาดของกลางอันเป็นพยานหลักฐานที่ใช้พิสูจน์ความ

-
48. ว่า "เจ้าพนักงานซึ่งได้รับมอบหมายให้ มีอำนาจตามมาตรา 14(3) (จับกุมบุคคลที่กระทำความผิดกฎหมายยาเสพติด) มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ทั่วราชอาณาจักร และให้ มีอำนาจควบคุมผู้ถูกจับกุมตามมาตรา 14(3) ไว้เพื่อทำการสอบสวนได้เป็นเวลาไม่เกินสามวัน เมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าวหรือก่อนนั้นตามที่เห็นสมควร ให้ส่งตัวผู้ถูกจับไปยังพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อดำเนินการต่อไป ทั้งนี้โดยมิให้ถือว่าการควบคุมผู้ถูกจับดังกล่าวเป็นการควบคุมของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา"

ผิดได้ พระราชบัญญัติ ป.ป.ส. จึงบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไว้แก่เจ้าหน้าที่ป.ป.ส. เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดโดยเฉพาะ

ตามที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่า ก่อนมีพระราชบัญญัติ ป.ป.ส. การดำเนินคดีอาญา ซึ่งรัฐเป็นผู้เสียหายไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ และจะเป็นความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในหน้าที่ราชการหรือไม่ก็ตาม ต้องดำเนินคดีตามที่บัญญัติไว้ใน ป.ว.อ. เท่านั้นโดยในชั้นสอบสวนจะต้องให้พนักงานสอบสวนตามกฎหมายซึ่งอาจเป็นพนักงานสอบสวนตาม ป.ว.อ. หรือตามกฎหมายอื่น เป็นผู้ทำการสอบสวนเสมอ และต้องทำการสอบสวนทุกคดีโดยมิชักช้า ไม่ว่าจะมีส่วนต้องหาอยู่ด้วยหรือไม่ก็ตาม เมื่อทำการสอบสวนเสร็จก็ต้องสรุปสำนวนการสอบสวนเสนอต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาฟ้องคดี เจ้าพนักงานอื่นใดที่ไม่ได้เป็นพนักงานสอบสวนตามกฎหมายจะไม่มีอำนาจทำการสอบสวนคดีอาญาเพื่อส่งให้พนักงานอัยการฟ้องคดีได้โดยตรงไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ป่าไม้ เจ้าหน้าที่สรรพสามิต เจ้าหน้าที่ศุลกากร เจ้าพนักงานป.ป.ส. หรือแม้แต่ได้มีการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ส. ขึ้นมา เจ้าหน้าที่ป.ป.ส. ก็มีได้เป็นพนักงานสอบสวนตามกฎหมาย จึงไม่มีอำนาจทำการสอบสวนคดีอาญาเอง ยังคงต้องส่งเรื่องความผิดอาญาที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานตนไปให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนและดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดแทน

2.1.2 การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐภายหลังมีพระราชบัญญัติ ป.ป.ส.

การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทุจริตหรือประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการ โดยพนักงานสอบสวนก่อนมีพระราชบัญญัติ ป.ป.ส. ไม่สามารถทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกรงกลัวต่อผลร้ายที่จะได้รับทางมาตรการอาญาได้ จึงมีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอย่างกว้างขวาง รัฐบาลเห็นความจำเป็นต้องทำการป้องกันและปราบปรามให้หมดสิ้นไปจึงมีแนวความคิดจัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารขึ้นมา เพื่อให้เป็นองค์กรพิเศษทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นโดยเฉพาะ องค์กรที่จัด

ตั้งขึ้นมาใหม่ก็คือ องค์กรป.ป.ป. องค์กรป.ป.ป. มีมูลเหตุการจัดตั้งเนื่องจากสาเหตุใด มีอำนาจหน้าที่ประการใด และลักษณะการดำเนินงานคืออะไร จากการศึกษาทำให้ทราบดังนี้

2.1.2.1 มูลเหตุการจัดตั้ง ป.ป.ป.

ป.ป.ป. จัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของไทย ให้ได้ผลจริงจัง ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการของข้าราชการไทย ซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยโบราณแล้ว จะเริ่มที่ขึ้นเมื่อใดไม่มีหลักฐานปรากฏให้เห็น แต่เห็นว่ามีขึ้นแล้วในสมัยสุโขทัย⁽⁴⁹⁾ ซึ่งในสมัยก่อนนั้นเรียกกันว่า "การฉ้อราษฎร์บังหลวง" ตรงกับภาษาอังกฤษว่า "Corruption" (คอร์รัปชัน) การฉ้อราษฎร์บังหลวงนี้เองมีส่วนสำคัญทำให้มีการจัดตั้ง ป.ป.ป. ขึ้นมาในที่สุด โดยในการจัดตั้ง ป.ป.ป. นั้นมีมูลเหตุมาจากหลายกรณีคือ

(1) นโยบายแห่งรัฐและนโยบายรัฐบาล⁽⁵⁰⁾

ตั้งแต่เกิดมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงขึ้นในประเทศไทย เมื่อสมัยอดีตก่อนเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง ประชาชนคนไทยส่วนใหญ่มีความรู้สึกเพียงว่าผู้ที่ฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นคนไม่ดี ไม่ควรคบหาสมาคมด้วย แต่เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่สองแล้ว หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองยุติลงเหตุการณ์บ้านเมืองในไทยก็เริ่มเปลี่ยนแปลง ได้มีกลุ่มผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ประสงค์ที่จะเผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์ได้ชักชวนให้ประชาชนชาวไทยเห็นชอบและฝ่าฝืนการปกครองแบบลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยหยิบยกเรื่องการทุจริตในวงราชการไทยมาเผยแพร่

49. รายงานผลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี

2526. กองวิจัยและวางแผน สำนักงาน ป.ป.ป. หน้า 3.

50. ประสิทธิ์ คำราชย์. 20 ปี ของ ป.ป.ป.กับการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง (1).

มติชนสุดสัปดาห์. ปีที่ 15. ฉบับที่ 758. (3 มีนาคม 2538). หน้า 31.

ให้ประชาชนชาวไทยได้รับทราบเพื่อโจมตีรัฐบาลให้ประชาชนรู้สึกเกลียดชังและหมดความศรัทธาในรัฐบาล จากการเผยแพร่เรื่องฉ้อราษฎร์บังหลวงของข้าราชการให้แก่ประชาชนรู้ ทำให้ประชาชนมีความรู้สึว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นเป็นภัยร้ายแรงต่อชาติบ้านเมือง ประชาชนขาดความเชื่อถือในรัฐบาล ชาวไทยในช่วงนั้นจึงเริ่มเอนเอียงฝักใฝ่ในลัทธิคอมมิวนิสต์กันมากขึ้นจนรัฐบาลสมัยนั้นกลัวว่าหากปล่อยให้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงอยู่เช่นนี้ จะเป็นภัยร้ายแรงต่อความมั่นคงของประเทศและจะเป็นอุปสรรคสำคัญในการบริหารพัฒนาประเทศ อาจทำให้ไทยเสียเอกราชแก่กลุ่มพวกคอมมิวนิสต์ได้ รัฐบาลจึงได้กำหนดการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงไว้ในนโยบายการบริหารประเทศด้วย เพื่อให้ชาวไทยหันกลับมาศรัทธาในรัฐบาลและช่วยกันพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไป ดังนั้นการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงจึงกลายมาเป็นนโยบายสำคัญประการหนึ่งของรัฐบาลไทย ตั้งแต่สมัยนั้นจนถึงทุกวันนี้ โดยบรรจุอยู่ในนโยบายทางการเมืองและการบริหารประเทศ⁽⁵¹⁾

นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 66 ว่า "ให้รัฐจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ และดำเนินการทุกทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ ดังนั้นเพื่อเป็นการส่งเสริมและปฏิบัติตามแนวนโยบายของรัฐดังกล่าวนี้ รัฐบาลจึงควรพัฒนาระบบงานราชการให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบให้ได้ผลอย่างจริงจัง" จากนโยบายของรัฐบาลและนโยบายแห่งรัฐดังกล่าวนี้ ทำให้รัฐบาลริเริ่มที่จะให้มีองค์กรอิสระรับผิดชอบดูแลเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการโดยเฉพาะขึ้น

519. เรื่องเดียวกัน. หน้า 1-2.

(2) ขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง⁽⁵²⁾

การทุจริตและประพฤติมิชอบส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นรับผิดชอบอยู่ ดังนั้นการตรวจสอบป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน้าที่ราชการ จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการเจ้าสังกัดของข้าราชการที่ต้องสอดส่องดูแลรับผิดชอบเป็นปกติอยู่แล้ว โดยมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการนั้นอีกชั้นหนึ่ง แต่การทุจริตและประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการก็ยังคงปรากฏให้เห็นอยู่บ่อยครั้ง เพราะส่วนราชการเจ้าสังกัดเหล่านั้นมิใช่มีเฉพาะหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบเพียงอย่างเดียว ยังมีหน้าที่อื่น ๆ ที่เป็นภารกิจเฉพาะของส่วนราชการนั้นที่ต้องควบคุมดูแลและปฏิบัติอีก จึงไม่มีเวลามากพอที่จะดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบให้มีประสิทธิภาพดีได้⁽⁵³⁾

อีกทั้งในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริต จะต้องส่งเรื่องให้ตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองดำเนินคดีให้ ซึ่งอัตรากำลังคนมีน้อยและต้องใช้เวลาในการสืบสวนสอบสวนจะต้องมีส่วนราชการ หรือองค์กรพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบโดยเฉพาะ จึงได้จัดตั้งส่วนราชการและองค์กรขึ้นมาหลายหน่วยงานตามยุคสมัยของแต่ละรัฐบาล เท่าที่จัดตั้งมามีดังนี้คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน [ปัจจุบันนี้คือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน(ส.ต.ง.)], คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์(ปัจจุบันนี้คือ กรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ของคณะกรรมการกฤษฎีกา), กรมตรวจราชการแผ่นดิน(ปัจจุบันได้ถูกยุบไป

52. ประสิทธิ์ คำราชชัย. บทบาทของ ป.ป.ป. วารสารข้าราชการ. ปีที่ 31. ฉบับที่ 3. (มีนาคม 2529). หน้า 33.

53. บทความทางวิชาการ : รายการสนทนาปัญหาบ้านเมือง เรื่อง "เจ้าหน้าที่ของรัฐกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง". วารสารข้าราชการ. ปีที่ 31. ฉบับที่ 3. (มีนาคม 2529. หน้า 17.

รวมกับกับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษี
อากร [(ก.ต.ภ.) ปัจจุบันได้ถูกยุบเลิกไปแล้ว] และคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการ
ปฏิบัติราชการ [(ก.ต.ป.) ปัจจุบันได้ถูกยุบเลิกไปแล้ว]⁽⁵⁴⁾

แม้ได้จัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวขึ้นแล้ว การทุจริตและประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการก็ยังคงมีอยู่ ทั้งนี้เนื่องจากแต่ละหน่วยงานนั้นมีขอบเขตจำกัดเฉพาะ เรื่องที่ตนได้รับมอบหมายเท่านั้น
ไม่สามารถดำเนินการได้ทุกเรื่อง และเป็นอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับทางด้านวินัย ไม่มีอำนาจหน้าที่
ดำเนินการทางด้านอาญา ทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ไม่ประ
สพผลสำเร็จอีกเช่นกัน รัฐบาลจึงเห็นว่าจำเป็นต้องมีองค์กรอิสระที่มีความเป็นกลางและบริสุทธิ์
ยุติธรรมปราศจากการครอบงำของอิทธิพลใด ๆ ขึ้นมาทำหน้าที่นี้โดยตรงและตรวจสอบควบคุม
ดูแลได้ทุกเรื่อง จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่จะจัดตั้ง ป.ป.ป. ขึ้นมา

(3) ข้อจำกัดทางกฎหมายในการดำเนินคดี

คดีที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น แบ่งได้เป็น
2 ประเภท คือ คดีวินัย และคดีอาญา หรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลส่วนราชการ

54. ประสิทธิ์ คำราชชัย. 20 ปี ของ ป.ป.ป.กับการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง (1).

หน้า 31.

ขณะที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติป.ป.ป. ใช้บังคับความผิดที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ
ในวงราชการ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำผิดจะได้รับผิดรับโทษเพียง 2 ทาง คือ ทางคดี
วินัย และคดีอาญา แต่เมื่อมีพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ใช้บังคับแล้ว ความผิดที่เจ้าหน้าที่ของ
รัฐผู้ทุจริตและประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการ มีความรับผิดชอบได้ถึง 3 ทาง คือ ทางคดีวินัย
คดีอาญา และคดีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติฯ คดีวินัยเป็นคดีทางการปกครอง ดังนั้นโดยปกติ
ทั่วไป การดำเนินคดีวินัยจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการเจ้าสังกัด

เจ้าสังกัดเช่น ก.พ. เป็นต้น จะเป็นผู้ดำเนินคดี พิจารณาวินิจฉัย และลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำผิด ตามกฎหมายแต่ละเรื่องแต่ละฉบับที่ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไว้ หน่วยงานอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องก็ไม่มีอำนาจดำเนินคดีวินัย เรื่องนั้นได้เพราะกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้

ส่วนคดีอาญาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ มักจะเป็นกรณีสืบเนื่องมาจากการสอบสวนความผิดทางวินัยแล้วพบว่าเป็นความผิดอาญาด้วย คดีอาญาจึงเป็นผลพวงมาจากคดีวินัย ส่วนราชการเจ้าสังกัด หรือหน่วยงานที่กำกับดูแลส่วนราชการเจ้าสังกัด ไม่มีอำนาจดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำผิดที่อยู่ในสังกัดของตนได้ เพราะกฎหมายรองรับส่วนราชการเจ้าสังกัดหรือหน่วยงานอื่นไม่ได้ให้อำนาจในการดำเนินคดีอาญาไว้ ดังนั้นการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการ จึงต้องดำเนินกระบวนการตามกฎหมายที่บัญญัติรองรับการดำเนินคดีอาญาไว้คือ ป.ว.อ. ซึ่งตาม ป.ว.อ. กำหนดให้เริ่มคดีด้วยการสอบสวนเพื่อพิสูจน์ความผิดและเอาตัวผู้ทำผิดมาลงโทษ โดยการสอบสวนให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำผิดดังกล่าวจึงต้องมอบเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินตามป.ว.อ. ทุกเรื่อง ทำให้เป็นอุปสรรคในการดำเนินคดี เนื่องจากพนักงานสอบสวนต้องใช้เวลาในการศึกษากฎหมายและกฎระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำผิด ซึ่งพนักงานสอบสวนจะไม่ทราบมาก่อนเพราะเป็นเรื่องเฉพาะของหน่วยงานที่ผู้กระทำผิดนั้นสังกัดอยู่ พนักงานสอบสวนต้องดำเนินคดีอาญาให้แก่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐบาลทุกแห่ง ในขณะที่มีอัตรากำลังของพนักงานสอบสวนน้อย จึงทำให้คดีล่าช้า หรือพยานหลักฐานไม่เพียงพอจะเอาผิดได้ การดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบจึงได้ผลไม่เป็นที่น่าพอใจ เอาตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำผิดมาลงโทษได้น้อย

รัฐบาลจึงประสงค์ที่จะให้การดำเนินคดีทั้งทางวินัยและทางอาญา มีมาตรการแตกต่างไปจากมาตรการที่เป็นอยู่ในลักษณะที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น รวดเร็วขึ้น ได้ผลจริงยิ่งขึ้น โดยจะให้มืออัครเพียงองค์กรเดียวรับผิดชอบดูแลคดีวินัยและคดีอาญาในเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้ได้กลายมาเป็นมาตรการในการ

ปฏิบัติหน้าที่ของป.ป.ป. อยู่ในปัจจุบัน

(4) เพื่อ เร่งรัดการดำเนินคดี

ในการดำเนินคดีเท่าที่ผ่านมาทั้งทางคดีวินัยและคดีอาญาที่เกี่ยวกับการกระทำทุจริต และประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการ ได้ผลดีไม่เท่าที่ควร เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหา มักจะไม่ได้รับการลงโทษหรือถูกลงโทษเบาว่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากด้านคดีวินัยมักจะได้รับ การปกป้องช่วยเหลือจากผู้บังคับบัญชา ส่วนด้านคดีอาญาพยานหลักฐานไม่เพียงพอหรือดำเนินคดี ล้าช้าเกินสมควร จึงจำเป็นต้องส่งเสริมและ เร่งรัดการดำเนินคดีทั้งทางวินัยและทางอาญา ให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำผิดได้รับโทษตามผลที่ตนได้กระทำไปโดยเร็ว โดยให้มีองค์กรอิสระรับ ผิดชอบเรื่องการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบโดยตรง และให้องค์กรนี้เป็นตัวกระตุ้นส่วนราช การและหน่วยงานต่างๆ ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีทั้งทางวินัยและทางอาญา เร่งดำเนิน คดีให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว⁽⁵⁵⁾ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นผลร้ายของการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในหน้าที่ราชการ อันจะเป็นผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้ากระทำความผิด ซึ่งเป็นการป้องปราม วิธีหนึ่งที่จะอาจทำให้การทุจริตและประพฤติมิชอบเบาบางลงหรืออาจจะหมดสิ้นไปได้ จากมูลเหตุ ความจำเป็นต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ รัฐบาลจึงมีความคิดที่จะจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาดูแลรับผิดชอบ งานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยตรง ในปีพ.ศ. 2518 รัฐบาลในขณะนั้นมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. เข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และได้รับความเห็นชอบจากสภา พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. จึงใช้บังคับตั้งแต่นั้นมาโดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2518⁽⁵⁶⁾ จึงเป็นอันว่า ป.ป.ป.

55. บทความวิชาการ : รายการสนทนากับผู้บ้านเมือง เรื่อง "เจ้าหน้าที่ของรัฐกับการ ฉ้อราษฎร์บังหลวง", หน้า 17.

56. อำนวย วงษ์วิเชียร, วิทยานิพนธ์, ป.ป.ป.กับปัญหาการปราบปรามคอร์รัปชัน, วิทยานิพนธ์. วิทยาลัยการทัพบก, พ.ศ. 2522, หน้า 10

ได้ถูกจัดตั้งขึ้นสมเจตนาารมณ์ของรัฐบาล และ ป.ป.ป.ก็ยังคงปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายอย่างจริงจังตลอดมาจนปัจจุบันนี้

2.1.2.2 ลักษณะขององค์กร ป.ป.ป.

องค์กร ป.ป.ป. เป็นองค์กรพิเศษ มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ⁽⁵⁷⁾ เป็นองค์ประกอบของฝ่ายบริหารสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีคณะกรรมการ ป.ป.ป. ทำหน้าที่วางมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และสืบสวนหาข้อเท็จจริงโดยมีสำนักงาน ป.ป.ป. ทำหน้าที่ปฏิบัติงานด้านธุรการ และดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และมีเลขาธิการ ป.ป.ป. ทำหน้าที่ควบคุมดูแลงานของราชการของสำนักงาน ป.ป.ป. ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย⁽⁵⁸⁾ เลขาธิการ ป.ป.ป. เข้าดำรงตำแหน่งด้วยการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร มีวาระการดำรงตำแหน่งติดต่อกันไม่เกินสี่ปี⁽⁵⁹⁾ การปฏิบัติราชการในสำนักงาน ป.ป.ป. เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.⁽⁶⁰⁾ การที่จัดตั้งองค์กร ป.ป.ป. ขึ้นมาในลักษณะเช่นนี้ ก็เพื่อให้ ป.ป.ป. มีความเป็นกลาง และคล่องตัวในการปฏิบัติงานไม่อยู่ใต้อิทธิพลใดๆ ดังนั้น จึงควรทราบถึงลักษณะขององค์กร ป.ป.ป. โดยละเอียดดังนี้

57. ประสิทธิ์ คำราชชัย. บทบาทของป.ป.ป. วารสารข้าราชการ. ปีที่ 31. ฉบับที่ 3. (มีนาคม 2529). หน้า 33.

58. รายงานผลการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี 2525. หน้า 4-5

59. พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 12

60. พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 3 วรรคท้าย

(1) ฐานะขององค์กร ป.ป.ป.

สำนักงาน ป.ป.ป. และคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้จัดตั้งขึ้นตามนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล มีภารกิจเกี่ยวกับการตรวจสอบ และควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในหน่วยงานของรัฐและองค์กรต่างๆ ของรัฐทั่วประเทศ ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ให้แต่ละหน่วยงานแต่ละองค์กรได้ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด การทำงาน ขององค์กร ป.ป.ป. จึงต้องมีลักษณะ เป็นอิสระ ปราศจากแทรกแซงทางการเมืองและทางฝ่ายบริหาร อีกทั้งจะต้องเป็นกลาง และมีความเป็นธรรม⁽⁶¹⁾ องค์กร ป.ป.ป. จึงแตกต่างไปจากองค์กรรัฐหรือส่วนราชการอื่นๆ ที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบโดยองค์กร ป.ป.ป. เป็นองค์กรของฝ่ายบริหาร สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นองค์กรเสริมหน่วยงานต่างๆ ของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

แต่การแต่งตั้งประธานกรรมการ ป.ป.ป. กรรมการ ป.ป.ป. และเลขาธิการ ป.ป.ป. จะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองจากรัฐสภาให้คงมีองค์กร ป.ป.ป. อยู่ได้ตลอดไป โดยฝ่ายบริหารไม่อาจยุบเลิกหรือโยกย้ายองค์กร ป.ป.ป. ได้โดยพลการ เหมือนเช่นองค์กรบางองค์กรของฝ่ายบริหารในอดีตที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบโดยตรงปฏิบัติงานไม่ต้องด้วยนโยบายของรัฐบาลชุดที่ไม่มีนโยบายในการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างจริงจัง นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหารก็จะถือโอกาสยุบเลิกองค์กรเหล่านั้นเสีย ดังเช่นที่เคยปรากฏมาแล้วในอดีต⁽⁶²⁾

61. องค์กรตรวจสอบการปฏิบัติราชการ : ศึกษาเปรียบเทียบปัญหาการบริการงานของไทย และฮ่องกง เอกสารห้องสมุดสำนักงาน ป.ป.ป. (ไม่ปรากฏสถานที่และปี พ.ศ. ที่พิมพ์) หน้า 21.

