



## บทที่ 1

### บทนำ

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไม่ประสบความสำเร็จสมดังเจตนารมณ์ของประชาชนและรัฐบาล เนื่องจากสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง คือ อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ป.ป.ป. มีขอบเขตจำกัดไม่เอื้ออำนวยในการป้องกันและปราบปราม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญา ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการดำเนินคดีอาญาความผิดต่อรัฐ ในปัจจุบันความผิดอาญาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบนั้น ไม่อาจอาศัยสำนวนการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ป.ป.ป. เป็นหลักในการดำเนินคดีอาญาได้ เพราะบทบัญญัติของกฎหมายไม่รองรับอำนาจไว้ให้ การดำเนินคดีอาญาจำเป็นต้องส่งสำนวนไปให้พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองไปทำการสอบสวนอีกครั้งหนึ่ง เพื่อส่งพนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันส่งผลให้การดำเนินคดีล่าช้าไม่ทันการ เพราะมีการสอบสวนซ้ำซ้อนและพนักงานสอบสวนมักจะไปแสวงหาพยานหลักฐานเองใหม่ เป็นเหตุให้ขาดพยานหลักฐานสำคัญหรือไม่ก็พยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดได้ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกรงกลัวการปฏิบัติงานของป.ป.ป. จึงมีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอยู่จนทุกวันนี้ แสดงว่ามาตรการในการป้องกันและปราบปรามด้านคดีอาญาของป.ป.ป. ยังมีข้อบกพร่องอยู่ จึงควรศึกษาถึงสภาพปัญหาอุปสรรคและวิธีการแก้ไขอำนาจสอบสวนคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ป.ป.ป. ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อให้การดำเนินคดีอาญาของป.ป.ป. มีความศักดิ์สิทธิ์ ในบทนี้จะกล่าวถึงเกี่ยวกับสภาพที่มาและความสำคัญของปัญหาในการดำเนินคดีอาญาของป.ป.ป. ตลอดจนลักษณะการศึกษาวิจัยของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยมีรายละเอียดต่อไปนี้

## สภาพที่มาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของไทย มีปรากฏให้เห็นอยู่ตลอดมาตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งๆ ที่รัฐบาลและประชาชนได้รู้ถึงภัยร้ายแรงที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นอย่างดีว่า เป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของประเทศชาติที่สำคัญประการหนึ่ง<sup>(1)</sup> จึงได้จัดให้มีมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบเหล่านั้นในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นในด้านทางวินัย ทางแพ่ง หรือทางอาญา ก็ไม่อาจปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบให้หมดสิ้นไปจากวงราชการของไทยได้ เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในแต่ละยุคแต่ละสมัยมีการพัฒนาแตกต่างกันไป มาตรการต่างๆ ที่ใช้บังคับได้ดีในยุคหนึ่งอาจใช้บังคับกับอีกยุคหนึ่งไม่ได้ผล จึงจำเป็นต้องพิจารณาหาสาเหตุที่แท้จริงที่ทำให้ข้าราชการและพนักงานของรัฐยังคงกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบอยู่เรื่อยมา

จากการศึกษาค้นคว้าพบว่าสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้มีการทุจริตและประพฤติมิชอบอยู่นั้น เนื่องมาจากข้าราชการและพนักงานของรัฐมิได้มีความเกรงกลัวต่อผลร้ายที่เขาคจะได้รับจากการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการของเขา เพราะการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการและพนักงานของรัฐโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการที่ตนปฏิบัติอยู่โดยหลักแล้วถือว่าเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง เช่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 82 วรรคท้าย บัญญัติว่า "การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง" ซึ่งข้าราชการผู้ทุจริตนั้นจะต้องถูกดำเนินการและถูกลงโทษ

---

1. รายงานผลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี

2525. กองวิจัยและวางแผน สำนักงานป.ป.ป. หน้า 1.

ทางวินัยจากผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานต้นสังกัดของตน ตามความหนักเบาที่กฎหมายกำหนดไว้ เกี่ยวกับการกระทำผิดทางวินัยนั้น เช่น ปลดออก หรือไล่ออก เป็นต้น และนอกจากจะเป็นความผิดทางวินัยแล้วยังจะเป็นความผิดทางอาญาเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่อีกด้วย เช่น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 บัญญัติว่า "ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ" หรือ ตามมาตรา 148 บัญญัติว่า "ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ข่มขืนใจหรือจู่ใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ ซึ่งทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือประหารชีวิต" ซึ่งเป็นโทษที่ร้ายแรง

จะเห็นได้ว่าการทุจริตโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการที่ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐนั้นมีหน้าที่ปฏิบัติอยู่ เป็นทั้งความผิดทางวินัยและความผิดทางอาญา ซึ่งการลงโทษทางวินัยนั้นไม่ร้ายแรงเท่ากับโทษทางอาญา โทษทางวินัยมีผลเพียงให้ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐผู้ทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้นสิ้นสภาพการเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐเท่านั้น ซึ่งผู้ถูกลงโทษทางวินัยยังคงมีอิสระในการดำเนินชีวิตของตนได้อยู่ ส่วนโทษทางอาญามีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้กระทำผิดมิให้อยู่ร่วมกับสังคมส่วนรวมอย่างเป็นปกติได้<sup>(2)</sup> ไม่ว่าผู้กระทำผิดจะเป็นข้าราชการ พนักงานของรัฐ หรือประชาชนทั่วไป ต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพเหมือนกันหมด ไม่มีอิสระที่จะกระทำการใดๆ ได้ตามอำเภอใจในขณะที่ต้องโทษอยู่ โทษทางอาญาจึงร้ายแรงกว่าโทษทางวินัยมาก

2. เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ.

โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2533. หน้า 16.

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในทางปฏิบัติ เมื่อพบการกระทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการ ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐผู้กระทำผิดนั้นมักจะถูกลงโทษทางวินัยเป็นส่วนใหญ่ ในทางอาญามักจะเอาผิดและลงโทษได้ไม่มากนัก เพราะความผิดอาญาต้องมีพยานหลักฐานชัดเจนพอที่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำผิดจริงและผู้ที่ถูกกล่าวหาเป็นผูกระทำความผิด ซึ่งพยานหลักฐานมักหาไม่ค่อยได้เนื่องจากมีขั้นตอนวิธีการในการกระทำผิดที่แนบเนียน โดยอาศัยความรู้ความชำนาญในตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานอื่นที่ไม่เกี่ยวข้อง ย่อมยากที่จะรู้ถึงพฤติกรรมการทุจริตได้<sup>(3)</sup> ทำให้ขาดพยานหลักฐานที่จะเอาผิดในทางอาญา ings ที่มาตรการการลงโทษในทางอาญาสำหรับความผิดที่ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐทุจริตต่อหน้าที่นั้นมีอัตราโทษสูงมาก คือมีโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีจนถึงประหารชีวิต ทั้งนี้เพื่อให้ผู้กระทำผิดเกรงกลัวต่อผลร้ายที่จะได้รับและรู้สึกทลายจำไม่กล้ากระทำผิดซ้ำอีก<sup>(4)</sup> กลับเอาตัวข้าราชการหรือพนักงานของรัฐที่กระทำผิดมาลงโทษทางอาญาได้น้อยมาก ส่วนความผิดทางวินัยก็เช่นกัน การลงโทษทางวินัยจะอยู่ในดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำผิดที่จะกำหนดโทษตามความหนักเบาของการกระทำ แต่ในระบบราชการไทยมีระบบอุปถัมภ์แฝงอยู่<sup>(5)</sup> การลงโทษจึงไม่ค่อยรุนแรงสมกับความผิดที่ทำเท่าใดนัก ทำให้ข้าราชการและพนักงานของรัฐไม่มีความเกรงกลัวหรือเข็ดหลาบ

- 
3. ธานินทร์ ทรัพย์วิเชียร. "กฎหมายกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง". การฉ้อราษฎร์บังหลวง. หนังสือชุดแผ่นดินไทย เล่ม 1. กรุงเทพฯ. โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2520. หน้า 2.
  4. เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1. หน้า 16.
  5. อุดม รัฐอมฤต. ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ. วิทยานิพนธ์. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2530. หน้า 1.