62. อำนวย วงศ์วิเชียร. ป.ป.ป. กับปัญหาการปราบปรามคอร์รัปชัน. 2522. หน้า 74.

การที่องค์กรป.ป.ป. มีฐานะเป็นองค์กร เสริม มีอำนาจเพียงสอดส่องกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร องค์กร ป.ป.ป. จึงไม่มีอำนาจลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำผิดได้เอง⁽⁶³⁾ ไม่ว่าความผิดทางวินัย หรือทางอาญา หรือมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติก

การที่รัฐบาลมุ่งให้องค์กร ป.ป.ป. เป็นองค์กร เสริมก็เพราะไม่ต้องการให้ลดบทบาทหน่วยงานต้นสังกัดซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารบุคคลลง เนื่องจากจะทำให้เป็นอุปสรรคในการบังคับบัญชา นอกจากนี้ยังเป็นกรให้ส่วนการสอบสวนของป.ป.ป. ได้มีการกลั่นกรองอีกชั้นหนึ่งก่อนที่ผู้ถูกกล่าวหาจะถูกดำเนินคดีวินัย คดีอาญา และคดีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติก⁽⁶⁴⁾ ตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลย์อำนาจ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา ตามหลักสิทธิมนุษยชน

แต่การเป็นองค์กร เสริมทำให้ ป.ป.ป. ประสบอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นอย่างยิ่ง เพราะ ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจดำเนินการต่าง ๆ เองได้ เช่นการแสวงหาพยานหลักฐานมาประกอบส่วนการสอบสวนต้องขอความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ส่งมาให้ ซึ่งมักจะไม่ค่อยได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร นักวิชาการบางท่านจึงมีแนวคิด ว่าถ้าให้องค์กรป.ป.ป. ขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติเหมือนเช่นองค์กร "ผู้ตรวจการรัฐสภา" หรือที่เรียกว่า "ออมบุดส์แมน" (Ombudsman) น่าจะทำให้ ป.ป.ป. มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานมากขึ้น ดังนั้นจึงควรเปรียบเทียบองค์กรป.ป.ป. กับผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนให้องค์กร ป.ป.ป. ไปเป็นองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

63. บทความทางวิชาการ : รายงานสนทนากับผู้ทำบ้านเมือง เรื่อง "เจ้าหน้าที่ของรัฐกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง". หน้า 17.

64. เรื่องเดียวกัน.

(2) เปรียบเทียบ ป.ป.ป.กับผู้ตรวจการรัฐสภา

องค์กร ป.ป.ป. มีลักษณะคล้ายกับผู้ตรวจการรัฐสภา (Ombudsman) ที่เป็นองค์กรอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ ทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารโดยเฉพาะเพื่อป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในวงราชการ ซึ่งเป็นวิธีที่ใช้อยู่ในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย และยุโรปบางประเทศ โดยมีประเทศสวีเดนเป็นผู้ริเริ่มใช้ แต่มีลักษณะแตกต่างจากองค์กร ป.ป.ป. ดังนี้คือ

ผู้ตรวจการรัฐสภา เป็นองค์กรสังกัดรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) โดยตรง ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลจึงไม่ได้อยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหาร ผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารทุกหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ กิจการของทหาร งานของศาล หรืองานราชการส่วนท้องถิ่น และมีอำนาจควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐได้ด้วย โดยมีอำนาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมาให้ถ้อยคำชี้แจงการปฏิบัติงานและเรียกเอกสารใดๆ ที่เกี่ยวข้องได้ นอกจากนี้ยังมีอำนาจทำการสืบสวนหาความจริงในเรื่องที่มีผู้ร้องเรียนว่ามีการคอร์รัปชันเกิดขึ้น การรับเรื่องราวร้องเรียนนี้ผู้ตรวจการรัฐสภามีได้เป็นผู้รับคำร้องทุกข์โดยตรงจากราษฎร แต่เป็นการที่มีการร้องทุกข์ต่อรัฐสภา และสมาชิกรัฐสภาได้กลั่นกรองเรื่องร้องเรียนนั้นแล้วเห็นสมควรให้ผู้ตรวจการรัฐสภาดำเนินการ ก็จะส่งเรื่องมาให้ เท่ากับผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นหน่วยงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐสภานั้นเอง นอกจากนี้ยังมีอำนาจทำการสืบสวนสอบสวนหาความจริงได้ทุกเรื่อง ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการศาลหรือการใดๆ ในหน่วยงานของฝ่ายบริหาร โดยทุกหน่วยงานนั้นจะต้องให้ความร่วมมือกับผู้ตรวจการรัฐสภาอย่างเต็มที่และจริงจัง เมื่อสอบสวนพบความผิด ผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลได้เองโดยตรง และสามารถสั่งให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหาทำการสอบสวนพิจารณาลงโทษทางวินัยได้ โดยผู้ตรวจการรัฐสภาไม่มีอำนาจลงโทษเอง จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้ตรวจการรัฐสภามีอยู่อย่างกว้างขวาง เป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารในทุกด้าน เป็นการคานอำนาจและ

ถ่วงดุลย์ที่มีประสิทธิภาพของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่จะเป็นการก้าวก่างานภายในของฝ่ายบริหารมากเกินไป ทำให้ฝ่ายบริหารไม่ค่อยมีอิสระในการบริหารประเทศ อันเป็นการขัดกับหลักการการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยในระบอบรัฐสภา⁽⁶⁵⁾

ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและเร่งรัดการปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานทุกหน่วยงานของฝ่ายบริหาร ป.ป.ป. มีอำนาจรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้ร้องเรียนได้โดยตรง หรือแม้จะไม่มีผู้ร้องเรียนแต่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ป.ป.ป. ก็ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ไม่ต้องให้ใครส่งเรื่องมาให้ นอกจากนี้มีอำนาจทำการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่ร้องเรียนหรือที่สงสัยนั้นได้ทั้งความผิดทางวินัยและความผิดทางอาญา และความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ เมื่อสอบสวนพบเป็นความผิด ป.ป.ป. ก็จะส่งเรื่องคดีทางวินัยไปให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาไปทำการสอบสวนพิจารณาลงโทษ ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจลงโทษเอง ส่วนคดีทางอาญา ป.ป.ป. ก็จะส่งเรื่องไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านดำเนินคดีอาญาของรัฐไปดำเนินการสอบสวนฟ้องคดีและลงโทษต่อไป และคดีร่ำรวยผิดปกติ ก็จะเสนอต่อนายกรัฐมนตรีพิจารณาทางความผิดวินัย พร้อมกับส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อร้องต่อศาลต่อไป ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลเอง จะเห็นว่าการทำงานของป.ป.ป. เป็นการเสริมในการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารให้เร็วขึ้น ไม่ใช่การก้าวก่างานภายในของฝ่ายบริหาร ไม่เป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยในระบอบรัฐสภา

65. พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. ออมบุดส์แมน : การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทย. ผลงานวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. พ.ศ. 2533. หน้า 27, 29, 30, 31.

จากลักษณะขององค์กร และอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภา กับ ป.ป.ป. ที่กล่าวมาโดยย่อนี้ เห็นได้ว่า ป.ป.ป. และผู้ตรวจการรัฐสภามีความคล้ายกันอยู่หลายประการ เป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นองค์กรควบคุมการปฏิบัติงานฝ่ายบริหารทั้งควบคุมภายนอกและควบคุมภายใน เป็นองค์กรค้นหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่ร้องเรียนกล่าวหาว่ามีการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบ มีอำนาจสอบสวนแต่ไม่มีอำนาจพิจารณาลงโทษเอง แต่ทั้งนี้ก็มีความแตกต่างกันอยู่หลายประการ สรุปได้ดังนี้ คือ

1. ป.ป.ป. เป็นองค์กรทำหน้าที่ให้กับฝ่ายบริหาร ผู้ตรวจการรัฐสภาทำหน้าที่ให้กับฝ่ายนิติบัญญัติ
2. ป.ป.ป. เป็นเพียงองค์กรเสริมงานของฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจหน้าที่จำกัดและไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้เองโดยตรง ผู้ตรวจการรัฐสภาทำหน้าที่เป็นองค์กรหลัก จึงดำเนินการใด ๆ ได้เองตลอดจนฟ้องคดีต่อศาลได้
3. ป.ป.ป. รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้ร้องเรียนได้โดยตรง อีกทั้ง ป.ป.ป. เห็นว่ามีเหตุควรสงสัยว่าจะมีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ป.ป.ป. ก็ทำการสืบสวนสอบสวนได้เพื่อให้ ป.ป.ป. มีความเป็นอิสระในการทำงาน และเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา โดยไม่ต้องหวั่นเกรงจากอิทธิพลทางการเมืองหรือทางฝ่ายบริหาร ผู้ตรวจการรัฐสภา ไม่สามารถรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้ร้องเรียนโดยตรง ผู้ร้องเรียนมีหน้าที่ร้องเรียนต่อรัฐสภา เมื่อรัฐสภาได้รับเรื่องร้องเรียนและกลับกรอง แล้วเห็นควรดำเนินการก็จะส่งเรื่องมอบหมายให้ผู้ตรวจการรัฐสภาทำการสืบสอบสวน ซึ่งอาจมีอิทธิพลทางการเมืองครอบงำได้
4. งานของ ป.ป.ป. ไม่เป็นการก้าวล่วงงานของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบที่หน่วยงานอื่นของฝ่ายบริหารได้ทำอยู่แล้ว อาทิ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) แต่เป็นการเข้าไปช่วยเสริมงานของหน่วยงานอื่นนั้นให้บรรลุผลเร็วขึ้น โดยหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำเนินการเองส่วนใหญ่ ป.ป.ป. เป็นเพียงเข้าไปร่วมเท่านั้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับงานด้านตุลาการ ป.ป.ป. ไม่มี