ต่อโทษที่จะได้รับไม่ว่าทางอาญาหรือทางวินัย ดังนั้นเมื่อมีโอกาสเอื้ออำนวยให้ทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบในหน้าที่ได้ ข้าราชการและพนักงานของรัฐที่ไม่มีจิตสำนึกของความซื่อสัตย์สุจริต เป็นนิสัยประจำตัวอยู่แล้ว บ่อมฉวยโอกาสนั้นกระทำความผิดขึ้น

ที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าปัญหาสำคัญที่ไม่อาจป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ - ประพฤติมิชอบในวงราชการให้หมดไปได้ก็คือมาตรการทางกฎหมายที่สามารถจะทำให้ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐผู้กระทำความผิดได้รับผิดรับโทษอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการในทางอาญาซึ่งเป็นมาตรการที่ใช้สำหรับป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ กลับนำมาใช้บังคับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการได้น้อยมาก มักจะเอาผิดเอาโทษกับผู้กระทำความผิดไม่ค่อยได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามาตรการทางอาญาที่ใช้บังคับกับความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการนั้นยังไม่เหมาะสม ไม่อาจทำให้ข้าราชการและพนักงานของรัฐเกิดความเกรงกลัวต่อการถูกบังคับทางอาญาทั้งที่บทลงโทษที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเป็นโทษที่หนักมากก็ตาม แต่เมื่อไม่อาจทำให้ผู้กระทำความผิดมาได้รับการลงโทษเช่นนั้นแล้ว โทษนั้นก็ไม่มีผลที่จะลงโทษแก่ผู้ใดได้<sup>(7)</sup> จึงทำให้มีการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอยู่เสมอมา

นอกจากปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการทางอาญาแล้ว ยังมีปัญหาเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในการดำเนินคดีอาญาด้วย คือ คดีความผิดเนื่องจากการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการ มีวิธีดำเนินคดีเช่นเดียวกับการดำเนินคดีอาญาแผ่นดินทั่วๆ ไป ซึ่งลักษณะของการดำเนินคดีนั้น ไม่ว่าจะผู้กระทำความผิดจะเป็นข้าราชการ พนักงานของรัฐ เจ้าพนักงาน หรือประชาชน

- 
6. จิตติ ติงศภัทย์. กฎหมายอาญา ภาค 1. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ. แสงจันทร์การพิมพ์. 2529. หน้า 14.
7. เรื่องเดียวกัน. หน้า 11.

ธรรมดาที่ตาม และไม่ว่าจะเป็นความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบหรือไม่ก็ตาม จะใช้วิธีดำเนินคดีอาญาวิธีเดียวกันหมดตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือจะต้องให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้สอบสวนและเป็นผู้ดำเนินคดีให้โดยทำการสอบสวนและส่งสำนวนการสอบสวน สำหรับพนักงานสอบสวนและที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้ให้มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญานั้นได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองเท่านั้น เจ้าพนักงานอื่นนอกจากนี้หรือแม้แต่ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานต้นสังกัดของข้าราชการที่ทุจริตก็ไม่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาเพื่อส่งฟ้องคดี เพราะมิได้เป็นพนักงานสอบสวนตามกฎหมาย<sup>(8)</sup>

ดังนั้น ในการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการที่ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐเป็นผู้กระทำผิด จึงต้องให้พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองแล้วแต่กรณี เป็นผู้สอบสวนคดีอาญาทั้งสิ้น และเสนอสำนวนการสอบสวนนั้นต่อพนักงานอัยการเพื่อฟ้องร้องต่อไป ซึ่งในการสอบสวนคดีอาญาดังกล่าวของพนักงานสอบสวนนั้น พนักงานสอบสวนต้องรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดและเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ พยานหลักฐานที่ใช้ในการพิสูจน์ความผิดก็ต้องมาจากหน่วยงานต้นสังกัดของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐผู้กระทำผิดนั้นเอง ซึ่งพนักงานสอบสวนไม่สามารถทราบถึงภาวะเบี่ยงปฏิบัติของหน่วยงานอื่นๆ ได้อย่างละเอียดนัก จึงต้องใช้เวลาในการศึกษาภาวะเบี่ยงปฏิบัติของหน่วยงานนั้นๆ เพื่อหาหลักฐานมาพิสูจน์ความผิด ทำให้คดีล่าช้า<sup>(9)</sup> จนบางครั้งพยานหลักฐานอาจสูญหายไปได้ทำให้สำนวนการสอบสวนมีน้ำหนักน้อย

8. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18

9. สมใจ เกษรศิริเจริญ. การสืบสวนสอบสวนของป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบ-ในวงราชการ. วิทยานิพนธ์. บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2532.

พยานหลักฐานไม่พอพียงที่จะเอาผิด และลงโทษผู้กระทำผิดได้ จึงปรากฏอยู่บ่อยครั้งที่การดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการมักจะเอาผิดกับข้าราชการหรือพนักงานของรัฐที่ทุจริตไม่ได้

แม้ต่อมาจะได้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่เพื่อให้มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามข้าราชการและพนักงานของรัฐที่กระทำทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้นมาโดยเฉพาะ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการป.ป.ป.) และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (สำนักงานป.ป.ป.) ก็ตาม องค์กรนี้ก็มิใช่อำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับและสอดส่องดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐเท่านั้น เมื่อมีผู้ร้องเรียนหรือมีเหตุควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ คณะกรรมการป.ป.ป. ก็มีหน้าที่ทำการสืบสวนสอบสวนให้ได้ความจริง ถ้าปรากฏผลการสอบสวนว่ากระทำผิดจริง คณะกรรมการป.ป.ป. ก็ไม่มีอำนาจพิจารณาลงโทษไม่ว่าทางวินัยหรือทางอาญา เพราะพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ไว้ อีกทั้งมิได้ให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. เป็นพนักงานสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมาย คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงมีอำนาจเพียงสอบสวนชี้มูล<sup>(10)</sup> แล้วส่งสำนวนการสอบสวนไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมายนำไปพิจารณาคำวินิจฉัยและลงโทษต่อไป ซึ่งในทางคดีอาญาคณะกรรมการป.ป.ป. ก็ต้องส่งสำนวนการสอบสวนของป.ป.ป. ไปให้พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อทำการสอบสวนและส่งให้พนักงานอัยการฟ้องคดีตามขั้นตอนของกฎหมายเช่นเดิม<sup>(11)</sup> เพราะเจ้าหน้าที่ป.ป.ป. ไม่ใช่พนักงานสอบสวน จึงไม่มีอำนาจสอบสวน เพื่อส่งสำนวนให้พนักงานอัยการฟ้องคดีได้โดยตรง

10. เรื่องเดียวกัน. หน้า 16.

11. พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 19 วรรคแรก

จะเห็นได้ว่ากระบวนการของกฎหมายก่อให้เกิดการสอบสวนคดีอาญาซ้ำซ้อนกันในคดีเรื่องเดียวกัน คือ มีการสอบสวนโดยป.ป.ป.ชั้นหนึ่ง แล้วยังต้องทำการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนอีกชั้นหนึ่งด้วย ทำให้คดีล่าช้า ซึ่งขัดต่อหลักการดำเนินคดีอาญาที่ต้องดำเนินคดีโดยเร็ว เพื่อเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษอันเป็นการรักษาความสงบสุขให้แก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอาญา<sup>(12)</sup> การที่คดีล่าช้าย่อมมีผลกระทบต่อพยานหลักฐานที่จะนำมาพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำผิดเพราะพยานหลักฐานอาจสูญหายหรืออาจเปลี่ยนแปลงไปได้ โดยเฉพาะพยานบุคคลซึ่งอาจเปลี่ยนคำให้การได้เนื่องจากถูกข่มขู่จากผู้กระทำผิดหรือจากผู้มีอิทธิพล ทำให้พยานหลักฐานมีน้ำหนักน้อยไม่เพียงพอที่จะให้ผู้กระทำผิดได้รับผิดและรับโทษได้