อำนาจแต่อย่างใด ป.ป.ป. ต้องส่งเรื่องไปให้ คณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) รับเรื่องไปดำเนินการเอง ส่วนงานของผู้ตรวจการรัฐสภามีลักษณะ เข้าไปกำกับดูแลงานภายในของฝ่ายบริหารโดยตรง และดำเนินการเองหมดทุกเรื่อง จึงมีลักษณะเป็นการก้าวล่วงงานฝ่ายบริหาร และเป็นการทำงานซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่ในด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ อีกทั้งการที่มีอำนาจตรวจสอบกิจการงานของศาล ทำให้องค์กรตุลาการขาดความเป็นอิสระ ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย

5. ป.ป.ป. ถูกจัดตั้งขึ้นตามความประสงค์ของฝ่ายบริหารโดยแท้ ที่จะให้มีองค์กรของฝ่ายบริหารที่มีอิสระปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองการปกครอง ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยตรง ในลักษณะฝ่ายบริหารควบคุมฝ่ายบริหารกันเองเป็นหลัก ไม่ใช่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ริเริ่มให้จัดตั้งแต่เพื่อให้ ป.ป.ป. มีสถานภาพที่มั่นคง ไม่ต้องขึ้นอยู่กับวิถีทางทางการบริหารประเทศของฝ่ายบริหารเท่านั้น ซึ่ง ป.ป.ป. อาจถูกสั่นคลอนได้ จึงให้ประธานกรรมการ ป.ป.ป. และเลขาธิการ ป.ป.ป. ได้รับการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบจากวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ผู้ตรวจการรัฐสภาถูกจัดตั้งขึ้นตามความประสงค์ของรัฐสภาโดยแท้ ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบการบริหารประเทศของฝ่ายบริหารด้วย จึงจัดตั้งขึ้นมาเป็นองค์กรฝ่ายนิติเพื่อตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารโดยตรง จึงมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง

จากการเปรียบเทียบความแตกต่างของ ป.ป.ป. กับผู้ตรวจการรัฐสภาดังกล่าวมานี้ จะเห็นว่าอำนาจของผู้ตรวจการรัฐสภามีมากมาย เพราะเป็นการปฏิบัติหน้าที่แทนประชาชนทั้งประเทศ และผู้ตรวจการรัฐสภาจะต้องเป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์สุจริต เป็นกลาง และเป็นธรรมอย่างดียิ่ง จึงจะเป็นผู้ตรวจการรัฐสภาได้ ซึ่งบุคคลเช่นนี้หาไม่ได้ง่ายนัก และองค์กรผู้ตรวจการรัฐสภาน่าจะเป็นองค์กรที่ใหญ่มาก เพราะมีเรื่องร้องทุกข์จากประชาชนทั่วประเทศ แม้รัฐสภาล่มกรองแล้วก็ตามก็ต้องมีเรื่องราวให้ดำเนินการมากมาย ซึ่งพิจารณาแล้วไม่เหมาะสมกับองค์กรป.ป.ป. ของไทยที่จะให้ขึ้นโดยตรงต่อรัฐสภา ทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบควบคุม

ฝ่ายบริหาร เพราะทำให้ ป.ป.ป. มีอำนาจมากและไม่มีผู้ใดสามารถตรวจสอบการทำงานของ ป.ป.ป. ได้ นอกจากฝ่ายนิติบัญญัติเองเท่านั้น เป็นการขัดต่อหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลย์อำนาจที่ฝ่ายบริหารไม่มีโอกาสได้ตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติได้เลย และถ้ายิ่ง ป.ป.ป. ใช้อำนาจโดยมิชอบเอง ย่อมก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนและรัฐอย่างใหญ่หลวงเลยทีเดียว

แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าองค์กร ป.ป.ป. จะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเช่นองค์กรผู้ตรวจการรัฐสภา องค์กร ป.ป.ป. ตั้งขึ้นมาเพื่อให้มีหน้าที่โดยตรงในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์อันเดียวกันกับการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา ในเมื่อไทยเราได้มีองค์กร ป.ป.ป. ขึ้นมาอยู่แล้ว แต่ยังไม่มียังองค์กรผู้ตรวจการรัฐสภา เหตุใดไทยเราไม่พัฒนาองค์กร ป.ป.ป. ให้มีบทบาทอย่างเช่นองค์กรผู้ตรวจการรัฐสภาเสียเลย จะได้ไม่ต้องจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นมาเป็นการทำงานซ้ำซ้อนกับ ป.ป.ป. และจะไม่ต้องเสียเวลาไปกับการพัฒนาองค์กรผู้ตรวจการรัฐสภาที่เพิ่งตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งกว่าจะพัฒนาให้มีประสิทธิภาพที่ดีก็ต้องใช้เวลาาน เพราะพื้นฐานทางสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และการปกครองของไทยแตกต่างจากประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียและประเทศทางแถบภาคพื้นยุโรป

ขนาดองค์กร ป.ป.ป. ได้จัดตั้งขึ้นมาตั้งแต่พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบัน ปี พ.ศ. 2540 องค์กร ป.ป.ป. ก็ยังต้องพัฒนาให้มีประสิทธิภาพที่อยู่ตลอดมา ดังนั้น หากประสงค์จะให้มียังองค์กรผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นมาจริง ๆ ตามความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนเห็นว่า ควรไปพัฒนาองค์กร ป.ป.ป. ให้มีฐานะและรูปแบบอย่างเช่นองค์กรผู้ตรวจการรัฐสภาจะเป็นการดีกว่า เพราะได้ไม่ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินโดยไม่จำเป็น และอาจจะใช้เวลาในการพัฒนาน้อยกว่าการพัฒนาผู้ตรวจการรัฐสภาก็เป็นได้

สำหรับแนวทางที่จะพัฒนาองค์กร ป.ป.ป. ให้เป็นอย่างเช่น องค์กรผู้ตรวจการรัฐสภา ตามความคิดเห็นของผู้เขียนเห็นว่า อาจพัฒนาได้ไปในทางดังกล่าวนี้คือให้ทางฝ่ายบริหารเปลี่ยนแนวความคิดในการจัดตั้งองค์กร ป.ป.ป. ขึ้นมาในลักษณะที่ให้มียังฐานะ เป็นเพียงองค์กรเสริมเสีย

และเปลี่ยนแนวความคิดเป็นในท้องที่ป.ป.ป. เป็นองค์กรหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเพียงองค์กรเดียว โดยในท้องที่ป.ป.ป. ขึ้นกับฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง เพื่อมีเอกภาพในการตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างอิสระ และขณะเดียวกันก็กำหนดให้ท้องที่ป.ป.ป. ต้องรายงานผลการปฏิบัติแก่คณะรัฐมนตรีด้วย เพื่อให้ฝ่ายบริหารได้มีโอกาสตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติเช่นกัน ดังนั้นก็จะเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ตามทฤษฎีตรวจสอบและถ่วงดุลย์อำนาจแล้ว หากเป็นไปได้ดังที่กล่าวมานี้ ผู้เขียนเห็นว่าแม้เพียงองค์กร ป.ป.ป. ก็เพียงพอแล้ว ไม่จำเป็นต้องตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นมาแต่อย่างใด

2.1.2.3 อำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ป.

ภารกิจของ ป.ป.ป. เป็นภารกิจที่สำคัญอย่างยิ่งในการจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบให้หมดไปจากวงราชการ หรืออย่างน้อยก็ลดน้อยลงได้ ภารกิจจึงมีมากมายหลายประการด้วยกัน คือ ตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแลป้องกันและปราบปรามเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้กระทำทุจริตและประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการ ภารกิจเหล่านี้ พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ได้บัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ไว้ดังนี้

(1) อำนาจ ประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจออกหนังสือสอบถามส่วนราชการหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใด ๆ ของหน่วยงานเหล่านั้น และมีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่สืบสวนและสอบสวนมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งบัญชีเอกสารหรือวัตถุใดๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนมาเพื่อประกอบการพิจารณา หรือแจ้งให้บุคคลใดๆ ดังกล่าวให้ถ้อยคำหรือส่งบัญชีเอกสารหรือวัตถุใดๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนแก่เจ้าหน้าที่ป.ป.ป. ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือให้รับผิดชอบในเรื่องนั้น^(๑๑)

66. พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 14

(2) หน้าที่ คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่เสนอมาตรการป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะรัฐมนตรี เสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน สืบสวนและสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงเมื่อมีผู้กล่าวหาหรือร้องเรียนหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ในวงราชการ เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือวางแผนโครงการของส่วนราชการต่างๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และรายงานผลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่พร้อมทั้งข้อสังเกตต่อนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ภายในเดือนตุลาคมของทุกปีและพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปีนั้นต่อไปทุกปีเช่นกัน⁽⁶⁷⁾

จากอำนาจหน้าที่ที่พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ได้กำหนดไว้ดังนี้ จะเห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีภารกิจที่สำคัญต้องปฏิบัติอยู่ 2 ด้าน คือ ด้านป้องกันและด้านปราบปราม ทั้งสอง ด้านนี้จะดำเนินการควบคู่กันไปแต่เน้นหนักไปในด้านป้องกันเป็นส่วนใหญ่ เพราะถ้ามีการป้องกันที่ดีมีประสิทธิภาพแล้ว ทำให้ไม่อาจเกิด หรือทำให้ยับยั้ง หรือลดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการได้อย่างมาก⁽⁶⁸⁾

ภารกิจด้านป้องกัน ที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ยึดถือปฏิบัติอยู่ในขณะนี้ตามที่กำหนดไว้ ในพระราชบัญญัติป.ป.ป. และในนโยบายของสำนักงาน ป.ป.ป. มีอยู่ 5 ประการ คือ⁽⁶⁹⁾

67. พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 13

68. รายงานการปฏิบัติราชการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี 2539. กรุงเทพมหานคร. อัมรินทร์พรินติ้ง กรุป จำกัด. หน้า 33.

69. รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปีของคณะกรรมการ ป.ป.ป., ปี 2538, หน้า 1, 14, 24

1. การเสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤตินิชอบในวังราชการต่อคณะรัฐมนตรี
2. การเสนอความเห็นให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือวางแผนโครงสร้างของส่วนราชการต่างๆ ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิชอบในวังราชการ
3. การเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน
4. การประชาสัมพันธ์ โศภิตหลักสร้างศรัทธา หามิตรและปลูกจิตสำนึก เพื่อให้ป.ป.ป. ได้รับความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิชอบในวังราชการ
5. การส่งเสริมสร้างทัศนคติค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริตและยกย่องคนดี เพื่อเป็นพื้นฐานทางจิตใจของประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีคุณธรรม⁽⁷⁰⁾

ภาระด้านปราบปราม ที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่ปฏิบัติอยู่คือการสืบสวนสอบสวนคดีวินัย และคดีอาญาเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤตินิชอบในวังราชการ ตลอดจนคดีที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร้ายผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ เพื่อทราบข้อเท็จจริง เมื่อมีผู้กล่าวหาหรือร้องเรียนหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤตินิชอบในวังราชการ ตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 13(3) และมาตรา 20⁽⁷⁰⁾

70. เรื่องเดียวกัน. หน้า 27.