นอกจากอุปสรรคทางข้อกฎหมายดังกล่าวแล้ว ยังมีอุปสรรคในทางปฏิบัติอีกคือ เมื่อป.ป.ป. สอบสวนแล้วชี้มูลว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาเป็นความผิดอาญาก็จะส่งสำนวนให้พนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาแทนต่อไป เท่าที่ผ่านมาพนักงานสอบสวนมิได้ยึดถือสำนวนการสอบสวนของ ป.ป.ป. เป็นหลักในการพิจารณา แต่ได้ไปทำการสอบสวนหาพยานหลักฐานเองใหม่ตามดุลพินิจ และประสบการณ์ของตน<sup>(13)</sup> ทั้ง ๆ ที่คณะกรรมการผู้ทำการสอบสวนของ ป.ป.ป. ก็ประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ มากมาย และพยานหลักฐานที่ป.ป.ป. นำเสนอก็เป็นหลักฐานสำคัญพอที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำผิดได้รับผิดและรับโทษได้ เพราะ ป.ป.ป. มีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ให้กับฝ่ายบริหารอยู่แล้ว ย่อมรู้จักระเบียบปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานของรัฐดี จึงรู้ว่าสิ่งใดจะเป็นหลักฐานที่พิสูจน์ความผิดได้ การที่พนักงานสอบสวนไม่ยึดถือสำนวนการสอบสวนของป.ป.ป. เป็นหลักในการสอบสวนเพื่อฟ้องคดี ทำให้บางครั้งขาดพยานสำคัญไป หรือพยานสูญหาย

12. เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1. หน้า 15.

13. สมใจ เกษรศิริเจริญ. การสืบสวนสอบสวน ของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ. หน้า 136.



หรือพยายามให้การแตกต่างไปจากที่ให้การกับป.ป.ป. ซึ่งมีส่วนทำให้สำนวนของพนักงานสอบสวน  
อ่อน พยานหลักฐานไม่พอเพียงที่จะเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้<sup>(14)</sup>

จะเห็นได้ว่าการไม่ยึดถือสำนวนการสอบสวนของป.ป.ป. เป็นหลักในการดำเนินคดี  
อาญา เป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทุจริตหรือประพฤติมิชอบไม่ได้รับ  
การเอาผิดและถูกลงโทษอย่างสมควรจะเป็น ไม่สมกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้ง ป.ป.ป. ขึ้นมา  
เพื่อให้ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยตรง

ดังนั้นเพื่อให้การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการลดน้อยลงหรือหมดไปจากวง  
ราชการไทย จึงสมควรที่จะมีการพัฒนาบทบาทอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ป.ป.ป. ให้มีประสิทธิภาพ-  
ภาพมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยควรเน้นหนักในด้านการดำเนินคดีอาญาให้สัมฤทธิ์ผลมาก  
ขึ้น เพราะโทษทางอาญามีบทลงโทษที่รุนแรง อาจทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกรงกลัวต่อผลร้ายที่  
ตนจะได้รับจากการทุจริตและประพฤติมิชอบนั้น และไม่กล้ากระทำผิดหรือไม่กล้ากระทำผิดซ้ำอีก  
จะทำให้การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทยค่อยๆ ลดลงไป จนในที่สุดอาจจะหมดสิ้น  
จากประเทศไทยสมดังเจตนารมณ์ที่จัดตั้ง ป.ป.ป. ขึ้นมาก็ได้

จากสภาพปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมานี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า แม้ได้จัดตั้ง ป.ป.ป. ขึ้นมา  
แล้ว และได้มีการนำพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ออกใช้บังคับแล้ว แต่การทุจริตและประพฤติมิ-  
ชอบในวงราชการไทยก็ยังมีอยู่เช่นเดิม และยิ่งแผ่ขยายกว้างออกไปเกี่ยวข้องกับการเมืองและ  
การบริหารประเทศระดับสูงที่มีผลประโยชน์มากมายมหาศาล เช่น คดีสำคัญ ๆ เหล่านี้ คือ  
คดีเพชรฆาตๆ คดี ส.ป.ก. คดีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ เป็นต้น ดังที่พบเห็นเป็นข่าวอยู่  
ในปัจจุบัน ย่อมแสดงให้เห็นว่าการบังคับใช้พระราชบัญญัติป.ป.ป. ในทางอาญาที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

---

14. เรื่องเดียวกัน. หน้า 136.