จากภารกิจดังกล่าวของป.ป.ป. จะเห็นว่า การสืบสวนสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งในการปราบปราม แม้ ป.ป.ป. มีนโยบายเน้นหนักทางด้าน การป้องกันมากกว่าปราบปรามก็ตาม แต่เมื่อมีผู้ร้องเรียนหรือป.ป.ป. เห็นมีเหตุควรสงสัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ป.ป.ป. ก็ต้องทำการสืบสวนสอบสวนหาความจริงให้ปรากฏ และหากปรากฏว่านอกจากเป็นความผิดทางวินัยหรือความผิดกรณีมีพฤติการณ์ร้ายรวมผิดปกติ แล้ว ยังเป็นความผิดทางอาญาด้วย ป.ป.ป. ก็ต้องสอบสวนทางอาญาให้ปรากฏความจริงเช่นกัน แล้วชี้มูลความผิดอาญานั้น ว่ามีมูลหรือไม่ ซึ่งเทียบได้กับเป็นการสอบสวนเบื้องต้นให้ปรากฏข้อเท็จจริงคล้ายการได้สวนมูลฟ้องนั่นเอง⁽⁷¹⁾

ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจชี้ขาดความผิดของการกระทำที่ปรากฏจากการสอบสวนไม่ว่าคดีวินัยหรือคดีอาญา ซึ่งในทางอาญาจะแตกต่างกับอำนาจของพนักงานสอบสวนที่ทำการสอบสวนเพื่อชี้ขาดความผิดและเสนอบทลงโทษแก่ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดอาญาได้ ที่เป็นเช่นนี้เพราะภารกิจหลักของ ป.ป.ป. คือการตรวจสอบกำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามระเบียบวินัยที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ ซึ่งควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นอยู่ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดมีการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการ มิได้มีภาระหน้าที่ในการตรวจสอบกำกับดูแลการทำผิดอาญาของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง

แต่การกระทำผิดทางวินัยหรือมีพฤติการณ์ร้ายรวมผิดปกติบางกรณีจะเป็นความผิดอาญาด้วย ดังนั้นเมื่อป.ป.ป. สอบสวนความผิดทางวินัยหรือร้ายรวมผิดปกติ แล้วพบเป็นความผิดอาญาด้วย จึงให้ป.ป.ป. มีอำนาจทำการสอบสวนทั้งคดีวินัยหรือคดีร้ายรวมผิดปกติและคดีอาญานั้นเกี่ยวเนื่องกันไป เพราะใช้พยานหลักฐานในการสอบสวนพิจารณามูลความผิดคล้ายกันเป็นส่วนใหญ่ว่าแตกต่างกันในส่วนคดีอาญาที่ต้องหาพยานหลักฐานที่แน่ชัดและมีน้ำหนักมากพอพิสูจน์ว่า เจ้าหน้าที่

71. บทความทางวิชาการ. รายงานการสนทนากับผู้หาบ้านเมือง เรื่อง "เจ้าหน้าที่ของรัฐกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง". หน้า. 19.

ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาทำผิดอาญาจริงซึ่งจะเป็นหลักฐานใดบ้างป.ป.ป. ย่อมทราบดี เพราะป.ป.ป. จะทราบถึงกฎหมาย และระเบียบวิธีปฏิบัติในหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ ตามอำนาจหน้าที่อันเป็นปกติของ ป.ป.ป. อยู่แล้ว เพียงแต่มีอุปสรรคในการเอาพยานหลักฐานเท่านั้น เพราะป.ป.ป. ไม่มีอำนาจตรวจค้น บังคับ อายัด หรือจับกุมบุคคลหรือสิ่งของใดได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ไม่ได้ให้อำนาจไว้ จึงต้องขอให้พนักงานสอบสวนซึ่งมีอำนาจดังกล่าวตาม ป.ว.อ. มาดำเนินการให้ ซึ่งบางครั้งจำเป็นต้องได้พยานหลักฐาน หรือจับกุมตัวผู้กระทำผิดในทันที มิฉะนั้นพยานหลักฐานอาจสูญหายหรือถูกทำลายหรือผู้กระทำผิดหลบหนี การที่ต้องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการให้โดย ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจดำเนินการเองทันทีนั้น บางครั้งทำให้เสียโอกาสที่จะได้พยานหลักฐานสำคัญมา ซึ่งมีผลต่อเนื่องไปถึงการสอบสวนของพนักงานสอบสวนที่จะดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาด้วย เพราะขาดพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักพอจะพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาได้ อันมีผลให้พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องบ้าง หรือศาลพิพากษายกฟ้องบ้าง ดังที่ปรากฏอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งจุดนั้นนับว่าเป็นอุปสรรคสำคัญในการสอบสวนคดีอาญาของ ป.ป.ป.

ดังที่กล่าวมานี้พอสรุปได้ว่า ภาระกิจหลักของ ป.ป.ป. นั้น เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับทางวินัย ส่วนทางอาญานั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติภาระกิจหลักดังกล่าว ป.ป.ป. จึงไม่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดีอาญา อีกทั้งหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาโดยตรงนั้นก็มีอยู่แล้ว จึงให้ป.ป.ป. เป็นเพียงผู้ชี้แนวทางในการดำเนินคดีอาญาเท่านั้น

2.1.2.4 ลักษณะการดำเนินคดีอาญาของ ป.ป.ป.

การดำเนินคดีอาญาของป.ป.ป. นั้น เป็นการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำทุจริตและประพฤติมิชอบในตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่ง ป.ป.ป. ได้ตรวจพบตามอำนาจหน้าที่ที่พระราชบัญญัติป.ป.ป. ได้ให้ไว้ โดยตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่มีผู้ร้องเรียนมาหรือมีเหตุควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบ โดย

พิจารณาเน้นหนักไปทางด้านวินัยเป็นพื้นฐาน⁽⁷²⁾ และเมื่อสอบสวนแล้ว เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ร้องเรียนมีมูลความผิดทางวินัยหรือมีพฤติกรรมการร่ำรวยผิดปกติ อีกทั้งยังพบว่าเป็นการกระทำความผิดอาญาด้วย ป.ป.ป. ก็มีหน้าที่ส่งเรื่องของความผิดที่สอบสวนพบนั้น ไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการพิจารณาความผิดและโทษ ทำการพิจารณาและลงโทษ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นทั้งทางวินัยและทางอาญาต่อไป โดยในคดีวินัย จะเห็นว่าคดีวินัยป.ป.ป. จะส่งเรื่องที่มีมูลความผิดแล้วไปให้หน่วยงานต้นสังกัดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพิจารณาลงโทษ ส่วนคดีร่ำรวยผิดปกติ ป.ป.ป. จะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาล ขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้มาโดยมิชอบตกเป็นของแผ่นดิน และเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา สั่งลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก และสำหรับคดีอาญาป.ป.ป. จะส่งเรื่องไปให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนและดำเนินคดีเพื่อเสนอต่อพนักงานอัยการพิจารณาสั่งฟ้อง เมื่อพนักงานอัยการสั่งฟ้อง พนักงานอัยการมีหน้าที่ฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต่อศาลตามกระบวนการยุติธรรมที่บัญญัติไว้ใน ป.ว.อ. จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ป. โดยหลักแล้วจะเป็นการพิจารณาดำเนินการทางด้านวินัยและมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติเป็นมูลฐาน ส่วนทางด้านอาญาเป็นเพียงผลสืบเนื่องมาจากตรวจสอบพบความผิดทางวินัยแล้วเท่านั้น เหตุที่การดำเนินคดีอาญาของ ป.ป.ป. เป็นเช่นนี้ ก็เนื่องมาจากวิวัฒนาการในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตในหน้าที่ราชการ ซึ่งมีมานานแล้วในประเทศไทยก่อนจัดตั้ง ป.ป.ป. ดังนั้นเพื่อทราบแนวทางการการใช้อำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ป. ในการดำเนินคดีอาญาอยู่ในปัจจุบันนี้ มีลักษณะเช่นใด จะกล่าวแยกเป็น 2 กรณี คือ การเริ่มคดี และการสอบสวน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) การเริ่มคดี

คดีอาญาของป.ป.ป. สามารถเริ่มขึ้นได้ 2 กรณีคือ กรณีแรกโดยมีผู้กล่าวหาหรือร้องเรียนว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการหรือ

72. พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 13, 14, และ 20.

เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติและกรณีที่สอง โดย ป.ป.ป. เองเห็นว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่า
เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ เมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่งดังกล่าว
ป.ป.ป. ก็จะตั้งเรื่องเป็นคดีและทำการสืบสวนสอบสวนคดีนั้นเพื่อทราบข้อเท็จจริง⁽⁷³⁾

ป.ป.ป. จะทำการสืบสวนสอบสวนเรื่องที่มีผู้ร้องเรียนหรือมีเหตุอัน
อันควรสงสัยแยกออกเป็น 2 กรณีดังนี้

(1.1) คดีวินัย เมื่อมีการร้องเรียนต่อป.ป.ป. ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็จะตั้งเรื่องเป็นคดี
ทางวินัยพิจารณาการกระทำที่ถูกร้องเรียน หรือมีเหตุอันควรสงสัยนั้น ว่าเป็นความผิดทางวินัย
หรือไม่และจากการสืบสวนสอบสวนพบว่านอกจากจะเป็นความผิดทางวินัยแล้ว ยังจะเป็นความ
ผิดทางอาญาด้วย ป.ป.ป. ก็จะตั้งเรื่องเป็นคดีอาญาดำเนินการไปพร้อมกับคดีทางวินัย
หรือ ป.ป.ป. อาจเริ่มคดีด้วยการตั้งเรื่องเป็นคดีวินัยและคดีอาญาพร้อมกันไปเลยตั้งแต่แรกก็ได้
ถ้าการกระทำที่ถูกร้องเรียนหรือมีเหตุอันควรสงสัยนั้นปรากฏชัดว่าน่าจะเป็นทั้งความผิดทางวินัย
และความผิดทางอาญา⁽⁷⁴⁾ เช่น ในคดีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ หรือที่มักเรียกกันว่า คดี
บี.บี.ซี. ซึ่งมีข่าวปรากฏทางหน้าหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ว่า "อัยการสูงสุดเอาสำนวน
การสอบสวนเสร็จและตั้งเรื่องจนคดีขาดอายุความ" กรณีดังกล่าวนี้เป็นข่าวที่เผยแพร่ไปทั่วประเทศ
ดังนั้นแม้ไม่มีผู้ใดกล่าวหาเรื่องอัยการสูงสุดว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบก็ตาม ป.ป.ป. ก็มี
อำนาจตั้งเรื่องเป็นคดีทำการสืบสวนสอบสวนเองได้ เพราะมีเหตุอันควรสงสัยว่าอัยการสูงสุด
กระทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการหรือไม่ โดยสามารถตั้งเป็นเรื่องคดีวินัยและคดี
อาญาดำเนินการสืบสวนสอบสวนพร้อมกันได้ เพราะจากการกระทำของอัยการสูงสุดที่เป็น

73. พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 13(3) และ 20

74. คู่มือการปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวน. สำนักงาน ป.ป.ป. พ.ศ.2534. หน้า 37-38.

ข้างนั้น เห็นได้ชัดว่าถ้าจะเป็นความผิดก็จะเป็นความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการและความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 เกี่ยวเนื่องกัน เมื่อเริ่มเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ป. ต้องรับผิดชอบแล้ว ป.ป.ป. มีหน้าที่ต้องทำการสืบสวนสอบสวนต่อไป

(1.2) คดีมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ

เมื่อมีการร้องเรียนต่อ ป.ป.ป. หรือมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติหรือพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า พฤติการณ์หรือเรื่องที่ร้องเรียนนั้น มีมูลพอที่คณะกรรมการป.ป.ป.รับไว้พิจารณาหรือไม่ และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. พิจารณาแล้วมีมติว่ามีมูลพอที่จะรับไว้พิจารณาได้ คณะกรรมการ ป.ป.ป.ก็จะหาข้อเท็จจริงต่อไป โดยคณะกรรมการ ป.ป.ป.จะมอบหมายให้กรรมการ ป.ป.ป. อนุกรรมการ ป.ป.ป. หรือเจ้าหน้าที่ป.ป.ป. คนใดเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนแทนแล้วรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ทราบก็ได้⁽⁷⁵⁾

เมื่อสอบสวนสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว หากคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติซึ่งมีฐานะเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการป.ป.ป.จะสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นแสดงสินทรัพย์และหนี้สินตามรายการ วิธีการ และภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดเมื่อคณะกรรมการได้รับรายการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะดำเนินการสอบสวนโดยไม่ชักช้าและแจ้งข้อกล่าวหาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมกับให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง แก่ข้อกล่าวหาได้⁽⁷⁶⁾

75. พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 20

76. พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 21

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป.ทำการสอบสวนเสร็จแล้ว วินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติ และถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่สามารถชี้แจงได้ว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นมาโดยชอบ ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ มีความผิดและจะต้องถูกลงโทษ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจลงโทษเอง จะต้องแจ้งไปยังพนักงานอัยการ เพื่อให้ยื่นคำร้องต่อศาลโดยไม้ชักช้า ขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน และคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะต้องเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งหรือดำเนินการให้มีการสั่งลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก เว้นแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะเป็นข้าราชการตุลาการ ก็ให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. แจ้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ เพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการต่อไป⁽⁷⁷⁾

จะเห็นได้ว่าคดีร่ำรวยผิดปกตินี้เป็นอำนาจของป.ป.ป. โดยเฉพาะ คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจพิจารณาสอบสวน ชั่งมูลความผิด และวินิจฉัยความผิดได้เอง แต่ไม่มีอำนาจลงโทษ ต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหารโดยตรงเป็นผู้พิจารณา ลงโทษ และให้ศาลพิจารณาสั่งริบทรัพย์สิน ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้เป็นมาตรการที่รุนแรง เพราะเป็นภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าตนได้ทรัพย์สินมาโดยมิชอบ ถ้าพิสูจน์ไม่ได้ถือว่ามีความผิดทันที⁽⁷⁸⁾

แต่ในการสอบสวนคดีร่ำรวยผิดปกติ นี้ อาจสอบพบว่าทรัพย์สินที่ได้มานั้นได้มาโดยการทุจริตหรือประพฤติมิชอบอันเป็นความผิดอาญาด้วย กรณีดังกล่าวนี้ พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มิได้กำหนดไว้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะต้องปฏิบัติเช่นใด ซึ่งไม่เหมือนกับในคดีวินัย ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ส่งเรื่องคดีอาญาที่พบเนื่องจากสอบคดีวินัยไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อทำการสอบสวนและดำเนินคดีอาญาต่อไป แต่ในคดีร่ำรวยผิดปกติไม่มีบัญญัติไว้ในทาง

77. พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 21 ทวิ และ 21 ตริ

78. บทความวิชาการ. รายการสนทนาปัญหาบ้านเมือง เรื่อง "เจ้าหน้าที่ของรัฐกับการฉ้อ-
ราษฎร์บังหลวง". หน้า 21.

ปฏิบัติคณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็จะปฏิบัติเช่นเดียวกับที่พบความผิดอาญาเนื่องจากการสอบสวนคดีวินัย คือเมื่อพบความผิดอาญาเนื่องจากการสอบสวนคดีร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็จะตั้งเรื่องเป็นคดีอาญาและสอบสวนคดีอาญานั้นจนมีมติชี้มูล ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ป. ชี้มูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำความผิดอาญา คณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็จะส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนรับไปทำการสอบสวนดำเนินคดีอาญาต่อไป

จะเห็นได้ว่าในกรณีการดำเนินการคดีร่ำรวยผิดปกติ ของป.ป.ป. นี้ยังมีข้อบกพร่องอยู่ เพราะพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มิได้บัญญัติถึงกรณีสอบสวนคดีร่ำรวยผิดปกติ แล้วพบคดีความผิดอาญาคด้วย จะต้องปฏิบัติเกี่ยวกับคดีอาญานั้นอย่างไร ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายมารองรับอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงานในส่วนนี้ดังนั้นจึงควรจะแก้ไขพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ในส่วนของคดีร่ำรวยผิดปกติ ให้เพิ่มมาตรการทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีวินัยและพบเป็นคดีอาญา เพื่อรับรองการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ให้ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นแนวทางปฏิบัติแก่หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) การสอบสวน

ป.ป.ป. มีหน้าที่ทำการสอบสวนคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับคดีวินัย ซึ่งได้มีการเริ่มคดีความได้กล่าวมาแล้วการสอบสวนคดีอาญาของ ป.ป.ป. มีลักษณะพิเศษแตกต่างกันจากการสอบสวนคดีอาญาทั่วไปที่อยู่ใต้อำนาจสอบสวนของพนักงานสอบสวน การสอบสวนคดีอาญาของ ป.ป.ป. มีวิธีการและผลของการสอบสวนดังนี้

(2.1) วิธีการสอบสวน

การสอบสวนคดีอาญาของป.ป.ป. มีวิธีการและหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการสอบสวนคดีวินัยของ ป.ป.ป. คือเมื่อเริ่มคดีอาญาขึ้นแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องดำเนินการพิจารณาสอบสวนคดีนั้นโดยไม่ชักช้า เพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมแก่ผู้เสียหาย และแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ในการสอบสวนคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะต้องแจ้งข้อ

กล่าวหาให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง แก่ข้อกล่าวหาก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะมีมติว่าเรื่องที่สอบสวนนั้นมีมูลว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดอาญา⁽⁷⁹⁾

ในการสอบสวน เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. จะต้องดำเนินการสืบสวนทราบข้อเท็จจริงตามที่มีการกล่าวหา⁽⁸⁰⁾ เพื่อชี้มูลความผิดไม่ใช่ชี้ขาดความผิด การสอบสวนคดีอาญาของป.ป.ป. จึงเป็นลักษณะการสอบสวนเบื้องต้นให้ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีมูลเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดจริงหรือไม่ มีลักษณะเช่นเดียวกันกับการไต่สวนมูลฟ้องคดีอาญาของศาลที่พิจารณาวินิจฉัยชี้มูลความผิด เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ป.ป.ป. จึงต้องดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐาน ในการแสวงหาพยานหลักฐาน ป.ป.ป. ไม่ได้ดำเนินการเองโดยตรง แต่ ป.ป.ป. จะขอให้หน่วยงานต้นสังกัดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาดำเนินการแทนโดยแต่งตั้งคณะกรรมการป.ป.ป. ขึ้นในหน่วยงานต้นสังกัดนั้น ซึ่งประกอบไปด้วยบุคลากรของหน่วยงานต้นสังกัดที่มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความรู้ความสามารถในวิชาการหรือกิจการต่างๆ ในหน่วยงานนั้น กับมีกรรมการ ป.ป.ป. อย่างน้อยหนึ่งคน ร่วมเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ป. ด้วย⁽⁸¹⁾

ในการสืบสวนสอบสวนคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่ได้รับแต่งตั้งมอบหมายนี้ มีอำนาจเรียกบุคคลใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่สืบสวนสอบสวนมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งบัญชีเอกสารหรือวัตถุใดๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนเพื่อประกอบการพิจารณา โดยให้มาพบหรือส่งให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือแก่เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลรับผิดชอบในเรื่องนั้น และมีอำนาจสอบถามส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใด ๆ สำหรับนำมาประกอบการพิจารณา⁽⁸²⁾ เมื่อคณะกรรมการป.ป.ป.

79. พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 17 ทวิ

80. พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 13(3)

81. พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 15

82. พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 14 วรรคแรก (1), (2)

ทำการสืบสวนสอบสวนเสร็จแล้วก็จะสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ป. เพื่อพิจารณาสั่งตามอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็จะพิจารณาสำนวนการสอบสวนนั้น แล้วชี้มูลความผิดโดยออกมาเป็นมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการสอบสวนนี้มีได้ 2 ประการ คือ มีมติว่าคดีมีมูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิด กับมีมติว่าคดีไม่มีมูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติอย่างใดแล้ว ก็ต้องดำเนินการต่อไปตามผลมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

(2.2) ผลของการสอบสวน

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติว่า คดีไม่มีมูลความผิดเรื่องที่สอบสวนนั้นก็ยุติไม่ต้องดำเนินการใดอีก แต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติว่าเรื่องที่สอบสวนทางอาญานั้น มีมูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดอาญา ประธานกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่ต้องแจ้งการกระทำความผิดอาญานั้นต่อพนักงานสอบสวนภายใน 15 นับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติว่าคดีมีมูล และเมื่อพนักงานสอบสวนได้รับแจ้งแล้ว พนักงานสอบสวนต้องดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง แต่ถ้ามีความจำเป็นที่พนักงานสอบสวนไม่สามารถสอบสวนให้เสร็จภายใน 120 วันได้ เช่น หาพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาถูกลงโทษยังไม่ได้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. เห็นว่าความจำเป็นนั้นมีเหตุอันสมควร คณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็อาจอนุญาตให้ขยายเวลาการสอบสวนของพนักงานสอบสวนออกไปอีกได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 30 วัน เท่ากับรวมแล้วพนักงานสอบสวนต้องทำการสอบสวนให้เสร็จไม่เกิน 80 วัน⁽⁸³⁾ แต่หากพนักงานสอบสวนไม่สามารถสอบสวนให้เสร็จภายใน 180 วันได้ ก็อาจมีผลให้พนักงานสอบสวนผู้นั้นถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตาม ป.อ. มาตรา 157 ได้

83. พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 19.

ผลการสอบสวนคดีอาญาของ ป.ป.ป. ไม่ได้ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาถูกฟ้องคดีอาญาได้ใน
ทันทีดังเช่นการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเพียงแต่ทำให้เห็นว่ามีคามผิดทางอาญาเกิด หรือ
อ้างว่าเกิด หรือเชื่อว่าได้เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนตามกฎหมาย
จะต้องดำเนินการสอบสวนและดำเนินคดีอาญากับผู้ที่ถูกกล่าวหาต่อไป ตามวิธีการที่กำหนดไว้ใน
ป.ว.อ. ผลการสอบสวนคดีอาญาของ ป.ป.ป. จึงไม่ใช้การชี้ขาดความผิดและชี้บทลงโทษแก่ผู้
ถูกกล่าวหา เพราะพระราชบัญญัติป.ป.ป.ให้ ป.ป.ป. มีเพียงอำนาจสอบสวนไม่ได้ให้มีอำนาจ
ลงโทษหรือเสนอสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งฟ้องได้โดยตรง ดังนั้นเมื่อ
ป.ป.ป. สอบสวนเสร็จและชี้มูลว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิด จึงต้องส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวน
ดำเนินคดีอาญาแทนต่อไป จะเห็นได้ว่า แม้ ป.ป.ป. มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาตามพระราช
บัญญัติ ป.ป.ป. ก็ตาม แต่ ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจดำเนินคดีอาญาเอง ต้องให้พนักงานสอบสวน
ดำเนินคดีอาญาของ ป.ป.ป. เหมือนกับการดำเนินคดีอาญาทั่วไป ตามอำนาจหน้าที่ของพนักงาน
สอบสวนที่กำหนดไว้ใน ป.ว.อ.

ตามที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า แม้จะได้จัดตั้งป.ป.ป. ขึ้นมาแล้วโดยให้มีอำนาจหน้าที่
 โดยตรงในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการก็ตามแต่วิธีดำเนินคดีอาญา
 ซึ่งน่าจะเป็นมาตรการสำคัญที่จะทำให้การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
 หดไป กลับไม่ได้พัฒนาให้แตกต่าไปจากเมื่อครั้งยังไม่มี ป.ป.ป. แต่อย่างใด ทำให้การป้องกัน
 และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของ ป.ป.ป. โดยใช้มาตรการทาง
 อาญาเป็นเครื่องมือได้ผลยังไม่เป็นผลที่น่าพอใจตามความคาดหวังในการจัดตั้ง ป.ป.ป. ขึ้นมา
 ไม่สามารถเอาผิดเอาโทษกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทุจริตหรือประพฤติมิชอบได้อย่างจริงจังเช่นเดิม
 สาเหตุที่ป.ป.ป. ประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประ
 พฤติมิชอบน้อยกว่าที่ควรจะเป็นนั้น เนื่องมาจากการที่ไม่สามารถทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทุจริต
 หรือประพฤติมิชอบได้รับโทษอย่างจริงจังและเห็นผลได้ในทันที เพราะ

1. ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจดำเนินคดีอาญาเองด้วยมีข้อจำกัดอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ป. ไว้ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.⁽⁸⁴⁾ ป.ป.ป. มีเพียงอำนาจสืบสวนสอบสวนเท่านั้น ซึ่งการสืบสวนก็เป็นลักษณะการสอบสวนเบื้องต้นเพื่อเริ่มคดีให้พนักงานสอบสวน และไม่มีอำนาจแสวงหาพยานหลักฐานเอง ทำได้เพียงขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น เมื่อป.ป.ป. สืบสวนเสร็จแล้ว คณะกรรมการป.ป.ป. ซึ่งมีอำนาจกระทำผิดอาญาเกิดขึ้น ป.ป.ป. ก็ต้องส่งเรื่องไปให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีแทนต่อไป ซึ่งผลการสอบสวนและดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนจะเป็นเช่นใด ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจโต้แย้งแต่ประการใด⁽⁸⁵⁾ อีกทั้งเป็นการทำให้การสอบสวนคดีเดียวกันถึงสองครั้ง ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาและยังทำให้คดีล่าช้าไม่อาจทำให้ปรากฏผลร้ายของการกระทำผิดให้เป็นที่ยุติได้ทันที เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมิได้เกรงกลัวต่อการทุจริตและประพฤติมิชอบแต่อย่างใด

2. ผลการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนที่ ป.ป.ป. ส่งเรื่องไปให้พนักงานสอบสวนไม่สามารถดำเนินคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่⁽⁸⁶⁾ เอาผิดเอาโทษกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทุจริตและประพฤติมิชอบได้น้อย เพราะพนักงานสอบสวนไปทำการสอบสวนใหม่ไม่ยึดถือสำนวนสอบสวนของ ป.ป.ป. เป็นหลักในการสอบสวนคดีอาญา⁽⁸⁷⁾ ทำให้ต้องใช้เวลาในการสอบสวนเพิ่มมากขึ้น ทั้งที่สำนวนการสอบสวนของป.ป.ป. ก็มีข้อเท็จจริงของการกระทำผิดและพยานหลักฐานที่แน่นอนหนาพอจะใช้ เสนอให้พนักงานอัยการฟ้องคดีได้⁽⁸⁸⁾ แต่พนักงานสอบสวนกลับ

84. พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 19

85. อำนวย วงษ์วิเชียร. ป.ป.ป. กับปัญหาการปราบปรามคอร์รัปชัน. วิทยานิพนธ์.

วิทยาลัยการทัพบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง. 2522. หน้า 47.

86., 87, 88. สมใจ เกษรศิริเจริญ. การสืบสวนของป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ. หน้า 5, 136, 118.

ไปแสวงหาพยานหลักฐานใหม่เองตามคลุพินิจของตนที่ป.ว.อ.ให้อำนาจไว้⁽⁸⁹⁾ พยานหลักฐาน
 ที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนจึงมักจะมีน้ำหนักน้อย ไม่พอส่งลงโทษเจ้า-
 หน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดมักจะรู้กฎหมาย
 และระเบียบข้อบังคับเป็นอย่างดี ทำให้รัฐช่องทางที่จะกลบเกลื่อนพยานหลักฐานต่างๆ⁽⁹⁰⁾ อีกทั้ง
 การใช้เวลาในการสอบสวนทำให้ผู้กระทำผิดรู้ตัวและสามารถทำลายพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง
 กับการกระทำผิดได้ จึงทำให้หาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดได้ยาก อันเป็นเหตุให้พนักงาน
 อัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องหรือศาลพิจารณาคดีพิพากษาฟ้องอยู่บ่อยครั้งการดำเนินคดีอาญาของ ป.ป.ป.
 โดยพนักงานสอบสวนจึงไม่ประสบผลสำเร็จเท่าใดนัก

3. ในการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ พนักงาน-
 สอบสวนมิได้สอบสวนเฉพาะคดีอาญาที่ ป.ป.ป. ส่งเรื่องมาให้เท่านั้น พนักงานสอบสวนยังต้อง
 ทำการสอบสวนกล่าวหา เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาจากหน่วยงานราชการต่างๆ นอกจาก
 ป.ป.ป. อีก เช่น จากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น และยังต้องทำการสืบสวนกรณีที่มีผู้
 มาร้องเรียนหรือหน่วยราชการอื่นขอความร่วมมือให้ทำการสืบสนให้อีก⁽⁹¹⁾ ในขณะที่อัตราการกำ-
 ลังของพนักงานสอบสวนมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่รับผิดชอบ ทำให้พนักงานสอบ-
 สวมมักจะทำการสอบสวนเสร็จไม่ทันภายในกำหนดเวลา 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องจาก

-
89. สุตติ ตูวิเชียร. กองปราบปรามกับการสอบสวนความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ.
 เอกสารการวิจัย. สถาบันพัฒนาข้าราชการตำรวจ กองบัญชาการศึกษากรมตำรวจ.
 2533. หน้า 72.
90. อุดม รัฐอมฤต. ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต
 และประพฤติมิชอบในวงราชการ. วิทยานิพนธ์. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย-
 ธรรมศาสตร์. 2530. หน้า 34.
91. สุตติ ตูวิเชียร. กองปราบปรามกับการสอบสวนความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ.
 หน้า 62.

ป.ป.ป. ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 19 วรรคท้ายได้⁽⁹²⁾ เท่ากับ
ปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนไม่อาจตอบสนองมาตรการทางอาญาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ
ป.ป.ป. ซึ่งประสงค์ให้การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว
เร็ว เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา และเอาตัวผู้กระทำผิดโดยแท้จริงมารับผิดชอบ
ให้เป็นประจักษ์ได้ในทันที เมื่อพนักงานสอบสวนถูกจำกัดเวลาทำการสอบสวนอาจเกิดข้อบกพร่อง
จนเป็นเหตุให้ส่วนงานสอบสวนของพนักงานสอบสวนใช้เป็นหลักฐานในการเอาผิดเอาโทษแก่ผู้
กระทำผิดได้น้อย ไม่สมเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติป.ป.ป. ที่มุ่งในการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ทำให้พระราชบัญญัติขาดความศักดิ์สิทธิ์และไม่บังเกิด
ผลให้เป็นประจักษ์แก่บุคคลทั่วไป⁽⁹³⁾

4. ป.ป.ป. เป็นองค์กรของฝ่ายบริหาร ถูกจัดตั้งขึ้นมาให้มีลักษณะเป็นองค์กรอิสระ
เสริมการปฏิบัติหน้าที่ของงานฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกับกระทรวง ทบวง กรม
หรือรัฐวิสาหกิจ เกี่ยวกับเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ⁽⁹⁴⁾ จึงทำให้ป.ป.ป.
ขาดความเป็นอิสระ การปฏิบัติหน้าที่ของป.ป.ป. ไม่คล่องตัวเท่าที่ควรยังต้องปฏิบัติตามระเบียบ
ขั้นตอนของทางราชการเพราะสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี⁽⁹⁵⁾ จึงมีผลทำให้พระราชบัญญัติป.ป.ป.
มิได้บัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่ให้แก่ ป.ป.ป. ที่จะทำการสอบสวนดำเนินคดีอาญาและแสวงหา
พยานหลักฐานได้เอง ยังต้องพึ่งองค์อรรถในการดำเนินคดีอาญาดำเนินการให้ จะเห็นได้ว่า

92. เรื่องเดียวกัน. หน้า 67.

93. สมใจ เกษรศิริเจริญ. การสืบสวนของป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวง-
ราชการ. หน้า 132.

94. เรื่องเดียวกัน. หน้า 6.

95. อำนวย วงศ์วิเชียร. ป.ป.ป. กับปัญหาการปราบปรามคอร์รัปชัน. หน้า 40.

อำนาจหน้าที่ป.ป.ป. ได้รับเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา ซึ่งมีความสำคัญมากในการดำเนินคดีอาญาแผ่นดิน กลับน้อยเกินไปไม่สอดคล้องกับภาระหน้าที่อันสำคัญต่อชาติบ้านเมืองที่ป.ป.ป. ได้รับมอบหมาย⁽⁹⁶⁾ ผลการดำเนินคดีอาญาขององค์กรหลักคือพนักงานสอบสวนได้ผลเป็นประการใด ภาพพจน์ที่ปรากฏออกมาก็มักจะเข้าใจกันว่าเป็นผลงานของป.ป.ป. เมื่อพนักงานสอบสวนคดีไม่ได้ผลก็เปรียบเสมือน ป.ป.ป. ไม่ได้ผลเช่นกัน ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกรงกลัวต่อมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของป.ป.ป. จึงทำให้มีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอยู่จนทุกวันนี้

ด้วยสาเหตุต่าง ๆ ดังที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของ ป.ป.ป. เป็นอย่างยิ่ง เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้มีความเกรงกลัวหรือเข็ดหลาบต่อการทุจริตและประพฤติมิชอบแต่อย่างใด เนื่องจากมาตรการทางอาญาของป.ป.ป. ไม่ได้ผล เพราะยังคงต้องใช้มาตรการเหมือนเช่นกับเมื่อครั้งยังไม่ได้จัดตั้งองค์กรป.ป.ป. และมีวิธีดำเนินคดีเหมือนกับความผิดอาญาอื่นทั่วไป ไม่มีมาตรการอื่นใดเป็นพิเศษที่มีลักษณะเด็ดขาดพอจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดได้รับผลร้ายจากการกระทำผิดของตนทุกรายและเห็นผลในทันที ทำให้เป็นปัญหาสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบขององค์กร ป.ป.ป. อยู่ไม่น้อย เพื่อให้เห็นการดำเนินคดีอาญาของป.ป.ป. กับการดำเนินคดีอาญาทั่วไป มีลักษณะเหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างใด จะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

96. สมใจ เกษรศิริเจริญ. การสืบสวนของป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ. หน้า 97.

2.2 เปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญาของ ป.ป.ป. กับคดีอาญาทั่วไป

ตามที่กล่าวมาแล้วถึงลักษณะการดำเนินคดีอาญาทั่วไปกับลักษณะการดำเนินคดีอาญาของ ป.ป.ป. จะเห็นว่าโดยทั่วไปแล้วมีการดำเนินคดีไม่แตกต่างกัน ต้องให้องค์กรของรัฐซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาโดยตรง เป็นผู้ดำเนินการตาม ป.ว.อ. คือ ตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองในฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามกฎหมาย ทำการสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงพิสูจน์ความผิดและเอาตัวผู้ทำผิดมาฟ้องลงโทษ แล้วส่งสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนให้พนักงานอัยการในฐานะทนายความของแผ่นดินดำเนินการฟ้องคดี โดยฟ้องคดีต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญา และศาลจะดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีจนถึงที่สุด หากศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกจำเลย ก็เป็นหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์รับผิดชอบดูแลนักโทษผู้นั้น จนกว่าจะพ้นโทษ กระบวนการที่กล่าวมานี้เป็นกระบวนการยุติธรรมในทางอาญา ที่กำหนดขั้นตอนต่าง ๆ ไว้ให้ปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกันใน ป.ว.อ. เพื่อความสะดวกและเป็นประโยชน์ในทางปกครอง

จะแตกต่างกันก็ในเรื่องอำนาจสอบสวนของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. กับพนักงานสอบสวน อำนาจสอบสวนของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. เป็นการสอบสวนเบื้องต้นเพื่อทราบข้อเท็จจริงและข้อมูลความผิด เพื่อเป็นข้อมูลให้พนักงานสอบสวนเริ่มคดีอาญาได้และดำเนินคดีอาญาต่อไปตามกระบวนการของกฎหมาย พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ไม่ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ทำการสอบสวนถึงการพิสูจน์ความผิด และเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษอย่างเช่นการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ดังนั้นการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. จึงไม่อาจชี้ขาดความผิดและชี้บทลงโทษได้ สำนวนการสอบสวนของ ป.ป.ป. จึงไม่อาจส่งให้พนักงานอัยการได้โดยตรง เพราะนอกจากพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ไม่ได้ให้อำนาจหน้าที่ไว้แล้ว ยังเป็นการขาดองค์ประกอบสำคัญของการสอบสวนตาม ป.ว.อ. ด้วย

แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ทำการสอบสวนมิใช่เพียงทราบข้อเท็จจริงเท่านั้น ยังทำการแสวงหาหลักฐานและรวบรวมพยานหลักฐานให้แน่นหนามีน้ำหนักพอที่จะพิสูจน์ความผิด และเอาตัวผู้ถูกกล่าวหามารับผิดรับโทษได้เหมือนอย่าง เช่น ส่วนของการสอบสวนของพนักงานสอบสวน เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่การสอบสวนของพนักงานสอบสวน จะได้ไม่ต้องเสียเวลามากนักในการรวบรวมพยานหลักฐาน นอกจากพนักงานสอบสวนจะเห็นว่าควรมีหลักฐานอื่นเพิ่มเติมอีก พนักงานสอบสวนก็แสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ พยานหลักฐานที่เจ้าหน้าที่ป.ป.ป. รวบรวมไว้ในสำนวนสอบสวนของป.ป.ป. นั้น ส่วนใหญ่เป็นพยานหลักฐานที่สำคัญและมีน้ำหนักมากพอพิสูจน์ความผิดได้⁽⁹⁷⁾

เพราะเจ้าหน้าที่ป.ป.ป. มีความรู้ความสามารถในเรื่องบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพยานหลักฐานและการดำเนินคดีอาญา อีกทั้งจะรู้ขั้นตอนระเบียบปฏิบัติ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดี เพราะ ป.ป.ป. มีหน้าที่ตรวจสอบและกำกับดูแลงานของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ ตามอำนาจหน้าที่ปกติอยู่แล้ว โดยการมีหนังสือสอบถามเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใด ๆ ในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจได้ โดยหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ที่ได้รับหนังสือสอบถามจะต้องชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ และงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้ ป.ป.ป. ทราบอย่างช้าที่สุดไม่เกิน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือสอบถาม ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป.ป.ป. มาตรา 14(1) และมาตรา 14 ทวิ

การที่ป.ป.ป. ทราบข้อเท็จจริงในการปฏิบัติราชการและงานต่างๆ ของแต่ละหน่วยงาน ทำให้ ป.ป.ป. ทราบถึงช่องทางที่ทำให้เกิดการทุจริตหรือประพฤติมิชอบได้ และรู้ถึงจุดที่ทุจริตหรือประพฤติมิชอบว่ามีพยานหลักฐานใดเกี่ยวข้องบ้าง แต่จะเอาหลักฐานนั้นมาได้หรือไม่

97. สมใจ เกษรศิริเจริญ. การสืบสวนของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ. หน้า 118.

ต้องขึ้นอยู่กับทำให้ความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพราะเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ไม่ได้เป็นพนักงานสอบสวน ไม่มีอำนาจตรวจค้น บังคับยึด หรือจับกุม อย่างเช่นพนักงานสอบสวน หากเอาพยานหลักฐานมาได้ พยานหลักฐานเหล่านั้นจะเป็นพยานสำคัญและมีน้ำหนักมาก พอจะพิสูจน์ความผิดและลงโทษผู้ถูกกล่าวหาได้ พนักงานสอบสวนก็สามารถใช้สำนวนการสอบสวนของ ป.ป.ป. เป็นหลักในการสอบสวนคดีอาญานั้นได้

แต่เท่าที่ผ่านมาพนักงานสอบสวนจะไม่ยึดสำนวนการสอบสวนของ ป.ป.ป. เป็นหลัก
พนักงานสอบสวนจะทำการสอบสวนตามดุลพินิจของพนักงานสอบสวนที่เห็นสมควรเอง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะลักษณะขององค์กรและอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ป. มีพื้นฐานเกี่ยวกับเรื่องทางวินัยเป็นหลัก จึงทำให้ขาดความเชื่อถือจากพนักงานสอบสวน

ส่วนอำนาจสอบสวนของพนักงานสอบสวน เป็นการสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานสำหรับทราบข้อเท็จจริง หรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษตามทัณฑ์บัญญัติไว้ใน ป.ว.อ. มาตรา 2(11) การสอบสวนของพนักงานสอบสวนจึงมีลักษณะเป็นการชี้ขาดความผิดและชี้บทลงโทษ เพื่อให้ฟ้องคดีผู้ถูกกล่าวหาตามกระบวนการดำเนินคดีอาญาใน ป.ว.อ. ส่วนงานการสอบสวนของพนักงานสอบสวนจึงสามารถส่งให้อัยการได้โดยตรงเพื่อฟ้องคดี การสอบสวนของพนักงานสอบสวนเป็นการสอบสวนภายหลังจากได้มีการเริ่มคดีแล้ว โดยพนักงานสอบสวนพบความผิดที่เกิดขึ้น อ้างว่าเกิด หรือเชื่อว่าได้เกิดเอง หรือมีผู้อื่นเริ่มคดีให้อาจเป็นหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ เช่น ป.ป.ป. หรือเอกชนผู้เสียหายร้องทุกข์คดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อมีคดีอาญาเริ่มขึ้น พนักงานสอบสวนจึงทำการสอบสวน มิใช่ทำการสอบสวนเพื่อให้มีคดีอาญาเริ่มขึ้น ดังเช่นของ ป.ป.ป. การสอบสวนของพนักงานสอบสวน จึงเป็นการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดมิใช่การสอบสวนเบื้องต้นเพื่อให้พบการกระทำความผิด ดังนั้นในการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ป.ว.อ. จึงให้อำนาจแก่พนักงานสอบสวนไว้มาก มีอำนาจในการตรวจค้น จับกุม บังคับยึดออกหมายอาญา ชันสูตรพลิกศพ และอื่นๆ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

ตามที่กล่าวมานี้ จะเห็นว่าหลักการในการดำเนินคดีอาญาของ ป.ป.ป. กับของ พนักงานสอบสวนต่างกัน แต่มีวิธีดำเนินคดีอาญาเหมือนกันทั้งคดีอาญาของ ป.ป.ป. และคดีอาญาทั่วไปที่อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวน ซึ่งไม่แตกต่างจากครั้งที่ยังมี ป.ป.ป. แต่ ป.ป.ป. จัดตั้งขึ้นมาเป็นพิเศษ เพื่อแก้ปัญหาในระดับชาติเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศในเรื่อง การทุจริตและประพฤติชอบในวงราชการโดยเฉพาะ กลับไม่มีกระบวนการใดเป็นพิเศษในการ ดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จึงน่าจะเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ของ ป.ป.ป. ไม่ประสบผลสำเร็จดังที่ตั้งเป้าหมายไว้