ได้ผลไม่สมกับเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ การดำเนินคดีอาญาของ ป.ป.ป. น่าจะยังมีข้อบกพร่องอยู่ จึงทำให้การปฏิบัติภารกิจขององค์กร ป.ป.ป. บรรลุผลตามเป้าหมายที่จัดตั้ง ป.ป.ป. ขึ้นมาได้น้อยกว่าที่คาดหวังไว้ สมควรที่จะแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องที่มีอยู่ให้หมดไป จึงจำเป็นต้องศึกษาหาวิธีแก้ไขเกี่ยวกับอำนาจสอบสวนและวิธีดำเนินคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากพอที่จะทำให้เอาตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้กระทำความผิดจริงมารับผิดชอบโทษอย่างจริงจัง และหามาตรการที่เหมาะสมเกี่ยวกับการสอบสวนและดำเนินคดีอาญาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. จะได้นำไปปฏิบัติให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ป.ป.ป. ขึ้นมา อันมีผลทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการสัมฤทธิ์ผลสมดังเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

วิทยานิพนธ์นี้ จึงมุ่งศึกษาและวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาของ ป.ป.ป. และคดีอาญาทั่วไป โดยศึกษาวิเคราะห์จากพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นหลักชี้ให้เห็นผลดีผลกระทบในการใช้อำนาจสอบสวนคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. เพื่อได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะสำหรับพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. และระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องต่อไป

## วัตถุประสงค์ในการศึกษา

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้ คือ

1. เพื่อหาอุปสรรคและข้อบกพร่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ที่ใช้ดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ สำหรับเป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องต่อไป

2. เพื่อหาแนวทางพัฒนาบทบาทอำนาจหน้าที่และมาตรการรองรับการสอบสวนคดีอาญา ของเจ้าหน้าที่ป.ป.ป.ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อให้การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินไปได้เร็วขึ้นและสัมฤทธิ์ผลมากขึ้น สัมกับเจตนารมณ์ของการใช้กฎหมายอาญาในการจัดผู้กระทำความผิดให้หมดไปเพื่อความสงบสุขของสังคมส่วนรวม

3. เพื่อหาแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมในการสอบสวนคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสำนักงานป.ป.ป. โดยศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวทางปฏิบัติของกฎหมายต่างประเทศที่มีอุปสรรคและสภาพปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมใกล้เคียงกับประเทศไทย เช่น ฮองกง สิงคโปร์

4. เพื่อหาแนวทางการใช้อำนาจสอบสวนคดีอาญาโดยหน่วยงานอื่นนอกจากองค์กรตำรวจ มาปรับใช้ในการสอบสวนคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป.

### สมมติฐานในการศึกษา

การให้เจ้าหน้าที่สำนักงานป.ป.ป.มีอำนาจดำเนินคดีอาญา จะเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ

### ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ มุ่งศึกษาเฉพาะเรื่องการสอบสวนคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติรับรองไว้ในพระราชบัญญัติป.ป.ป. เพื่อเป็นมูลฐานในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้ได้ผลมากขึ้น โดยนำทฤษฎีทางนิติศาสตร์เกี่ยวกับทฤษฎีอำนาจรัฐ (Police Power), ทฤษฎีการตรวจสอบและถ่วงดุลย์อำนาจ (Check and Balance), ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control),

ทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม (Due Process), ทฤษฎีว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Human Rights) และทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) มาพิจารณาและวิเคราะห์ประกอบการศึกษา

### วิธีดำเนินการศึกษา

การทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ศึกษาโดยใช้การวิจัยแบบเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก และการวิจัยภาคสนามโดยการสัมภาษณ์ (Interviewing Research) ดังนี้คือ

1. การวิจัยแบบเอกสาร ศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากบทบัญญัติของกฎหมาย ตำรา บทความ วิทยานิพนธ์ วารสาร เอกสารและสิ่งพิมพ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศ ไทยและของต่างประเทศ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, ประมวลกฎหมายอาญา, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา, พระราชบัญญัติป่าไม้, รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปีของคณะกรรมการ ป.ป.ป., คำแถลงนโยบายของรัฐบาล, วารสารข้าราชการ, วารสารนิติศาสตร์, มติชนสุดสัปดาห์, กฎหมายจัดตั้งองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันของฮ่องกง, กฎหมายว่าด้วยการกระทำทุจริตและขัดต่อกฎหมายของฮ่องกง และพระราชบัญญัติป้องกันการคอร์รัปชันของสิงคโปร์ เป็นต้น

โดยได้แหล่งข้อมูลมาจาก ห้องสมุดสำนักงาน ป.ป.ป., ห้องสมุดสำนักงาน ก.พ., ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หอสมุดและศูนย์สนเทศ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ห้องสมุดมหาวิทยาลัยสุโขทัย-ธรรมมาธิราช, ห้องสมุดสำนักงานอัยการสูงสุด, ห้องสมุดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และหอสมุดแห่งชาติ

2. การวิจัยภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ด้านการสอบสวน รวม 4 กลุ่ม คือ

1. เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป.
2. เจ้าหน้าที่ตำรวจ
3. พนักงานอัยการ
4. นักวิชาการด้านนิติศาสตร์

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาวិทยานิพนธ์ เล่มนี้คาดว่าจะได้รับประโยชน์ ดังนี้คือ

1. ทำให้ทราบถึงอุปสรรค และข้อบกพร่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. อันมีผลกระทบให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไม่ประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายที่ตั้งไว้ เพื่อนำไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและได้ผลอย่างจริงจัง
2. ทำให้ทราบถึงแนวทางการพัฒนาบทบาท อำนาจหน้าที่ และมาตรการรองรับการสอบสวนคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ป.ป.ป. ให้มีความคล่องตัวขึ้น เพื่อให้มีการดำเนินคดีอาญารวดเร็วขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถจัดเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการ ให้พ้นจากวงงานของรัฐตามที่ได้กำหนดไว้ในนโยบายของรัฐบาล
3. สามารถวิเคราะห์หาแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ป.ป.ป. ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ป. ขึ้นมาเพื่อควบคุมกำกับดูแลเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยอาศัยการเปรียบเทียบแนวทางปฏิบัติจากกฎหมาย ป.ป.ป. ของต่างประเทศ

4. ทำให้ทราบแนวทางการใช้อำนาจสอบสวนคดีอาญาโดยหน่วยงานอื่นนอกจาก  
องค์การตำรวจ ที่สามารถนำมาปรับใช้กับการสอบสวนคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ได้

### คำนิยาม

"เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ป." ตามสมมติฐานของวิทยานิพนธ์นี้ ให้ความความรวมถึง  
ถึงคณะกรรมการป.ป.ป. คณะอนุกรรมการ ป.ป.ป. และเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่  
ตามกฎหมาย ป.ป.ป.

"อำนาจดำเนินคดีอาญา" ตามสมมติฐานของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ให้ความความถึง  
เฉพาะอำนาจในการสอบสวนคดีอาญา และอำนาจดำเนินคดีอาญาของเจ้าหน้าที่สำนักงาน  
ป.ป.ป. ไม่ว่าจะรูปแบบใด

"พนักงานสอบสวน" ในวิทยานิพนธ์นี้หมายถึง พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมาย  
วิธีพิจารณาความอาญา

"ป.ป.ป." ในวิทยานิพนธ์นี้ หมายถึง คำรวมที่ใช้กล่าวอ้างถึงทั้งคณะกรรมการ  
ป.ป.ป. และสำนักงาน ป.ป.ป. เว้นแต่จะมีคำว่าคณะกรรมการหรือสำนักงานนำหน้า จึงจะ  
หมายถึงคณะกรรมการ หรือสำนักงาน ป.ป.ป. โดยเฉพาะ

อธิบดีกรมอัยการ ในวิทยานิพนธ์นี้ หมายถึง อัยการสูงสุด

## คำย่อ

- พระราชบัญญัติ ป.ป.ป.      ย่อมาจาก      พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530
- สำนักงาน ป.ป.ป.      ย่อมาจาก      สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- คณะกรรมการ ป.ป.ป.      ย่อมาจาก      คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ป.      ย่อมาจาก      เจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ  
เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป.
- เลขาธิการ ป.ป.ป.      ย่อมาจาก      เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

- พุทธการณัร่ารวยผดปคตทา ย่อมาจาก พุทธการณัร่ารวยผดปคตหรือมีทรพย์สิน  
เพิ่มขึ้นผดปคต
- ป.อ. ย่อมาจาก ประมวลกฎหมายอาญา
- ป.ว.อ. ย่อมาจาก ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- จ.พ.ท. ย่อมาจาก เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์
- พระราชบัญญัติ ป.ป.ส. ย่อมาจาก พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม  
ยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม  
โดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบ  
ปรามยาเสพติด(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534
- เจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ย่อมาจาก เจ้าพนักงานสำนักงานคณะกรรมการ  
ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด