

การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการไตสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ
ทุจริตในภาครัฐกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ



บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2558
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A COMPARATIVE STUDY OF INQUISITORIAL PROCESS OF PUBLIC SECTOR ANTI-CORRUPTION COMMISSION AND NATIONAL ANTI-CORRUPTION COMMISSION

Miss Sariya Hansrisuk



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2015

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการไตสวนข้อเท็จจริงของ
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติ

โดย

นางสาวศรียา ห่านศรีสุข

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณพล จันทน์หอม

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญโญภาส)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณพล จันทน์หอม)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(อาจารย์ ธาวิต เพ็งดิษฐ์)

ศรียา ทานศรีสุข : การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (A COMPARATIVE STUDY OF INQUISITORIAL PROCESS OF PUBLIC SECTOR ANTI-CORRUPTION COMMISSION AND NATIONAL ANTI-CORRUPTION COMMISSION) อ.ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ผศ. ดร.คณพล จันทน์หอม, หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานด้านการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ซึ่งส่งผลให้กระบวนการดังกล่าวยังขาดความรวดเร็ว การตรวจสอบความโปร่งใสที่ชัดเจน จนทำให้ภารกิจด้านการไต่สวนข้อเท็จจริงซึ่งเป็นหัวใจหลักของการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ยังไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น อันได้แก่ ปัญหาการใช้ระบบศูนย์รวมอำนาจทั้งหมดอยู่ที่ผู้บังคับบัญชาสูงสุด ซึ่งส่งผลทำให้การปฏิบัติภารกิจในการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นไปด้วยความล่าช้าและไม่ทันต่อปริมาณคดีที่เข้ามา รวมไปถึงปัญหาที่เกิดจากกรอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการไต่สวนข้อเท็จจริง

ด้วยเหตุที่กล่าวมาข้างต้น จึงเสนอให้แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจยกเรื่องกล่าวหาขึ้นไต่สวนข้อเท็จจริงได้ในกรณีผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินห้าปี, ให้เลขาธิการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องที่กล่าวหาเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่จำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการเองทุกเรื่องและควรมีระบบการกลั่นกรองคดีเพื่อให้แต่ละคดีดำเนินไปด้วยความรวดเร็ว โปร่งใสและเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย โดยพิจารณาจากระดับความสำคัญของคดี, ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจดำเนินคดีต่อไปได้โดยมิต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. หากเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับพนักงานสอบสวนด้วย, คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วต่อไปได้โดยไม่กำหนดระยะเวลาที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จแตกต่างไปจากเรื่องอื่น ๆ และให้มีการตรวจสอบความโปร่งใสในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลว่าเรื่องกล่าวหาไม่มีมูล

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลายมือชื่อนิสิต

ลายมือชื่อ อ.ที่ปริกษาหลัก

5586031534 : MAJOR LAWS

KEYWORDS:

SARIYA HANSRISUK: A COMPARATIVE STUDY OF INQUISITORIAL PROCESS OF PUBLIC SECTOR ANTI-CORRUPTION COMMISSION AND NATIONAL ANTI-CORRUPTION COMMISSION. ADVISOR: ASST. PROF. KANAPHON CHANHOM, Ph.D., pp.

This thesis is basically about the study of the practical obstacles occurred in the inquisitorial process of the Public Sector Anti-Corruption Commission in accordance with the Executive Measures in Anti-Corruption Act B.E. 2551 (2008) which are causing such process to be delayed and non-transparent as it should have been. Moreover, such problems have apparently led to the ineffective and inefficient performance of the Public Sector Anti-Corruption Commission.

However, the study reveals that the Executive Measures in Anti-Corruption Act B.E. 2551 (2008) is still consisted of flaws for instance; the centralized management of power of the Commission itself which makes the process delayed and causes many of overloaded undue cases and also the limitation of inquisitorial power of the Commission.

Therefore, to overcome this situation, this research recommends that the above mentioned Act should be amended to provide more power to the Commission to investigate the accused who are no longer the official more than 5 years, to allow the Secretary to preliminary investigate the accusation relating to corruption without the approval from the Commission for the fast track, to classify the cases before further proceeding, to be able to check the transparency of decision of the Commission.

Field of Study: Laws

Academic Year: 2015

Student's Signature

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี เพราะได้รับความอนุเคราะห์อย่างสูงจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณพล จันทน์หอม อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก โดยท่านได้สละเวลาอันมีค่ายิ่งในการให้คำปรึกษาและคำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์นี้มาตั้งแต่ต้น อีกทั้ง ท่านยังช่วยตรวจสอบและแก้ไขความบกพร่องของวิทยานิพนธ์ด้วยความเอาใจใส่จนกระทั่งสำเร็จสมบูรณ์ ผู้เขียนจึงขอกราบขอพระคุณท่านเป็นอย่างสูงสำหรับความเมตตาที่มีให้แก่ผู้เขียนมาโดยตลอด

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส ที่ได้กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมถึงอาจารย์ธาริต เพ็งดิษฐ์ ที่ได้กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ โดยทุกท่านให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาและแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จสมบูรณ์ด้วยองค์ความรู้ที่หลากหลาย

ความสำเร็จด้านการศึกษาในชีวิตของผู้เขียนมิอาจเกิดขึ้นได้หากปราศจากกำลังใจและการสนับสนุนจากครอบครัว ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และญาติพี่น้องของผู้เขียนสำหรับโอกาสทางการศึกษาและการสนับสนุนปัจจัยต่าง ๆ ที่อำนวยความสะดวกทางการศึกษาของผู้เขียนสำเร็จลุล่วงมาได้อย่างราบรื่น อีกทั้ง ยังเป็นแรงบันดาลใจที่ทำให้ผู้เขียนพากเพียรศึกษามาโดยตลอด

ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อน ๆ และคนรอบข้างทุกท่านที่คอยให้กำลังใจและถามไถ่ความคืบหน้าของงานตลอดเวลาที่ทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และบุคคลอีกหลายท่านที่ไม่อาจกล่าวนามได้ทั้งหมดในที่นี้สำหรับความมีน้ำใจ ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่และคำแนะนำที่มีให้ผู้เขียนเสมอมา

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คงจะก่อให้เกิดประโยชน์กับบุคคลทั่วไปและวงการกฎหมายของประเทศไทย หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีคุณประโยชน์ประการใด ผู้เขียนขอมอบความดีนั้นให้แก่บุคคลทุกท่านที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ แต่ถ้าหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนต้องกราบขออภัยมา ณ ที่นี้ และขอน้อมรับเอาไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	1
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
1.3 สมมติฐานของการวิจัย	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	5
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย	6
1.7 ทบทวนวรรณกรรม	6
1.8 โครงสร้างวิทยานิพนธ์.....	8
บทที่ 2 มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ.....	12
2.1 บทนำ.....	12
2.2 ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ.....	13
2.2.1 ความหมายของการทุจริต	14
2.2.2 สาเหตุของการทุจริตในภาครัฐ.....	17
2.2.3 ลักษณะของการทุจริตในภาครัฐ	22
2.2.4 ผลกระทบของการทุจริตในภาครัฐ.....	26
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการการทุจริตในภาครัฐ.....	30

2.3.1	หลักธรรมาภิบาล (Good governance).....	31
2.3.2	หลักนิติธรรม (The Rule of Law).....	34
2.3.3	หลักกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมาย (Due Process).....	36
2.4	การจัดการกับปัญหาการทุจริตในภาครัฐของประเทศไทย	37
2.4.1	กระบวนการทางอาญา	38
2.4.2	กระบวนการทางวินัย.....	41
2.4.3	กระบวนการทางกฎหมายพิเศษ.....	46
2.4.3.1	กฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดการการทุจริตในภาครัฐเฉพาะด้าน	47
2.4.3.2	กลุ่มของกฎหมายที่มีเนื้อหาบางส่วนเกี่ยวกับการจัดการการทุจริตใน ภาครัฐ.....	53
2.4.3.3	กลุ่มของกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตโดยตรง.....	60
2.5	บทสรุป	65
บทที่ 3	การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ.....	67
3.1	บทนำ.....	67
3.2	คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ.....	69
3.2.1	ประวัติความเป็นมา	69
3.2.2	กฎหมายที่ให้อำนาจ	75
3.2.3	องค์คณะ	79
3.2.4	อำนาจหน้าที่	81
3.3	การไต่สวนข้อเท็จจริง.....	82
3.3.1	ขั้นตอนก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริง	84
3.3.1.1	ที่มาของเรื่องกล่าวหา.....	84
3.3.1.2	การตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนรับเรื่องกล่าวหา.....	87

3.3.1.3 การเสนอผู้บังคับบัญชา	89
3.3.2 ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง	93
3.3.2.1 การแต่งตั้งคณะกรรมการ	93
3.3.2.2 การคัดค้านอนุกรรมการไต่สวน	94
3.3.2.3 การแจ้งข้อกล่าวหาและการชี้แจงข้อกล่าวหา	95
3.3.2.4 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	96
3.3.2.5 การจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง	97
3.3.2.6 การพิจารณาและมีมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ท.	98
3.4 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท... 103	
3.4.1 ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง 103	
3.4.1.1 ปัญหาลักษณะการปฏิบัติงานแบบศูนย์รวมอำนาจ	103
3.4.1.2 ปัญหาความโปร่งใสกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าคดีไม่มีมูล.....	105
3.4.2 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับกรอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ใน กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง	107
3.4.2.1 ปัญหาข้อจำกัดลักษณะของเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องห้ามมิให้รับพิจารณา.....	107
3.4.2.2 ปัญหาข้อจำกัดระยะเวลาในการดำเนินการต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้น จากตำแหน่งไปแล้ว	108
บทที่ 4 การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	113
4.1 บทนำ.....	113
4.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	114
4.2.1 ความเป็นมา	114
4.2.2 อำนาจหน้าที่	116
4.2.3 การไต่สวนข้อเท็จจริง	118

4.2.3.1	ขั้นตอนก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริง.....	120
4.2.3.2	ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง.....	123
4.2.3.3	ขั้นตอนหลังการไต่สวนข้อเท็จจริง	129
4.2.4	ข้อสังเกตในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	133
บทที่ 5	องค์กรต่อต้านการทุจริตในต่างประเทศ	136
5.1	บทนำ.....	136
5.2	Independent Commission Against Corruption (เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่ง สาธารณรัฐประชาชนจีน).....	137
5.2.1	ประวัติความเป็นมา	137
5.2.2	รูปแบบการดำเนินการขององค์กร.....	142
5.2.3	ระบบการตรวจสอบ (Check and Balance).....	145
5.2.4	ข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจในการสืบสวน.....	146
5.2.4.1	อำนาจในการสืบสวน	146
5.2.4.2	ลักษณะของเรื่องกล่าวหา.....	148
5.3	Corruption Practice Investigation Bureau (ประเทศสิงคโปร์)	150
5.3.1	ประวัติความเป็นมา	150
5.3.2	รูปแบบการดำเนินการขององค์กร.....	151
5.3.3	ระบบการตรวจสอบ (Check and Balance).....	154
5.3.4	ข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจในการสืบสวน.....	154
5.3.4.1	อำนาจในการสืบสวน	154
5.3.4.2	ลักษณะของเรื่องกล่าวหา.....	156
5.4	Independent Commission Against Corruption (รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศ ออสเตรเลีย)	157
5.4.1	ประวัติความเป็นมา	157

5.4.2 รูปแบบการดำเนินการองค์กร	159
5.4.3 ระบบการตรวจสอบ (Check and Balance).....	161
5.4.4 ข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจในการสืบสวน.....	163
5.4.4.1 อำนาจในการสืบสวน	163
5.4.4.2 ลักษณะของเรื่องกล่าวหา.....	165
บทที่ 6 บทวิเคราะห์และเปรียบเทียบกระบวนการไต่สวนของสำนักงาน ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ช.และแนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการไต่สวนของสำนักงาน ป.ป.ท.	176
6.1 บทนำ.....	176
6.2 การวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการไต่สวนของสำนักงาน ป.ป.ท. กับสำนักงาน ป.ป.ช..	176
6.2.1 ขั้นตอนก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริง.....	177
6.2.2 ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง	181
6.2.3 ขั้นตอนหลังการไต่สวนข้อเท็จจริง	186
6.2.4 บทสรุปข้อแตกต่าง	188
6.3 บทวิเคราะห์แนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการ ป.ป.ท.....	191
6.3.1 ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง	191
6.3.1.1 ปัญหาลักษณะการปฏิบัติงานแบบศูนย์รวมอำนาจ.....	192
6.3.1.2 ปัญหาความโปร่งใสกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเรื่องกล่าวหาไม่มี มูล	196
6.3.2 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับกรอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ใน กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง	198
6.3.2.1 ปัญหาข้อจำกัดลักษณะของเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องห้ามมิให้รับพิจารณา.....	198

6.3.2.2 ปัญหาข้อจำกัดระยะเวลาในการดำเนินการต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้น จากตำแหน่งไปแล้ว	200
บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	203
7.1 บทสรุป	203
7.2 ข้อเสนอแนะ	210
รายการอ้างอิง	215
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	223



สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 ตารางแสดงผลพิจารณาเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐ ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2557	83
ตารางที่ 2 เปรียบเทียบองค์กรต่อต้านการทุจริตในต่างประเทศ	166
ตารางที่ 3 สรุปเปรียบเทียบขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง	180



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

นับแต่อดีตประเทศไทยประสบปัญหาการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระบบราชการมาโดยตลอด ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ประเทศไทยต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ปัญหาทางการเมืองอย่างรุนแรงอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระทำทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ของฝ่ายข้าราชการและฝ่ายนักการเมืองซึ่งได้ชื่อว่าเป็นผู้บริหารประเทศ ทั้งนี้ วิกฤตการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อประเทศในวงกว้างทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ ชื่อเสียงและภาพลักษณ์จนก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากต่อประเทศไทย นอกจากนี้ ยังถือเป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาของประเทศที่สำคัญยิ่ง

การกระทำทุจริตในระบบการบริหารงานราชการของประเทศหรือการกระทำทุจริตในภาครัฐถือเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่งที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะและแตกต่างไปจากอาชญากรรมประเภทอื่น ๆ เนื่องจากเป็นอาชญากรรมที่ปราศจากผู้เสียหายโดยรูปธรรม อีกทั้ง มีลักษณะของการกระทำความผิดที่ยากต่อการเปิดเผยเพราะเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นภายในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐและยากต่อการที่บุคคลภายนอกจะรับทราบข้อมูลและยากต่อการพิสูจน์ความผิด หากมองเพียงผิวเผิน การกระทำทุจริตในภาครัฐหาได้มีความร้ายแรงเทียบเท่ากับอาชญากรรมประเภทอื่น เช่น ฆ่าผู้อื่นตาย ทำร้ายผู้อื่น ฯลฯ ที่ผู้กระทำความผิดมักโดนสังคมตำหนิและเกลียดชังอย่างรุนแรง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาให้ถึงแก่นแท้แล้ว จะพบว่า การกระทำการทุจริตในภาครัฐนั้นนับเป็นอาชญากรรมที่ร้ายแรงมากเพราะสามารถสร้างความเสียหายไม่ว่าจะเป็นในเรื่องเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรมและภาพลักษณ์ให้กับประเทศได้อย่างมหาศาล

ประเทศไทยตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการกระทำทุจริตในตำแหน่งหน้าที่และแสวงหาประโยชน์อันมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เพื่อบังคับใช้และได้จัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการหรือสำนักงาน ป.ป.ป. ขึ้นเพื่อเป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการกลับประสบกับปัญหาหลายประการและด้วยข้อจำกัดทางกฎหมายทำให้สำนักงาน ป.ป.ป. ไม่สามารถ

ปราบปรามการทุจริตในภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹ ต่อมาภายหลังประเทศไทยเกิดแนวความคิดในการปฏิรูปทางการเมืองซึ่งเป็นหนทางอันนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยรัฐบาลได้ประกาศเจตนารมณ์ที่ชัดเจนยิ่งกว่าเดิมในการสร้างความโปร่งใสให้กับระบบราชการและระบบการเมืองและเน้นหนักเกี่ยวกับภารกิจในการปราบปรามการกระทำทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการทุกระดับ ครอบคลุมทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้เกิดการพัฒนาทางการเมือง สร้างสังคมธรรมาภิบาล และสังคมที่มีเสถียรภาพมั่นคง² โดยมีการบัญญัติกฎหมายเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญและกำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานในการดำเนินภารกิจเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นใหม่อันเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อทดแทนสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่มีข้อจำกัด ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการกระทำทุจริต การร่ำรวยผิดปกติหรือการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับตั้งแต่ข้าราชการชั้นผู้น้อยจนถึงข้าราชการระดับสูง

ปรากฏว่า การดำเนินภารกิจเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. กลับไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เหตุเพราะอำนาจในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองทั้งหมดทุกคดีนั้นตกอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. แต่เพียงองค์กรเดียว จึงส่งผลให้สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องเผชิญกับปัญหาสถานะงานล้นมือซึ่งค้างสะสมเป็นอย่างมากจนไม่สามารถทำงานได้ทัน ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดีตามมา³ ด้วยสาเหตุดังที่ได้กล่าวมานี้ ทำให้ต่อมาเกิดแนวคิดในการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบเฉพาะคดี การกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป และจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่อีกหนึ่งองค์กรเพื่อเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการดำเนินภารกิจเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2544 วันที่ 4 มิถุนายน 2545 และวันที่ 8 ตุลาคม

¹ สุรพล นิติไกรพจน์และคณะ, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), หน้า 45-51.

² สำนักกำกับและตรวจสอบ, พัฒนาการองค์กรอิสระในประเทศไทย กรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช. (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550), หน้า 32.

³ เรื่องเดียวกัน., หน้า 51.

2545 โดยองค์การดังกล่าวจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 และมีชื่อว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.)⁴ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รับผิดชอบเฉพาะคดีการกระทำทุจริตในตำแหน่งหน้าที่และการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงและข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกอง ทั้งนี้ แนวคิดและเจตนารมณ์ที่สำคัญของการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. ก็คือการแบ่งภารกิจการดำเนินงานเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. และเร่งรัดให้การดำเนินการเกี่ยวกับคดีการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปด้วยความรวดเร็ว โปร่งใสและเป็นธรรม

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาได้ทำการการศึกษาพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการดำเนินกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานในคดีการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ในภาครัฐ รวมตลอดถึงระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้วพบว่า กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามกฎหมายดังกล่าวที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันยังขาดประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐและก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานในด้านการไต่สวนข้อเท็จจริงบางประการ อันได้แก่ ปัญหาลักษณะการปฏิบัติงานแบบศูนย์รวมอำนาจ, ปัญหาความทับซ้อนของหน่วยงานที่มีอำนาจรับผิดชอบ, ปัญหาความโปร่งใสกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าคดีไม่มีมูล, ปัญหาข้อจำกัดอำนาจในการจับกุมและควบคุมตัวและพิจารณาคำร้องขอปล่อยชั่วคราว, ปัญหาข้อจำกัดลักษณะของเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องห้ามมิให้รับพิจารณาและปัญหาข้อจำกัดระยะเวลาในการดำเนินการต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว เป็นต้น

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย การจัดการปัญหาการทุจริตในภาครัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ในด้านการไต่สวนข้อเท็จจริง รวมถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามกฎหมายดังกล่าว โดยการศึกษาเปรียบเทียบกับ

⁴ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม, *ความเป็นมาและกฎหมายที่ควรรู้เกี่ยวกับสำนักงาน ป.ป.ท.* (เอกสารของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ), หน้า 1.

กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 รวมถึงองค์กรต่อต้านการทุจริตในต่างประเทศ เพื่อนำข้อมูลและความรู้ที่ได้มาวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาและปรับปรุงพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ดังกล่าวให้มีความสมบูรณ์และเหมาะสมยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้ภารกิจด้านการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินไปด้วยความรวดเร็ว โปร่งใสและเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย อันจะส่งผลให้การปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิดและเจตนารมณ์ในการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
2. เพื่อให้ทราบขั้นตอนและควมมีประสิทธิภาพของกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของสำนักงาน ป.ป.ท. เปรียบเทียบกับสำนักงาน ป.ป.ช.
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของสำนักงาน ป.ป.ท. เปรียบเทียบกับสำนักงาน ป.ป.ช.
4. เพื่อให้ทราบกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานขององค์กรต่อต้านการทุจริตในต่างประเทศ
5. เพื่อนำเสนอแนะแนวทางอันเหมาะสมในการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของสำนักงาน ป.ป.ท. ให้มีประสิทธิภาพ

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐแล้ว อันได้แก่ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 แต่จากสภาพความเป็นจริงเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามกฎหมายดังกล่าว รัฐกลับไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติชี้มูลในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพได้ ดังนั้น จึงควรปรับปรุงและแก้ไขกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว โปร่งใสและเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย โดยกำหนดให้เลขาธิการ

ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องที่กล่าวหาเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่จำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการเองทุกเรื่อง และควรมีระบบการกลั่นกรองคดีเพื่อให้แต่ละคดีดำเนินไปด้วยความรวดเร็ว รวมถึงให้มีการปรับปรุงกรอบอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทยได้อย่างแท้จริง

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 โดยจะศึกษาถึงเจตนารมณ์หลักในการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ขั้นตอน หลักเกณฑ์และควมมีประสิทธิภาพของกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ประกอบด้วย การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่ขัดข้องในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าว รวมถึงการศึกษากระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และกระบวนการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานขององค์กรต่อต้านการทุจริตในต่างประเทศ ซึ่งมีความโดดเด่นและเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติว่า เป็นประเทศที่มีองค์กรที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อันได้แก่ เขตปกครองพิเศษฮ่องกง ประเทศสิงคโปร์ และรัฐนิวเซาท์เวลส์แห่งประเทศออสเตรเลีย ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว โปร่งใส และเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยการค้นคว้ารวบรวมจากเอกสาร หนังสือ ตำราที่เกี่ยวข้องและข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ รวมถึงการศึกษาค้นคว้าทางอินเทอร์เน็ต แล้วนำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์ประมวลผลสรุป เพื่อนำเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขและปรับปรุงกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ก่อให้เกิดความเข้าใจในความเป็นมา แนวคิดและเจตนารมณ์ที่แท้จริงในการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของที่ทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. ในระยะเวลาที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร
3. ทำให้ทราบถึงกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานขององค์กรต่อต้านการทุจริตในต่างประเทศ
4. เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติการกิจและการสร้างประสิทธิผลในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551
5. เพื่อปรับปรุงกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของประเทศไทยให้สมบูรณ์มากขึ้นและให้สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นและเพื่อประโยชน์ในทางวิชาการ
6. เพื่อเป็นหลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ซึ่งตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับของพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ให้ได้รับความเป็นธรรมในการถูกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
7. เพื่อเสริมสร้างกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เป็นหลักประกันการใช้อำนาจของรัฐให้แก่ประชาชน

1.7 ทบทวนวรรณกรรม

1. พงษ์ภักดิ์ เรียงเครือ. การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตฝ่ายบริหาร, ในการประชุมเชิงวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 “กระบวนการยุติธรรมกับบทบาทการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน”, กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, 2549.

ศึกษาในประเด็น ประวัติความเป็นมาในการก่อตั้งหน่วยงานของรัฐที่จะทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ รวมถึงแนวคิด สาเหตุและความจำเป็นที่ต้องมีการ

ก่อตั้งองค์กรดังกล่าว โดยสรุปว่า จากปัญหาการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ผ่านมาส่งผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภาระมาก จนทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณา จึงทำให้เกิดแนวคิดในการแก้ไขสองประการอันได้แก่ ประการที่หนึ่ง การปรับปรุงกรอบภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และประการที่สอง การจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นมา เนื่องจากรัฐบาลประสบปัญหาในการดำเนินนโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เนื่องจากขาดหน่วยงานหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพที่จะทำหน้าที่รับผิดชอบภารกิจเกี่ยวกับด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตโดยตรง ส่งผลให้การดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลไม่อยู่ในระดับที่น่าพอใจเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตาม หนังสือเล่มนี้เป็นการสรุปรายงานการประชุมทางวิชาการที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นช่วงเวลาระยะแรกก่อนที่จะมีการตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ดังนั้น จึงไม่มีส่วนใดกล่าวถึงขั้นตอนและกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. รวมถึงปัญหาและอุปสรรคที่พบได้ในการปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับเรื่องการได้สวนในทางปฏิบัติ

2. พิมพกานต์ ทิศอุ้น. วิทยานิพนธ์เรื่อง โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ปีการศึกษา 2555

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาประเด็นความเป็นอิสระและประสิทธิภาพการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. จากการศึกษาพบว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งมีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ประกอบกับการมีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการไว้อย่างชัดเจน จึงไม่มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ท. อาจขาดความเป็นอิสระได้ เนื่องจากต้องอยู่ภายใต้อำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาของกระทรวงยุติธรรม

ผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะว่า เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ท. เห็นควรให้เร่งออกกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ท. และให้เพิ่มอำนาจให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการปราบปรามการทุจริตดังเช่นในต่างประเทศ รวมถึงการเร่งดำเนินการเกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตควบคู่ไปกับมาตรการป้องกันการทุจริต ตลอดทั้งการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดแม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว อย่างไรก็ตาม

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่ได้ศึกษาถึงขั้นตอนและกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากกระบวนการไต่สวนดังกล่าว

3. ญาณกวี ยศยิ่ง. สารานิพนธ์เรื่อง อำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงการทุจริต ในภาครัฐและการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน ภาครัฐ ปีการศึกษา 2554

สารานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ในประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการไต่ สวนข้อเท็จจริงทางวินัยที่ไม่มีการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้อุทธรณ์โต้แย้งมติชี้มูลความผิดของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งเป็นมติที่เด็ดขาดและผูกพันผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่ จะต้องพิจารณาโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูล แต่กลับให้อุทธรณ์ต่อ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหา รวมทั้งในเรื่องการเยียวยาความ เสียหายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอาจได้รับความเสียหายจากมติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ผลจาก การศึกษาพบว่ากระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่ามีมูลทางวินัยนั้นถือเป็นมติที่เด็ดขาดเกินไปและไม่ สามารถโต้แย้งได้ อีกทั้งกรณีดังกล่าวอาจทำให้เกิดปัญหาแก่ผู้ถูกกล่าวหา กล่าวคือ ทำให้ผู้ถูก กล่าวหาไม่ได้รับความเป็นธรรมอันที่ควร

ผู้วิจัยจึงเสนอแนะว่า ควรให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ท. ชั้นสูงทำหน้าที่กลั่นกรองและ ควรให้บัญญัติกฎหมายเพิ่มเติม โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากมติชี้มูลทาง วินัยได้รับการคืนสิทธิตามเดิมเสมือนก่อนหน้าที่จะถูกมติชี้มูลให้ลงโทษทางวินัย สารานิพนธ์ฉบับนี้จึงไม่ มีส่วนใดศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงทั้งกระบวนการของสำนักงาน ป.ป.ท. รวมถึง ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นอันส่งผลให้การปฏิบัติการกิจของสำนักงาน ป.ป.ท. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ขาดความรวดเร็ว ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร

1.8 โครงสร้างวิทยานิพนธ์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งที่จะแสวงหาคำตอบว่า กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 นั้นควรมีการปรับปรุงแก้ไขอย่างไร เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการ ไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ ในการแสวงหา

คำตอบดังกล่าว ผู้เขียนได้จำแนกประเด็นข้อพิจารณาต่าง ๆ รวมถึงบทสรุปและข้อเสนอแนะ โดยแบ่งย่อยออกเป็น 7 บท ซึ่งมีลำดับการนำเสนอในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ดังนี้

ส่วนบทที่ 2 จะเป็นการนำเสนอถึงความเบื้องต้นอันเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ โดยเริ่มจาก ความหมายของการทุจริตในภาครัฐ สาเหตุของการทุจริตในภาครัฐ ลักษณะของการทุจริตในภาครัฐ และผลกระทบของการทุจริตในภาครัฐเพื่อสร้างความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ แล้วจึงนำเสนอถึงแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการการทุจริตในภาครัฐเพื่อให้ทราบว่าการจัดการกับปัญหาการทุจริตในภาครัฐโดยวิธีการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐนั้นเกี่ยวข้องกับหลักการใด ซึ่งแบ่งย่อยออกเป็น หลักนิติธรรม (Rule of Law), หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และหลักกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย (Due Process of Law) ต่อมาจึงจะได้นำเสนอถึงการจัดการปัญหาการทุจริตในภาครัฐของประเทศไทยเพื่อให้ทราบว่าประเทศไทยมีกระบวนการในการจัดการการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ 3 กระบวนการ ได้แก่ กระบวนการทางอาญา กระบวนการทางวินัย และกระบวนการทางกฎหมายพิเศษ ซึ่งประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543, พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 โดยจะนำเสนอด้วยการจัดกลุ่มประเภทตามเนื้อหาของกฎหมายเพื่อสะดวกต่อการทำความเข้าใจในภาพรวม

สำหรับบทที่ 3 จะได้นำเสนอถึงแนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. เพื่อนำเสนอความเป็นมาของแนวคิดในการจัดตั้งองค์กร ป.ป.ท. และเจตนารมณ์ขององค์กร รวมไปถึงอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเพื่ออธิบายถึงความสำคัญของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 จากนั้นจึงเป็นการนำเสนอกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามกฎหมายหมายดังกล่าวเพื่อนำเสนอถึงขั้นตอนต่าง ๆ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 โดยจะแบ่งเป็น 3 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ ขั้นตอนก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริง ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง และสุดท้ายขั้นตอนหลังการไต่สวนข้อเท็จจริง ต่อมาจึงนำเสนอและวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวเพื่อชี้ให้เห็นว่ากระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันยังคงมีปัญหาและอุปสรรคบางประการ อันได้แก่ ประการแรก ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งแบ่งย่อยออกได้เป็น 2 ปัญหา ได้แก่ ปัญหาลักษณะการปฏิบัติงานแบบศูนย์รวมอำนาจ และปัญหาความโปร่งใสกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าคดีไม่มีมูล ส่วนประการที่สอง ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับกรอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งแบ่งย่อยออกเป็น 3 ปัญหา ได้แก่ ปัญหาข้อจำกัดอำนาจในการจับกุมและควบคุมตัวและพิจารณาคำร้องขอปล่อยชั่วคราว, ปัญหาข้อจำกัดลักษณะของเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องห้ามมิให้รับพิจารณา และปัญหาข้อจำกัดระยะเวลาในการดำเนินการต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว

สำหรับบทที่ 4 ก็จะนำเสนอถึงความจำเป็นมาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. รวมถึงอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ต่อด้วย การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยจะอธิบายแบ่งเป็น ขั้นตอนก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริง ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงและขั้นตอนหลังการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจและสอดคล้องกับการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. สุดท้ายจึงจะกล่าวถึงบทสรุปเกี่ยวกับข้อสังเกตในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์และเปรียบเทียบว่าการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร

สำหรับบทที่ 5 จะเป็นการนำเสนอถึงองค์กรต่อต้านทุจริตที่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติว่าสามารถจัดการปัญหาการทุจริตในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพมาก ซึ่งได้แก่ สำนักงาน Independent Commission Against Corruption (ICAC) ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน, สำนักงาน Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) ของประเทศสิงคโปร์ และสำนักงาน Independent Commission Against Corruption (ICAC) รัฐนิวเซาท์เวลส์แห่งประเทศออสเตรเลีย ซึ่งจะประกอบไปด้วยการศึกษา 4 ประเด็นหลัก คือ 1. ประวัติความเป็นมา 2. รูปแบบการดำเนินการองค์กร 3. ระบบการตรวจสอบ (Check and Balance) และ 4. ข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจในการสืบสวน ซึ่งจะแบ่งหัวข้อย่อยเป็น อำนาจในการสืบสวน ลักษณะของเรื่องกล่าวหา ทั้งนี้ เพื่อจะสามารถนำข้อมูลมาใช้วิเคราะห์เปรียบเทียบกับกระบวนการไต่สวน

ข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. นอกเหนือไปจากกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรภายในประเทศไทย และนำไปสู่การแก้ไขและปรับปรุงพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

ต่อมาในบทที่ 6 จะเป็นการนำเสนอบทวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการไต่สวนของสำนักงาน ป.ป.ท. กับ สำนักงาน ป.ป.ช. โดยจะแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริง ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงและขั้นตอนหลังการไต่สวนข้อเท็จจริงอันประกอบไปด้วย และต่อด้วยการนำเสนอถึงบทวิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในแต่ละประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการไต่สวนของสำนักงาน ป.ป.ท. ดังที่ได้อธิบายมาแล้วในบทที่ 3

สุดท้ายในบทที่ 7 จะเป็นการนำเสนอบทสรุปของบทต่าง ๆ ที่ได้นำเสนอมาก่อนหน้านี้ในภาพรวม และนำเสนอถึงข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 เพื่อให้มีความเหมาะสมและสมบูรณ์รวมถึงข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่จะทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศนั้นมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเพื่อให้การดำเนินการกิจตามกฎหมายในการจัดการปัญหาการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้นมีความราบรื่น รวดเร็ว โปร่งใส เป็นธรรม อันจะสามารถช่วยลดความรุนแรงของปัญหาดังกล่าวที่กำลังเป็นประเด็นอยู่ในสังคมไทยในขณะนี้

บทที่ 2

มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

2.1 บทนำ

ดังที่ได้ทราบกันดีว่าการทุจริตเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมืองของประเทศ ทั้งภาคเอกชนและภาครัฐต่างก็ได้รับความเสียหายเป็นวงกว้าง ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกตระหนักและหันมาให้ความสนใจในการขจัดปัญหา ดังกล่าวให้หมดไป เช่นเดียวกับกับประเทศไทย ซึ่งปัญหาการทุจริตในภาครัฐกลายเป็นประเด็นที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ยิ่งไปกว่านี้การทุจริตกลับทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งพิจารณาได้จากเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยหลายปีที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นและพลิกผันตลอดเวลา การแบ่งพรรคแบ่งฝ่ายของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนในสังคม หรือแม้กระทั่งการเกิดขบวนการเครือข่ายความเคลื่อนไหวของประชาชนในทุกระดับของสังคม ซึ่งทั้งหมดนี้ที่กล่าวมานี้เป็นผลพวงสืบเนื่องมาจากการกระทำทุจริตที่ปราศจากความยำเกรงต่อกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในภาครัฐและนักการเมือง นอกจากนี้ ตัวแปรสำคัญที่เป็นเครื่องบ่งชี้ว่า ประเทศไทยยังไม่สามารถจัดการปัญหาทุจริตคอร์รัปชันได้ดีเท่าที่ควรเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ นั่นคือ คะแนนค่าความโปร่งใสหรือดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index – CPI) * ซึ่งสำรวจโดยองค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International) โดยในปี 2557 ที่ผ่านมานี้ ประเทศไทยถูกจัดเป็นประเทศอันดับที่ 85 จากทั้งหมด 175 ประเทศ และได้ 38 คะแนนจากคะแนนเต็ม 100 ** ซึ่งถือว่าเป็นตัวเลขที่ไม่ดีนัก ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรต้องหันมาตระหนักถึงความร้ายแรงของปัญหาการทุจริตและค้นหาวิธีต่าง ๆ เพื่อมาจัดการกับปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจังเสียที

* เป็นดัชนีแสดงถึงการรับรู้ของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อการคอร์รัปชันของภาครัฐ (Public Sector) ในประเทศ คำว่าภาครัฐในที่นี้มีความหมายรวมถึงหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐทั้งหมด อันได้แก่ นักการเมือง ข้าราชการ ทหาร ตำรวจ ฯลฯ โดยกลุ่มตัวอย่างมีฐานข้อมูลมาจากผู้เชี่ยวชาญและนักธุรกิจที่อาศัยอยู่ในประเทศที่ทำการสำรวจรวมไปจนถึงสถาบันหน่วยงานวิจัยและองค์กรอิสระที่ได้รับการยอมรับจากทั่วโลก

** องค์กรความโปร่งใสสากล ก่อตั้งขึ้นในปี 1993 มีสถานะเป็นองค์กรภาคประชาสังคมระหว่างประเทศ ทำหน้าที่ในการต่อสู้และกำจัดทุจริตคอร์รัปชันทุกรูปแบบ ด้วยการแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั่วโลก เคลื่อนไหวและสร้างความตระหนักถึงผลกระทบของคอร์รัปชัน

การศึกษาถึงแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ในลำดับแรกควรจะต้องศึกษาถึงรายละเอียดและสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในภาครัฐและศึกษาบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐในประเทศไทยเพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจและความตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา การทุจริตในภาครัฐ อีกทั้งสาเหตุที่รัฐต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่ให้ลุกลามมากไปกว่านี้ รวมถึงวิธีการจัดการกับปัญหาดังกล่าวของรัฐเป็นอย่างไร ซึ่งทั้งหมดนี้จะเป็นพื้นฐานเชื่อมโยงกับ เนื้อหาที่จะได้ศึกษาในบทต่อไป

โดยในบทนี้จะศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในภาครัฐรวมถึงการจัดการกับปัญหาดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนจะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ประการ ดังนี้

1. ความเบื้องต้นอันเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐซึ่งจะแบ่งเป็น 4 หัวข้อศึกษา อัน ได้แก่ ความหมายของการทุจริตในภาครัฐ สาเหตุของการทุจริตในภาครัฐ ลักษณะของการทุจริตใน ภาครัฐ และผลกระทบของการทุจริตในภาครัฐเพื่อสร้างความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับการทุจริตใน ภาครัฐ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการการทุจริตในภาครัฐเพื่อให้ทราบว่าการจัดการกับ ปัญหาการทุจริตในภาครัฐโดยวิธีการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐนั้นเกี่ยวข้องกับหลักการใด โดย จะนำเสนอหลักนิติธรรม (Rule of Law), หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และหลัก กระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย (Due Process of Law)
3. การจัดการปัญหาการทุจริตในภาครัฐของประเทศไทย เพื่อให้ทราบว่าเป็นประเทศไทยมีกระบวนการในการจัดการการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างไรและทำให้ทราบว่า ประเทศไทยมีกฎหมายใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดย จะแบ่งเป็นกระบวนการทางอาญา กระบวนการทางวินัยและกระบวนการตามกฎหมายพิเศษ

2.2 ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ

การทุจริตในภาครัฐที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ณ ขณะนี้ ไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศในเรื่องการสูญเสียงบประมาณและรายได้เท่านั้น แต่การกระทำดังกล่าวยังส่งผลเสียถึงระบบบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย โดยก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงทั้งต่อภาพรวมของ ประเทศและประชาชนทุกคน หรือแม้กระทั่งกับเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตด้วย หากสุดท้าย

แล้วรัฐไม่พยายามค้นหาวิธีการเพื่อมาจัดการกับปัญหาการทุจริตในภาครัฐ ปัญหาการทุจริตในภาครัฐนี้ก็จะลุกลาม และอาจนำไปสู่ความล้มเหลวในการพัฒนาประเทศได้ในที่สุด อย่างไรก็ตาม ปัญหาการทุจริตในภาครัฐกำลังได้รับความสนใจอย่างมากจากสังคมในทุกระดับที่พยายามเข้ามามีส่วนร่วมช่วยกันในการแก้ไขปัญหาให้หมดไป

สำหรับเนื้อหาในหัวข้อแรกนี้จะศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับความหมายของการทุจริตในภาครัฐ สาเหตุของการทุจริตในภาครัฐ ลักษณะของการทุจริตในภาครัฐ ตลอดจนผลกระทบของการทุจริตในภาครัฐ เพื่อให้เกิดความความรู้และความเข้าใจว่าการทุจริตในภาครัฐนั้นแท้จริงคืออะไรและสะท้อนให้เห็นถึงขอบเขตอันกว้างใหญ่ของการกระทำทุจริตโดยเฉพาะในภาครัฐ รวมถึงเพื่อให้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการทุจริตในภาครัฐว่าทำไมรัฐจึงต้องมีกระบวนการจัดการกับปัญหาดังกล่าวนี้ โดยจะนำเสนอตามลำดับดังต่อไปนี้

2.2.1 ความหมายของการทุจริต

การนิยามความหมายของคำว่าทุจริตในภาครัฐนับเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งในการศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับการปรับปรุงกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. เนื่องจากการเข้าใจนิยามความหมายของคำว่าทุจริตในภาครัฐที่ดีเยี่ยมจะช่วยให้เกิดความชัดเจนมากขึ้นและช่วยให้จำแนกได้ว่าว่าการกระทำใดและพฤติกรรมลักษณะใดที่ถือเป็นการทุจริตในภาครัฐและมีความแตกต่างอย่างไรจากอาชญากรรมประเภทอื่น

จากการศึกษา ผู้เขียนพบว่าทุจริตในภาครัฐนับเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่งซึ่งมีลักษณะของการกระทำที่เข้าข่ายการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ และมักเกี่ยวพันเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่ระดับชั้นผู้น้อยจนถึงระดับผู้บังคับบัญชา การทุจริตนั้นสามารถพบเห็นได้ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน กล่าวคือ การทุจริตสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งภายในหน่วยงานของรัฐ หรือแม้กระทั่งภายในบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจทั่วไป ซึ่งในปัจจุบันรูปแบบการทุจริตส่วนมากมักมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนคู่กันไป อาจเรียกได้ว่าเป็นการพัฒนากระบวนการทุจริตไปตามยุคสมัยและเป็นระบบ พฤติกรรมที่เรียกว่าเป็นการทุจริตนอกจากจะเป็นพฤติกรรมที่ไม่ก่อผลประโยชน์ส่วนรวม และเอื้อผลประโยชน์ให้เฉพาะแก่คนกลุ่มน้อยเท่านั้น แต่กลับสร้างปัญหาและภาระให้แก่ส่วนรวมซึ่งเป็นประชากรของประเทศ ดังนั้น หากรัฐใดปราศจากการจัดการและแก้ไขปัญหาการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ รัฐนั้นก็จะได้รับผลกระทบจากปัญหานี้อย่างไม่สิ้นสุด ด้วยสาเหตุที่ได้กล่าวมานี้เองทำให้หลายประเทศรวมถึงประเทศไทยตื่นตัวและหันมาให้ความสนใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตอย่างมาก เพื่อทบทวนและดำเนินการจัดการป้องกันและปราบปรามไม่ให้ปัญหาการทุจริตลุกลามจนไม่อาจแก้ไขได้

ลำดับแรกก่อนที่จะพิจารณาถึงความหมายของคำว่า "การทุจริตในภาครัฐ" ควรต้องศึกษาถึงความหมายของคำว่า "การทุจริต" หรือ "Corruption" ก่อน โดยหากพิจารณาลักษณะโดยทั่วไป พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถานของประเทศไทยได้ให้ความหมายคำว่า "การทุจริต" ว่า หมายถึง ความประพฤติชั่ว คดโกง โกง ฉ้อโกง ทุจริตต่อหน้าที่ ไม่ซื่อตรง¹ ส่วนพจนานุกรมในต่างประเทศ เช่น Black's Law Dictionary ให้ความหมายไว้ว่า เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการกระทำที่ชั่วช้าและฉ้อโกงโดยเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย นอกจากนี้ ยังหมายถึงการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งประชาชนให้ความไว้วางใจ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยการรับหรือยอมรับประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น² และสำนักกำกับและพัฒนาการตรวจสอบภาครัฐ กรมบัญชีกลาง ได้กล่าวว่า เป็นการกระทำผิดกฎหมายโดยจงใจของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ในลักษณะการฉ้อฉล หลอกลวง ปกปิด หรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ อีกทั้งยังรวมถึงกระทำที่เกิดขึ้นโดยปราศจากการข่มขู่ บังคับจากผู้อื่นเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน เงินทองหรือบริการ หรือเพื่อหลีกเลี่ยงการจ่ายเงินหรือค่าตอบแทน หรือเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนตนหรือความได้เปรียบทางธุรกิจ ซึ่งหมายรวมถึงการทุจริตเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน³ นอกจากนี้ องค์กรความโปร่งใสสากลซึ่งเป็นองค์กรระดับนานาชาติก็ได้ให้ความหมายไว้ว่า เป็นการใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากส่วนรวมในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว⁴ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การทุจริต หรือ Corruption เป็นลักษณะของการกระทำรูปแบบหนึ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและที่สังคมไม่อาจยอมรับได้

เมื่อได้ทราบความหมายอย่างกว้างของ "การทุจริต" แล้ว ก็จะได้พิเคราะห์ถึงนิยามความหมายของคำว่า "การทุจริตในภาครัฐ" ทั้งตามบทบัญญัติกฎหมายและความเห็นของนักวิชาการในสาขาต่าง ๆ ซึ่งพบว่า มีการให้นิยามความหมายของคำว่าทุจริตในภาครัฐแตกต่างกันออกไปและไม่ได้มีการกำหนดความหมายไว้แน่นอนตายตัว ทำให้ขอบเขตความหมายของการทุจริตกว้างขวางเช่นเดียวกัน ซึ่งการกำหนดขอบเขตของการทุจริตนั้นให้เป็นบรรทัดฐานนั้นทำได้ยากเนื่องจากการ

¹ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (กรุงเทพฯ: สำนักงานราชบัณฑิตยสภา 2554), หน้า 534.

² B.A. Garner, "Black's Law Dictionary,"(United State of America: West publishing, 2009), p. 311.

³ สำนักกำกับและพัฒนาการตรวจสอบภาครัฐ กรมบัญชีกลาง, แนวทางการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตภาครัฐ (กรุงเทพฯ: กรมบัญชีกลาง, 2556), หน้า 7.

⁴ Transparency International, "What Is Corruption?," [Online] Accessed: 17 January 2016. Available from: <https://www.transparency.org/what-is-corruption/>

ทุจริตย่อมแตกต่างกันออกไปตามบริบทของแต่ละประเทศ⁵ และขึ้นอยู่กับกฎหมายและประเพณีของท้องถิ่น⁶

สำหรับประเทศไทย หากพิจารณาในแง่กฎหมายตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ซึ่งมีบทบัญญัติที่กำหนดค่านิยามของคำว่าทุจริตในภาครัฐไว้ใน มาตรา 3 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า "ทุจริตในภาครัฐ" หมายความว่า ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤตินมิชอบในภาครัฐ" นอกจากนี้ บทบัญญัติกฎหมายมาตราดังกล่าวยังได้กำหนดนิยามความหมายของการทุจริตต่อหน้าที่ และการประพฤตินมิชอบที่ถือเป็นกรณีความผิดในภาครัฐซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจตรวจสอบโดยตรงไว้ โดยกำหนดว่า "ทุจริตต่อหน้าที่" คือการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่า มีตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น และ "ประพฤตินมิชอบ" คือการใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน

นอกจากในแง่กฎหมายดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ในมุมมองความเห็นของนักวิชาการนั้น ผู้เขียนพบว่า มีผู้ให้ความเห็นไว้หลายท่าน อาทิเช่น นายธานินทร์ กรัยวิเชียร โดยกล่าวว่า คำว่า "Corruption" นั้นมีความหมายเหมือนกับคำว่า "ฉ้อราษฎร์บังหลวง" ซึ่งมีความหมายกว้างกว่าคำว่า "การทุจริต" เพราะเป็นการเบียดบัง ยักยอกทรัพย์สินของรัฐและของสาธารณะ รวมถึงการกินสินบนและแสวงหาอำนาจโดยวิธีการอันผิดทำนองคลองธรรม⁷ นอกจากนี้ นายวิชา มหาคุณยังได้กล่าวให้ความเห็นในเรื่องการทุจริตไว้ว่า การทุจริตคอร์รัปชันเป็นสิ่งที่หยั่งรากลึกในสังคมไทยโดยเฉพาะเรื่องของการให้สินบนแก่ผู้มีอำนาจ การแก้ปัญหาคอร์รัปชันอันดับแรก คือ ต้องให้คำจำกัดความหรือปรับทัศนคติเพื่อให้เกิดความเข้าใจในเรื่องทุจริตคอร์รัปชันให้ตรงกันเสียก่อน

⁵ M Johnston, "The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption," *International Social Science Journal*, 149 (1996): 321-325.

⁶ Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (United States University of California Press, 1991), p. xi.

⁷ ธานินทร์ กรัยวิเชียร, "กฎหมายกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง" (กรุงเทพฯ: ทำเนียบรัฐบาล, 2520), หน้า 2.

มิฉะนั้น ก็อาจตกอยู่ในกับดักของคำว่าทุจริตคอร์รัปชันจนไม่สามารถที่จะต่อสู้ให้ได้รับชัยชนะได้⁸

จากการศึกษาถึงความหมายที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า นิยามความหมายของ "การทุจริตในภาครัฐ" มีลักษณะทำนองเดียวกันกับความหมายของคำว่า "การทุจริต" "Corruption" และ "การฉ้อราษฎร์บังหลวง" ซึ่งไม่ได้มีการกำหนดขอบเขตของความหมายไม่อย่างตายตัว การกำหนดความหมายให้มีความชัดเจนเป็นที่ยุตินั้นจึงเป็นเรื่องที่จำเป็น อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในภาพรวมจะเห็นได้ว่า การทุจริตในภาครัฐคือ การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยการใช้อำนาจหน้าที่หรือตำแหน่งของตนเป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดไม่ว่าจะเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ การปฏิบัติหรือการละเว้นการปฏิบัติอันมิชอบด้วยกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ต่อตนเองหรือผู้อื่น ในลักษณะที่ผิดกฎหมายและผิดหลักศีลธรรม

2.2.2 สาเหตุของการทุจริตในภาครัฐ

การทุจริตและประพฤติมิชอบเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกระดับของสังคมทั้งในระบบการเมืองและราชการ เป็นผลพวงมาจากความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์ซึ่งสานต่อมาจากยุคอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสืบทอดวัฒนธรรมในการให้ของขวัญแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ระดับชั้นผู้น้อยจนกระทั่งถึงข้าราชการผู้มีตำแหน่งในระดับอาวุโสซึ่งมีแนวโน้มที่จะถือตนเป็นใหญ่ในในหน่วยราชการที่ตนสังกัดและใช้ตำแหน่งของตนเป็นเครื่องมือในการหารายได้ให้แก่ตน⁹

จากการศึกษาผู้เขียนพบว่าสาเหตุของการทุจริตในภาครัฐสามารถจำแนกออกได้เป็น 4 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านบุคคล ปัจจัยด้านสังคม ปัจจัยด้านบทบัญญัติกฎหมาย ปัจจัยด้านเศรษฐกิจและปัจจัยเกี่ยวกับรัฐ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) ปัจจัยด้านบุคคล

ปัจจัยด้านบุคคล อันได้แก่ เรื่องคุณธรรม จริยธรรมและความซื่อสัตย์ของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นเรื่องภายในจิตสำนึกของแต่ละบุคคลซึ่งเรียกได้ว่าเป็นองค์ประกอบภายในตัวเฉพาะของบุคคลและเป็นตัวแปรที่กำหนดว่า บุคคลผู้นั้นจะตัดสินใจกระทำความดีหรือความชั่ว หากเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความซื่อสัตย์สุจริต ปราศจากความละเอียดหรือความเกรงกลัวต่อการกระทำความผิดและไม่ยำเกรงต่อกฎหมาย สุดท้ายแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นก็ย่อมขาดความควบคุมตนเอง หลงไปกับสิ่งจูงใจ

⁸ วิชา มหาคุณ, "ทุจริตคอร์รัปชัน : กับดักของความไม่เท่าเทียมกัน (Corruption : Inequality Trap)," วารสารวิชาการ ป.ช. ปีที่ 6, 1 (2556): 3.

⁹ ผาสุก พงษ์ไพจิตรและสังสิต พิริยธรรมา, คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 179.

ต่าง ๆ และสามารถตัดสินใจกระทำคามผิดหรือกระทำในสิ่งที่มีภูมิควรโดยไม่เกรงกลัวต่อบาป กล่าวคือ การขาดคุณธรรมและจริยธรรมอันดีเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่เสี่ยงก่อให้เกิดการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เหตุเพราะคุณธรรมและจริยธรรมเป็นแนวทางที่กำหนดหลักการของการประพฤติตนที่ถูกต้องเหมาะสม บุคคลนั้นย่อมต้องตกอยู่ในความเสื่อมและจะต้องมุ่งแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเอง หรือพวกพ้องของตนโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ที่ตนมี เป็นความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดการทุจริตในภาครัฐได้¹⁰ บุคคลอาจถูกล่อลวงและชักจูงด้วยสิ่งต่าง ๆ ที่เขาคิดว่าจะสามารถทำให้เขาเหล่านั้นมีความสุข ความสบายและมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เช่น ทรัพย์สิน เงินทอง ชื่อเสียง รวมถึงความก้าวหน้าในหน้าที่การงานจนทำให้เกิดความคิดที่สามารถทำได้ทุกอย่างเพื่อให้ได้มา แม้การกระทำนั้นจะเป็นความผิดต่อกฎหมายก็ตาม นอกจากนี้ ในส่วนของปัจจัยด้านบุคคลที่ก่อให้เกิดการทุจริตในภาครัฐยังประกอบไปด้วยอีกสามปัจจัยที่สำคัญ นั่นคือ ปัจจัยเรื่องประวัติความเป็นมาของครอบครัว เนื่องจากแต่ละครอบครัวมีวัฒนธรรมการเลี้ยงดู ความเป็นอยู่และกระบวนการขัดเกลาทางสังคมที่แตกต่างกัน ซึ่งมีผลทำให้บุคคลที่เติบโตมาในครอบครัวนั้นมีบุคลิกภาพ ทักษะและจิตสำนึกของแต่ละบุคคลแตกต่างกัน¹¹

ปัจจัยด้านบุคคลต่อมาที่ทำให้เกิดการทุจริตในภาครัฐได้คือ ค่านิยม เหตุเพราะค่านิยมส่วนบุคคลย่อมมีอิทธิพลสำคัญต่อพฤติกรรมของมนุษย์ โดยเป็นพลังที่ซ่อนเร้นอยู่ภายใต้พฤติกรรมส่วนใหญ่ของมนุษย์ซึ่งเป็นตัวกำหนดและผลักดันให้มนุษย์ประพฤติและปฏิบัติโน้มเอียงไปทางใดทางหนึ่ง ดังนั้น หากมีค่านิยมที่ไม่ถูกต้อง เช่น ยกย่องความร่ำรวย วัตถุนิยม บริโภคนิยม อำนาจนิยม เป็นต้น ย่อมส่งผลให้บุคคลนั้นมีพฤติกรรมโน้มเอียงไปในทางที่ไม่ถูกต้องได้¹²

2) ปัจจัยด้านสังคม

ปัจจัยด้านสังคม หมายถึง การที่สังคมไทยยังเป็นสังคมระบบอุปถัมภ์ พิจารณาได้จากเรื่องการให้สินบนแก่ผู้มีอำนาจซึ่งประชาชนในสังคมไทยส่วนหนึ่งไม่คิดว่าเป็นการทุจริต หากแต่เห็นว่าเป็นเรื่องของการแสดงถึงสินน้ำใจ เป็นการตอบแทนผู้มีพระคุณ เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะ

¹⁰ไพโรจน์ ภัทรกุลนรากุล, รายงานการวิจัยเรื่อง ความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม : ศึกษากรณวิวิชาชีพ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ (Conflict of Interest : Study on Public Sector Orofessional Group) (กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2547), หน้า 8.

¹¹อุดม รัฐอมฤต, รายงานการวิจัย เรื่อง การแก้ไขปัญหการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย (Ploitical Bureaucratic Corruption and Its Solution) (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2546), หน้า 18.

¹²ไพโรจน์ ภัทรกุลนรากุล, รายงานการวิจัยเรื่อง ความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม : ศึกษากรณวิวิชาชีพ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ (Conflict of Interest : Study on Public Sector Orofessional Group), หน้า 251.

สังคมไทยมีระบบการให้และรับสินบนกันมาเป็นระยะเวลาช้านาน จนเกิดเป็นความคั่งขึ้นและสุดท้ายกลายเป็นประเพณีที่เห็นว่าใคร ๆ ก็ทำกัน ประชาชนสามารถยอมรับกับระบบการให้สินบนแก่ผู้ที่อยู่ในสถานะสูงกว่าโดยไม่ขัดใจ¹³ ซึ่งในเรื่องดังกล่าว นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ให้ความเห็นไว้ในทำนองที่สอดคล้องกัน คือ ตัวการฉ้อราษฎร์บังหลวงรายใหญ่ที่สุดก็คือ ประชาชน เพราะอย่างน้อยก็ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการให้สินบาทคาดสินบนแก่เจ้าพนักงานข้าราชการ อีกทั้ง ยังเป็นตัวการสำคัญในการหลีกเลี่ยงภาษีอากรและการซื้อสิทธิขายเสียงอีกด้วย¹⁴

ในรายงานวิจัยของอาจารย์ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ยังกล่าวอธิบายถึงเรื่องนี้ไว้ว่า โครงสร้างของระบบสังคมที่เป็นระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลเอื้อให้เกิดการคอร์รัปชันได้เช่นกัน เนื่องจากระบบอุปถัมภ์มีลักษณะเป็นระบบการช่วยเหลือพวกพ้อง พี่พาทอาศัยกัน บุคคลแต่ละฝ่ายที่มีความสัมพันธ์กันจะมีบทบาทหน้าที่และความคาดหวังต่อกันในลักษณะผลประโยชน์ตอบแทนระหว่างผู้ให้ทางด้านวัตถุ ซึ่งมักจะเป็นฝ่ายที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่ากับผู้รับที่มักจะมีฐานะด้อยกว่าและตอบแทนด้วยความจงรักภักดี จนลืมความถูกต้องชอบธรรมที่พึงมีต่อสังคม¹⁵

นอกจากนี้ ปัจจัยด้านสังคมอีกประการหนึ่ง คือ การที่ประเทศมีจำนวนประชากรมากเกินไป¹⁶ กล่าวคือ การที่ประเทศที่มีจำนวนประชากรมาก ๆ จนส่งผลให้เกิดความยากลำบากในการกำกับควบคุมการทุจริต เนื่องจากการมีประชากรมากก็ย่อมมีกิจกรรมมาก การประสานงานก็ต้องเพิ่มมากขึ้นไปด้วย กิจกรรมและการประสานงานเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่นำไปสู่การคอร์รัปชัน และเป็นผลทำให้องค์กรที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของรัฐไม่สามารถดำเนินการกำกับควบคุมการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐได้อย่างทั่วถึง แตกต่างจากประเทศที่มีขนาดเล็กและมีจำนวนประชากรน้อย อาทิ ประเทศสิงคโปร์ที่สามารถควบคุมการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นหนึ่งในประเทศที่มีอัตราการเกิดการทุจริตน้อย

¹³ วิชา มหาคุณ, "ทุจริตคอร์รัปชัน : กับดักของความไม่เท่าเทียมกัน (Corruption : Inequality Trap)," วารสารวิชาการ ป.ป.ช. ปีที่ 6: 2.

¹⁴ ธานินทร์ กรัยวิเชียร, หลักนิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2552), หน้า 50.

¹⁵ ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การศึกษากฎหมายและความต้องการเบื้องหลังของหน่วยงานในประเทศไทยในกรณีจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม, 2548), หน้า 26-27.

¹⁶ อัมณพ ชูบำรุงและอุนิษา เลิศโตมรสกุล, อาชญากรรมและอาญาวิทยา (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 70-71.

3) ปัจจัยด้านบทบัญญัติกฎหมาย

ในส่วนของปัจจัยด้านบทบัญญัติกฎหมายซึ่งสามารถก่อให้เกิดการทุจริตในภาครัฐได้ เนื่องจากกฎหมายเป็นที่มาของอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลและบริหารประเทศ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายก็ย่อมมีโอกาสที่จะใช้อำนาจนั้นไปในทางที่ไม่ถูกต้องได้ เหตุเพราะการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่รัฐต้องพิจารณาประพฤติกฎและปฏิบัติกรต่าง ๆ ไปในทางที่เห็นว่าถูกต้อง¹⁷ อย่างไรก็ตาม หากกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์และคำสั่งนั้นมีความไม่ชัดเจนรัดกุม¹⁸ หรือมีช่องว่างให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้ดุลพินิจสั่งการได้ตามอำเภอใจไม่ว่าจะในทางใดก็ตามอันเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือเป็นการก่อกวนก่อกองทั้งในการอำนวยความสะดวกรวดเร็วหรือทำให้ล่าช้ามากยิ่งขึ้น ย่อมเป็นช่องทางให้มีการใช้ดุลพินิจไปในทางที่ไม่ชอบได้ง่าย

4) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ

สถานะทางเศรษฐกิจเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่สามารถชักนำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตในภาครัฐได้ เนื่องจากเศรษฐกิจในยุคปัจจุบันมีสถานะค่าครองชีพค่อนข้างสูงเทียบกับสมัยก่อน ประชาชนส่วนใหญ่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตในสังคม หลายคนมีภาระหนี้สินติดตัวประกอบกับรายได้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เพียงพอที่จะสามารถรองรับภาระค่าใช้จ่ายของครอบครัว เจ้าหน้าที่รัฐบางรายมีฐานะยากจน ซึ่งความยากจนก็เป็นสาเหตุของการกระทำความผิดได้ ทั้งนี้ เพื่อต้องการให้ตนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

หากพิจารณาในมุมมองทางด้านเศรษฐศาสตร์แล้ว นายวิชา มหาคุณ กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ว่า เหตุที่การทุจริตคอร์รัปชันยังคงเกิดขึ้นและสามารถดำรงอยู่ในสังคมไทยอย่างมั่นคงนั้นเป็นเพราะความไม่เท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจ (Economic Inequality) ซึ่งกรณีดังกล่าวยังคงปรากฏให้เห็นในสังคมไทยตลอดมา กล่าวคือ ผู้มีอำนาจมากกว่าสามารถไขว่คว้าหาผลประโยชน์มาเป็นของตนได้มากกว่า ซึ่งส่งผลให้ความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อหลักจริยธรรมเลือนหายไป (Ethics Fading) เพราะประชาชนเห็นว่าการได้ร่วมอยู่ในกลุ่มผู้มีอำนาจย่อมได้ประโยชน์เหนือกว่าการอยู่นอกกลุ่มผู้มีอำนาจ ยิ่งไปกว่านั้นผู้มีพลังทางเศรษฐกิจสูงกว่า แม้กระทำการทุจริตก็อาจไม่ต้องรับโทษเพราะสามารถจ่ายเงินสินบน หรือเงินใต้โต๊ะเพื่อให้รอดพ้นจากคดีที่ก่อขึ้นได้ ประกอบกับคดียุติธรรมที่มี

¹⁷ อุดม รัฐอมฤต, รายงานการวิจัย เรื่อง การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในระบบการเมืองและวงราชการไทย (Political Bureaucratic Corruption and Its Solution), หน้า 21.

¹⁸ วิทยากร เชียงกุล, แนวทางการปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล (กรุงเทพฯ: สายธาร, 2549), หน้า 29.

ส่วนเกี่ยวพันกับผู้มีอำนาจหรือผู้มีอิทธิพลทั้งหลายมักไร้ประสิทธิภาพและเต็มไปด้วยความล่าช้า¹⁹ ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจดังกล่าวจึงส่งผลให้เกิดการทุจริตในภาครัฐอย่างมหาศาลและสุดท้ายอาจกลายเป็นกับดักของความไม่เท่าเทียมที่ปราศจากความยุติธรรมทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ยิ่งนานวันก็ยิ่งยากจะแก้ไข²⁰ อย่างไรก็ตามผลลัพธ์ที่น่ากลัวที่สุดเมื่อประชาชนขาดความเชื่อมั่นและศรัทธาในการทำความดีและสูญเสียการยึดมั่นในหลักคุณธรรมจริยธรรมก็คือ การที่ประชาชนยินดีและเต็มใจให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำทุจริตในภาครัฐ

5) ปัจจัยเกี่ยวกับรัฐ

ปัจจัยเกี่ยวกับรัฐ ประกอบไปด้วย 3 ประการได้แก่ กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขาดประสิทธิภาพ การบริหารราชการปกครองขาดประสิทธิภาพ และการขาดการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง พอสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

กระบวนการในการตรวจสอบและการนำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดทุจริตในภาครัฐมาลงโทษนับเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กล่าวคือ การที่หน่วยงานของรัฐไม่มีระบบการควบคุมตรวจสอบที่รัดกุม ชัดเจนและโปร่งใสร่วมส่งผลให้การบริหารงานของรัฐมีความบกพร่องและเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบ อีกทั้ง ความบกพร่องในกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ยังเป็นตัวแปรที่ทำให้บุคคลตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำความผิดต่อกฎหมาย โดยก่อนที่จะกระทำความผิด ผู้กระทำความผิดจะต้องไตร่ตรองว่า กระบวนการตรวจสอบของรัฐนั้นมีความเข้มงวดมากหรือไม่ประการใด โอกาสในการถูกตรวจสอบหรือถูกจับได้มีมากน้อยเท่าใด หากกระบวนการตรวจดังกล่าวค่อนข้างหละหลวม ไม่เข้มงวด ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตัดสินใจกระทำความผิดทุจริตได้ง่ายขึ้นเพราะโอกาสถูกจับได้น้อย เจ้าหน้าที่ของรัฐก็อาจจะเสี่ยงกระทำความผิดได้

ประการต่อมา ในเรื่องการบริหารราชการปกครองขาดคุณภาพ กล่าวคือ การปกครองบังคับบัญชาที่หละหลวม ขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังทั้งภายในองค์กรและกับประชาชน ย่อมส่งผลให้การทุจริตยังคงดำเนินอยู่ต่อไปได้ หรือกระทั่งแม้มีการบังคับใช้กฎหมายจริง แต่ไม่มีการปฏิบัติด้วยความเคร่งครัด อาทิ การพิจารณาลงโทษก็กระทำโดยพิจารณาลงโทษผู้กระทำ

¹⁹ วิชา มหาคุณ, "ทุจริตคอร์รัปชัน : กับดักของความไม่เท่าเทียมกัน (Corruption : Inequality Trap)," วารสารวิชาการ ป.ป.ช. ปีที่ 6: 2.

²⁰ Eric M. Uslaner, Corruption, Inequality and the Rule of Law (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), p. 4.

ความผิดด้วยโทษสถานเบา เนื่องด้วยคำนึงถึงคุณงามความดีในอดีตเป็นหลักสำคัญมากกว่าผลกระทบและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทุจริต²¹

ประการสุดท้าย การขาดการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง เนื่องจากระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ทันสมัยนั้นจะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของประชาชน โดยเฉพาะเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง หากประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินมากเท่าไร การทุจริตในภาครัฐก็จะเกิดขึ้นได้น้อยลงเท่านั้น ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเปรียบเสมือนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไปในตัว หากประชาธิปไตยตั้งได้มั่นคงเมื่อใด ก็จะสามารถลดอัตราการเกิดทุจริตได้เมื่อนั้น²²

จากการนำเสนอสาเหตุของการทุจริตดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า สาเหตุของการทุจริตในภาครัฐมีได้หลายปัจจัย โดยมีทั้งปัจจัยภายนอกผู้กระทำความผิดและปัจจัยภายในตัวของผู้กระทำความผิด กล่าวคือ ประการแรก ปัจจัยภายนอกผู้กระทำความผิด ได้แก่ ปัจจัยด้านสังคมที่เป็นระบบอุปถัมภ์และการมีประชากรในประเทศมาก ปัจจัยด้านบทบัญญัติกฎหมายที่ไม่มีความชัดเจนหรือรัดกุมเพียงพอ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจซึ่งส่งผลให้สังคมเกิดความไม่เท่าเทียมกันจนเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องถูกบังคับให้กระทำความผิดและปัจจัยเกี่ยวกับรัฐซึ่งขาดกระบวนการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ขาดการบริหารจัดการที่มีคุณภาพ และขาดการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง ประการที่สอง ปัจจัยภายในตัวผู้กระทำความผิดเป็นปัจจัยเฉพาะด้านบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องคุณธรรม จริยธรรมและภูมิหลังของครอบครัวของเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำความผิด ทั้งนี้ การทุจริตในภาครัฐอาจเกิดขึ้นโดยอาศัยปัจจัยดังกล่าวข้างต้นเพียงปัจจัยเดียวหรือหลายปัจจัยประกอบรวมกันก็ได้

2.2.3 ลักษณะของการทุจริตในภาครัฐ

²¹ ไพโรจน์ ภัทรกุลนรากุล, รายงานการวิจัยเรื่อง ความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม : ศึกษากลุ่มวิชาชีพ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ (Conflict of Interest : Study on Public Sector Professional Group), หน้า 252.

²² XIAOHUI Xin, and Thomas K. Rudel, "Societal Causes of Political Corruption," in Reading in Deviant Behavior, ed. Alex Thio, and Thomas C. Calhoun (Boston: Pearson, 2006), pp. 274-276.

ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐมีวิวัฒนาการอยู่ตลอดเวลา²³ กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่กระบวนการสมัยใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของผู้คนตลอดเวลาและมักมีความเกี่ยวข้องอย่างสำคัญร่วมกับภาคการเมือง ภาครัฐ และภาคธุรกิจ²⁴ ในอดีตที่ผ่านมาการทุจริตเป็นเรื่องของการรับผลประโยชน์อันเป็นตัวเงินหรือสิ่งอื่นที่มีใช้ตัวเงิน แต่แนวโน้มในปัจจุบันเป็นเรื่องของการใช้อำนาจที่ได้รับจากประชาชนในทางที่ผิดเพื่อให้ได้รับประโยชน์หรือได้รับชัยชนะเหนือผู้อื่นไม่ว่าในทางภาคเอกชนหรือภาคการเมืองก็ตาม (Corruption as the misuse of public power for private or political gain)²⁵ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ซึ่งกระทำทุจริตส่วนใหญ่มักเป็นผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศและมีอำนาจตัดสินใจในการบริหารราชการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้ว่าความเข้าใจแบบเดิม ๆ ว่าการทุจริตในภาครัฐเป็นแค่เรื่องของการให้สินบนหรือการตอบแทนผู้มีพระคุณนั้นได้ผันแปรไปเป็นเรื่องกระบวนการในการเข้าสู่อำนาจ พรรคการเมืองใดพยายามยึดครองอำนาจก็หนีไม่พ้นในเรื่องของการทุจริต ทั้งนี้ องค์การความโปร่งใสสากลได้ระบุถึงลักษณะของการทุจริตในภาครัฐไว้ 7 ลักษณะ²⁶ ดังนี้

- 1) การทุจริตขนาดใหญ่ (Grand corruption)
- 2) การทุจริตขนาดเล็ก (Petty corruption)
- 3) การติดสินบน (Bribery)
- 4) การยักยอก (Embezzlement)
- 5) การอุปถัมภ์ (Patronage)
- 6) การเลือกที่รักมักที่ชัง (Nepotism)
- 7) ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest)

²³ Frank Anechiarico and James B. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective* (Chicago: The university of Chicago, 1996), pp. 16-17.

²⁴ วิษามหาคุณ, "ทุจริตคอร์รัปชัน : กับดักของความไม่เท่าเทียมกัน (Corruption : Inequality Trap)," *วารสารวิชาการ* ป.ป.ช. ปีที่ 6: 4.

²⁵ Susan Rose-Ackerman, "The Challenge of Poor Governance and Corruption " in *Global Crises, Global Solutions*, ed. Bjorn Lomborg (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), p. 1.

²⁶ Transparency International, "The Anti-Corruption Plain Language Guide," [Online]

Accessed: 4 January 2016. Available from:

https://www.transparency.org/whoware/organisation/faqs_on_corruption/2/

1) การทุจริตขนาดใหญ่ (Grand Corruption)

การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงเพื่อบิดเบือนนโยบายหรือใช้อำนาจรับในทางมิชอบ เพื่อให้ผู้นำหรือผู้บริหารประเทศได้รับผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรของชาติ ซึ่งอาจเรียกอีกอย่างหนึ่งได้ว่า การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย (Corruption in policy) โดยเป็นการทุจริตรูปแบบใหม่ของสังคมไทยในปัจจุบัน ในเรื่องนี้ นายวิชา มหาคุณ ได้กล่าวขยายความถึงลักษณะที่สำคัญของการทุจริตเชิงนโยบายไว้ว่าเป็นการทุจริตที่บางครั้งดูเหมือนถูกกฎหมายแต่ผิดหลักผลประโยชน์สาธารณะและผิดหลักจริยธรรมในการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะเนื่องจากการเบียดบังประชาชนและเอาเปรียบผู้บริโภครวมถึงใช้เงินไขทางทางการเมืองเพื่อเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มบุคคลและก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคมปัจจุบันอย่างมหาศาล²⁷

2) การทุจริตขนาดเล็ก (Petty Corruption)

เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐระดับกลางและระดับล่างต่อประชาชนทั่วไป โดยใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายในทางมิชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายที่มีมูลค่ามากเหมือนกับการทุจริตขนาดใหญ่ เนื่องจากอำนาจในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ระดับกลางหรือระดับล่างมักเกี่ยวข้องกับเรื่องเล็กน้อยเท่านั้น ลักษณะของการทุจริตในภาครัฐขนาดเล็กที่สามารถพบเห็นได้ในปัจจุบัน ยกตัวอย่างเช่น²⁸ การที่เจ้าหน้าที่รัฐรู้เห็นเป็นใจหรือช่วยให้บุคคลอื่นใดฝ่าฝืนหลีกเลี่ยงกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อผลประโยชน์ตอบแทนอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือการชักจูงเรียกร้อย บังคับข่มขู่หรือกลั่นแกล้งผู้อื่นในลักษณะที่เป็นการหาประโยชน์ให้กับตนหรือพวกพ้องของตน หรือการเรียกเก็บเงินประชาชนโดยกฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ให้สามารถกระทำได้

3) การติดสินบน (Bribery)

เป็นการเสนอ การให้ หรือสัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์ ทั้งในรูปของเงิน สิ่งของและสิ่งตอบแทนต่าง ๆ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้เกิดการทำผิดกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี อาทิเช่น เจ้าหน้าที่รับสินบนผู้กระทำความผิดเพื่อช่วยทำให้บุคคลผู้นั้นรอดพ้นจากการจับกุมหรือการลงโทษตามกฎหมาย การใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการช่วยเหลือให้บริษัทของตนหรือพรรคพวกของตนที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสียเป็นผู้ชนะการประมูลการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ

²⁷ วิชา มหาคุณ, "บทความเรื่อง การทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐและเอกชน," ใน การประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 8 เรื่องการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐและเอกชน วันที่ 24 สิงหาคม 2554 ณ โรงแรม ดิเอมเมอร์ลด์, (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2554), หน้า 10.

²⁸ วิทยากร เชียงกุล, นโยบายของรัฐบาลด้านเศรษฐกิจ: การทับซ้อนของผลประโยชน์ทางธุรกิจ (Conflict of Interest) (กรุงเทพฯ: สำนักงานวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า), หน้า 7.

4) การยักยอก (Embezzlement)

การที่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรนำเงินหรือสิ่งของที่ได้รับมอบหมายให้ใช้ในราชการมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อกิจกรรมอื่นที่ไม่เกี่ยวข้อง การยักยอกเบียดบังทรัพย์สินและเงินทองของทางราชการ ยกตัวอย่างเช่น การนำเงินงบประมาณของราชการไปใช้ในประโยชน์ส่วนตัว

5) การอุปถัมภ์ (Patronage)

เป็นอีกหนึ่งรูปแบบของการเล่นพรรคเล่นพวก โดยการคัดเลือกบุคคลากรจากสายสัมพันธ์ทางการเมือง (connection) เพื่อเข้ามาทำงานหรือเพื่อให้รับผลประโยชน์ โดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติและความเหมาะสม สังคมไทยเป็นสังคมที่มีโครงสร้างและความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ กล่าวคือ สถานะความไม่เท่าเทียมกันปรากฏให้เห็นตลอดเวลาในสังคมระหว่างผู้อยู่ในฐานะสูงและผู้อยู่ในฐานะต่ำ เจ้าหน้าที่ที่ดำรงตำแหน่งสูงจะทำการต่าง ๆ แม้เป็นการทุจริตมิชอบต่อกฎหมายเพื่อให้เกิดการยอมรับในลักษณะการสร้างบุญคุณแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาก็จะยอมทำทุกอย่างตามที่คุณบังคับบัญชาต้องการเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ลักษณะของการทุจริตในภาครัฐเช่นนี้ยังยากแก่การตรวจสอบอีกด้วย

6) การเลือกที่รักมักที่ชัง (Nepotism)

เป็นรูปแบบหนึ่งของการเล่นพรรคเล่นพวก โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจที่มีในการให้ผลประโยชน์หรือให้หน้าที่การงานแก่เพื่อน ครอบครัว หรือบุคคลใกล้ชิด โดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติและความเหมาะสม ซึ่งสามารถพบเห็นได้บ่อยครั้งในระบบราชการไทยนั้น คือ กรณีที่บุคคลที่มีนามสกุลดังหรือเป็นลูกหลานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีตำแหน่งหน้าที่ระดับสูงมักได้รับคัดเลือกให้เข้ามารับราชการด้วยเช่นเดียวกัน หรือมักได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ๆ เป็นต้น

7) ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest)

คือลักษณะของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม โดยองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for

Economic Co-Operation and Development (OECD))^{*} ให้นิยามคำว่า ผลประโยชน์ทับซ้อน ว่า หมายถึง การขัดกันของผลประโยชน์เป็นการขัดกันระหว่างหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผลประโยชน์ส่วนตัว ในแง่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตนซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจตามหน้าที่และความรับผิดชอบของตนในทางมิชอบ²⁹ พฤติกรรมของผลประโยชน์ทับซ้อนที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อสังคมไทย ได้แก่³⁰ การทุจริตในโครงการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทของตนหรือของพรรคพวกของตน การใช้อำนาจหน้าที่แทรกแซงการตัดสินใจของรัฐวิสาหกิจ การจัดตั้งบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจเพื่อนำเงินของรัฐวิสาหกิจไปลงทุน และกรณีเมื่อพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ในราชการแล้วก็เข้าไปทำงานให้กับบริษัทเอกชนที่เคยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตน (Post Public Employment) เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ลักษณะการทุจริตในภาครัฐในปัจจุบันมีลักษณะที่แตกต่างจากอดีต กล่าวคือการทุจริตในภาครัฐมีรูปแบบที่ซับซ้อนมากขึ้นและมีการพัฒนารูปแบบไปในทิศทางที่ประชาชนทั่วไปไม่สามารถสังเกตเห็นได้ง่ายว่าเป็นการทุจริตในภาครัฐ และเป็นไปในเชิงที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย แนวทาง รวมถึงกฎหมายในการปกครองประเทศเพื่อให้เอื้อต่อการกระทำการทุจริตได้ง่ายและสะดวกขึ้น

2.2.4 ผลกระทบของการทุจริตในภาครัฐ

หากปัญหาการทุจริตในภาครัฐยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องหรือดำรงอยู่ในสังคมต่อไป ปัญหาดังกล่าวก็จะนำความเสื่อมมาสู่ประเทศชาติ เป็นภัยร้ายต่อการบริหารราชการแผ่นดินและการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและการเมือง³¹ ยิ่งไปกว่านั้นปัญหาดังกล่าวก็อาจกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความเชื่อมั่นในการลงทุน ชื่อเสียงเกียรติภูมิ ได้เช่นกัน ซึ่งรัฐอาจต้องสูญเสียความสามารถในการบริหารประเทศเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพไปอย่างถาวรไปในท้ายที่สุด จากการศึกษาพบว่าปัญหาการทุจริตในภาครัฐเป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาประเทศอย่างร้ายแรง โดย

^{*} องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co- Operation and Development (OECD) เป็นองค์การระดับประเทศที่ปฏิบัติการกิจเกี่ยวกับการต่อต้านและกำจัดการทุจริตคอร์รัปชันระหว่างประเทศ รวมถึงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีหรือระบบธรรมาภิบาล (Good Governance)

²⁹ OECD, *Managing Conflict of Interest in the Public Service* (France: OECD Publishing, 2003), p. 24.

³⁰ วิชามหาคุณ, "บทความเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐและเอกชน," ใน *การประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 8 เรื่องการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐและเอกชน วันที่ 24 สิงหาคม 2554 ณ โรงแรม ดิเอมเมอร์อัลด์*, หน้า 11.

³¹ David J. Gould and Jose A. Amaro-Reyes, "The Effects of Corruption on Administrative Performance: Illustrations from Developing Countries," in *Staff Working Paper No. 580, Management and Development Series No.7* (Washington, D.C.: The World Bank, 1983), p. 34.

ก่อให้เกิดผลกระทบต่อหลายด้าน เช่น ผลกระทบต่อการเมือง ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ผลกระทบต่อระบบราชการ ผลกระทบต่อสังคม และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สรุปสาระสังเขปได้ดังนี้

1) ผลกระทบต่อการเมือง

ประการแรก การทุจริตในภาครัฐมีส่วนในการสร้างความขัดแย้งและความรุนแรงระหว่างกลุ่มเชื้อชาติและระหว่างภูมิภาคภายในประเทศ³² และเป็นตัวบ่อนทำลายความชอบธรรมของสถาบันทางการเมือง โดยทำให้สังคมเกิดความแตกแยก ประชาชนเกิดการแบ่งพรรคแบ่งฝ่าย เพราะเมื่อประชาชนขาดความเชื่อมั่นในรัฐ ประชาชนจะไม่ให้ความร่วมมือและการสนับสนุนกิจกรรมทางการเมืองที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความทุจริตเกี่ยวข้อง ประการที่สอง การทุจริตในภาครัฐเป็นอีกหนึ่งสาเหตุประการสำคัญที่นำไปสู่ปัญหาการยึดอำนาจหรือการปฏิวัติการปกครอง³³ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากประวัติศาสตร์การเมืองและเหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาแล้ว พบว่า คณะบุคคลที่ลุกขึ้นมายึดอำนาจการปกครองของรัฐบาลหรือทำการรัฐประหารนั้น มักอ้างว่ารัฐบาลบริหารประเทศอย่างไม่โปร่งใส และการรัฐประหารในแต่ละครั้งก็อ้างนำมาสู่การที่รัฐบาลต้องหันมาใช้วิธีการรุนแรงและใช้กำลังเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย จึงเห็นได้ว่าปัญหาการทุจริตในภาครัฐนอกจากจะส่งผลกระทบต่อการเมืองการปกครองของประเทศโดยทำให้เกิดความไม่เสถียรภาพทางการเมืองแล้ว ยังสามารถนำไปสู่ปัญหาความรุนแรงในสังคม

ประการที่สอง ลักษณะของการทุจริตอีกประเภทหนึ่งที่สามารถสร้างความเสียหายให้แก่ภาคการเมืองของประเทศชาติอย่างร้ายแรงนั่นคือ การทุจริตในกระบวนการการเลือกตั้งซึ่งเป็นประเด็นที่เกิดขึ้นตลอดเวลาที่มีการเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งใดก็ตาม การทุจริตในลักษณะนี้ทำการจัดการการเลือกตั้งผิดแบบแผนไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม ส่งผลให้ผลการเลือกตั้งบิดเบือน³⁴ และทำให้ประเทศได้นักการเมืองที่ขาดความรู้ ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญมากพอที่จะเข้ามาบริหารจัดการประเทศ เกิดเป็นช่องทางให้นักการเมืองที่ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเข้ามาครอบงำผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเข้าเป็นส่วนตนโดยกระทำการใด ๆ ที่มีขอบด้วยกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนหรือพรรคพวกของตน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการทุจริตในภาครัฐมีส่วนในการสร้างความเสียหายให้แก่การพัฒนาระบอบประชาธิปไตย

2) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

³² ชัยอนันต์ สมุทวณิช และเจมส์ ซี. สก็อตต์, คอร์รัปชัน, สิทธิพันธ์ พุทธทูน, ผู้แปล, (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2531), หน้า 461.

³³ อรรถพร ชูบำรุงและอุนิษา เลิศโตมรสกุล, อาชญากรรมและอาชญาวิทยา, หน้า 75.

³⁴ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สรุปสาระสำคัญอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 Uncac ฉบับผู้บริหาร (กรุงเทพฯ: สำนักงาน. ป.ป.ช., 2550), หน้า 4.

การทุจริตในภาครัฐนำไปสู่ความไร้ซึ่งประสิทธิภาพและความสูญเปล่าทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการจัดสรรเงินทุนการผลิต การบริโภคและรายได้ต่าง ๆ มักจะไม่ได้ถูกนำไปใช้ในภาคการลงทุนหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง แต่เงินเหล่านี้กลับถูกใช้ไปเพื่อการบริโภคอย่างฟุ่มเฟือย สรุ่ยสร้อยโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ³⁵ การใช้เงินในลักษณะนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นการบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยตรง เนื่องจากเป็นการจัดสรรเงินของประเทศอย่างไม่มีประสิทธิภาพและไม่สมประโยชน์ที่แท้จริง ในกรณีที่เกิดการทุจริตในภาครัฐที่รุนแรงมาก ๆ อาจส่งผลทำลายระบบเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศและเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาความยากจนของประชาชนตามมา ในแง่ของการลงทุน การทุจริตในภาครัฐส่งผลกระทบต่อการลงทุนของนักลงทุนทั้งหลายทั้งในประเทศและต่างประเทศ กล่าวคือ ทำให้นักลงทุนขาดความเชื่อมั่นต่อระบบการบริหารจัดการของรัฐและเกรงว่าตนต้องเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้นโดยไม่มีสิ่งใดรับประกันได้ว่าจะได้รับผลกำไรตอบแทนตามที่คาดหวัง ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการเพิ่มความเสี่ยงต่อการลงทุนและลดแรงจูงใจในการลงทุนจนนักลงทุนไม่ต้องการที่จะเข้ามาลงทุนในประเทศที่มีการทุจริตในภาครัฐสูง³⁶ ผลที่เกิดขึ้นประการต่อมา คือ ประชาชนในประเทศไม่ได้รับสินค้าและบริการที่มีคุณภาพ อัตราการเจริญก้าวหน้าทางระบบธุรกิจและเศรษฐกิจต่ำซึ่งจะนำไปสู่การที่รัฐต้องเสียประโยชน์อย่างมหาศาล

3) ผลกระทบต่อระบบราชการ

การทุจริตในภาครัฐทำให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่อง กล่าวคือ การทุจริตในภาครัฐจะสร้างบรรยากาศของความไม่ไว้วางใจกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับในระบบราชการ ผู้บริหารชั้นสูงไม่พร้อมที่จะฝึกฝนผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่สูงขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ทำให้ความสามารถที่จะควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ของรัฐลดลงตามไปด้วย³⁷ พิจารณาในแง่ของการบริหารราชการของรัฐ พบว่าการทุจริตในภาครัฐทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ ประชาชนขาดความเคารพยำเกรงต่อกฎหมาย โดยเฉพาะพฤติการณ์ที่กฎหมายกำหนดเจ้าพนักงานของรัฐกุมอำนาจเบ็ดเสร็จไว้ผู้เดียวหรือมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจสูง³⁸ นอกจากนี้การใช้ระบบอุปถัมภ์และเล่นพรรคเล่นพวกในระบบราชการเพื่อคัดเลือกบุคลากรเข้ารับตำแหน่งราชการก็ส่งผลให้คนที่ขาดความสามารถเข้าไปดำรงตำแหน่งในภาครัฐ ซึ่งการทุจริตดังกล่าวเป็นการ

³⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และเจมส์ ซี. สก็อตต์, คอร์รัปชัน, หน้า 461.

³⁶ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สรุปสาระสำคัญอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 Uncac ฉบับผู้บริหาร, หน้า 1.

³⁷ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และเจมส์ ซี. สก็อตต์, คอร์รัปชัน, หน้า 462.

³⁸ Klitgaard, R., Controlling Corruption, p. 47.

บ่อนทำลายการปฏิบัติงานของระบบราชการประการหนึ่ง สภาวะดังกล่าวจะนำมาซึ่งการเกิดอาชญากรรมประเภทอื่นตามมาได้ในที่สุด ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการทุจริตในภาครัฐเป็นรากเหง้าแห่งปัญหาอาชญากรรมทั้งหลาย

4) ผลกระทบต่อสังคม

ปัญหาการทุจริตในภาครัฐส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมความเชื่อ ทศนคติ คุณธรรมและจริยธรรมของคนในสังคม³⁹ ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคและความขัดแย้งภายในสังคม ประชาชนเกิดความไม่ไว้วางใจโดยเฉพาะต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพราะเชื่อว่ามีแต่เจ้าหน้าที่คดโกง ความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในสังคมถูกทำลายลงกลายเป็นสังคมล่มสลาย ต่างคนต่างกอบโกยเอาแต่ผลประโยชน์ส่วนตนโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม ทุกคนทำเพื่อตัวเองมากขึ้น คีลธรรมและจริยธรรมภายในจิตใจที่จะเป็นเครื่องชี้นำการกระทำผิดชอบชั่วดีของคนในสังคมหายไป หากเป็นเช่นนี้ต่อไปจะส่งผลให้วิกฤตการณ์ในประเทศชาติ สังคมเกิดความวุ่นวายในที่สุด

นอกจากนี้ จากการศึกษายังพบว่า การทุจริตในภาครัฐถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง เหตุเพราะการทุจริตในภาครัฐเป็นรูปแบบหนึ่งของการเลือกปฏิบัติต่อคนในสังคม⁴⁰ คนที่มีฐานะยากจนมักได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่รัฐต่างกันกับคนที่มีฐานะทางการเงินที่ดี กล่าวคือ คนที่มีฐานะทางการเงินที่ดีมักได้รับอภิสิทธิ์เหนือกว่า เพราะตนมีความสามารถที่จะจ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น เด็กไม่สามารถเข้าโรงเรียนได้เพราะไม่จ่ายเงินได้ไต่ะให้แก่โรงเรียน กรณีดังกล่าวนี้ นับเป็นการละเมิดสิทธิของเด็กอย่างหนึ่ง เป็นต้น

5) ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การทุจริตในภาครัฐก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เห็นเป็นรูปธรรมชัดเจน คือ กรณีที่ประเทศอุดมไปด้วยทรัพยากรตามธรรมชาติ เช่น ประเทศไทย เกิดการตัดไม้ทำลายที่ดิน ฝืนป่าและลักลอบค้าไม้อย่างผิดกฎหมายมาก ซึ่งผู้กระทำความผิดรายใหญ่มักไม่ถูกดำเนินคดี หรือกรณีการออกเอกสารสิทธิที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในเขตพื้นที่สงวน เป็นต้น โดยการทุจริตในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้เกิดปัญหาร้ายแรงต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญของประเทศ อาทิ⁴¹ ปัญหาการชะล้างทำลายหน้าดินอย่างรุนแรงในฤดูฝนหรือฤดู

³⁹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สรุปสาระสำคัญของสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 Uncac ฉบับผู้บริหาร, หน้า 3.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน., หน้า 2.

⁴¹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สรุปสาระสำคัญของสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 Uncac ฉบับผู้บริหาร, หน้า 3.

มรสุมซึ่งส่งผลให้น้ำป่าไหลเข้าท่วมบ้านเรือนของประชากรในท้องที่ เกิดความเสียหายและเป็นอันตรายต่อทรัพย์สินและชีวิต อีกทั้ง ยังก่อให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาสังคม ปัญหาสุขภาพ ฯลฯ ทำให้รัฐต้องสูญเสียเงินจำนวนมากในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและฟื้นฟูบรรเทาทุกข์ของผู้ที่ได้รับผลกระทบให้กลับสู่สภาพเดิม

จากที่กล่าวมาข้างต้นอาจสรุปได้ว่า ปัญหาการทุจริตในภาครัฐนับเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นที่ยอมรับในสากลโลก อีกทั้งยังก่อให้เกิดความเสียหายทั้งในด้านสังคม วัฒนธรรม การศึกษา ศีลธรรมจริยธรรม เศรษฐกิจ การเมืองและสิ่งแวดล้อมของประเทศ ผลกระทบที่เกิดขึ้นมีได้ทั้งความเสียหายที่สามารถประเมินเป็นเงินได้และที่ไม่สามารถประเมินเป็นเงินได้ ซึ่งความเสียหายทั้งสองประการเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเนื่องเชื่อมโยงซึ่งกันและกันและยากต่อการแก้ไข เมื่อการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถนำไปสู่ความอ่อนแอของภาครัฐได้ ดังนั้น การกำหนดแนวทางและวิธีการ รวมถึงมาตรการต่าง ๆ ที่เหมาะสมและชอบธรรมในการจัดการกับปัญหาการทุจริตในภาครัฐจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ไม่สามารถปฏิเสธได้และเป็นสิ่งที่ทุกคนพึงตระหนัก ในหัวข้อถัดไปผู้เขียนจะได้อธิบายถึงแนวความคิดในการจัดการกับการทุจริตในภาครัฐเพื่อให้เกิดความเข้าใจว่าแท้จริงแล้วการดำเนินการเกี่ยวกับจัดการการทุจริตในภาครัฐอาศัยแนวความคิดของหลักการใดเป็นสำคัญ

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการการทุจริตในภาครัฐ

ปัญหาการทุจริตในภาครัฐเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยการใช้อำนาจหน้าที่หรือตำแหน่งของตนเป็นเครื่องมือในการกระทำความผิด ไม่ว่าจะเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ การประพฤติปฏิบัติหรือการละเว้นการปฏิบัติอันมิชอบด้วยกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ต่อตนเองหรือผู้อื่นในลักษณะที่ผิดกฎหมายและผิดหลักศีลธรรม ซึ่งสามารถสร้างความเสียหายได้อย่างมหาศาลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดการกับปัญหาดังกล่าวเพื่อทำให้การทุจริตในภาครัฐลดลง ตามความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าการแสวงหาแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อให้มีประสิทธิภาพก็เป็นอีกหนึ่งวิธีที่จะช่วยส่งเสริมแนวทางการปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเช่นเดียวกันเพราะเป็นการปรับปรุงกระบวนการค้นหาข้อเท็จจริงเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามหลักการที่จะกล่าวต่อไป ซึ่งแนวคิดที่นำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดการกับปัญหาการทุจริตในภาครัฐที่สำคัญ ได้แก่

2.3.1 หลักธรรมาภิบาล (Good governance)

2.3.2 หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

2.3.3 หลักกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมาย (Due Process)

2.3.1 หลักธรรมาภิบาล (Good governance)

หลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารจัดการที่ดีเป็นแนวคิดที่เกี่ยวกับการแก้ไข เยียวยาปัญหาในการบริหารจัดการองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยยึดหลักคุณธรรมและความ โปร่งใสภายใต้หลักกฎหมายและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เน้นการปฏิบัติงานเพื่อพัฒนา และจัดการองค์การให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความสุขในสังคม⁴² แนวคิดดังกล่าวปรากฏ ขึ้นครั้งแรกในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) ในปี พ.ศ. 2532 เรื่อง Sub Sahara Africa: From Crisis to Growth โดยวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวของรัฐในประเทศแอฟริกาในการพัฒนา ประเทศ โดยองค์กรดังกล่าวมีความเชื่อว่า หากประเทศใดบริหารจัดการโดยปราศจากหลักธรรมาภิ บาล ประเทศนั้นก็ไม่สามารถมีการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ หลักธรรมาภิบาลจึงเป็นตัวขับเคลื่อนกลไก อำนาจรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมให้ดำรงอยู่ใน ทิศทางที่ชอบธรรม ด้วยเหตุนี้ หลักธรรมาภิบาลจึงเริ่มมีบทบาทในเวทีโลกมากขึ้น

สำหรับนิยามของหลักธรรมาภิบาลนั้น องค์กรนานาชาติระดับสากลต่างออกมาให้ ความเห็นเกี่ยวกับนิยามของหลักธรรมาภิบาลไว้ อาทิ ธนาคารโลก (World Bank) อธิบายว่าธรรมาภิ บาลคือ การบริหารอำนาจทางการเมืองและการใช้ทรัพยากรของสถาบันเพื่อจัดการปัญหาสังคมและ การงาน⁴³ สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ก็ได้อธิบายในทำนองสอดคล้องกัน ว่าคือ การบริหารอำนาจของหน่วยงานรัฐในด้านเศรษฐศาสตร์ การเมืองและการปกครองเพื่อจัดการ กิจการของประเทศในทุกๆระดับ⁴⁴ เช่นเดียวกันกับองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการ พัฒนา (OECD) ซึ่งกล่าวไว้ว่าธรรมาภิบาลเป็นการบริหารจัดการการใช้อำนาจในทางการเมือง เศรษฐกิจและการปกครองที่จำเป็นเพื่อจัดการกิจการของประเทศ⁴⁵ นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการ เศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (UNESCAP) ก็ได้ให้ความเห็นไว้ว่า

⁴² ฉานินทร์ กรัยวิเชียร, หลักนิติธรรม, หน้า 14.

⁴³ World Bank, Managing Development - the Governance Dimension, (Washington, D.C.: World Bank, 1991), p. 1.

⁴⁴ United Nations Development Programme, "Governance for Sustainable Human Development," [Online] Accessed: 18 January 2016. Available from:

<http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>

⁴⁵ OECD, "Glossary of Statistical Terms," [Online] Accessed: 17 January 2016. Updated: July 23, 2007. . Available from: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7236>

ธรรมาภิบาลคือกระบวนการการตัดสินใจและกระบวนการที่ทำให้การตัดสินใจนั้นก่อให้เกิดผล⁴⁶ อาจกล่าวได้ว่า นิยามความหมายของคำว่า Governance ซึ่งกำหนดโดยแต่ละองค์กรนั้นมีลักษณะที่ค่อนข้างเหมือนกัน กล่าวคือ เป็นลักษณะของการกระทำเกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐเพื่อจัดการกิจการต่าง ๆ ของประเทศในด้านเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง ทางด้านสังคมอย่างมีแบบแผนและกลไก

จากการศึกษาและรวบรวมข้อมูล ผู้เขียนพบว่าแนวคิดดังกล่าวได้ปรากฏให้เห็นในกฎหมายของประเทศไทย อันได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 3/1⁴⁷ ที่วางแนวทางในการบริหารราชการและการกำกับองค์กรที่ดีโดยการประยุกต์หลักคิดให้เข้ากับบริบทของประเทศไทย และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา⁴⁸ จึงอาจกล่าวได้ว่า การแฝงตัวของแนวความคิดธรรมาภิบาลในกฎหมายไทยแสดงให้เห็นถึงความมุ่งหวังของรัฐที่จะทำให้เกิดการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้การปฏิบัติงานของราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

โดยแนวคิดหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วยหลักการสำคัญ ดังนี้⁴⁹

1. หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดีซึ่งมีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงาน โดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่

⁴⁶ UNESCAP, *What Is Good Governance?* (New York: United Nations 2011), p. 1.

⁴⁷ พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 3/1 วรรคแรก แก้เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งบัญญัติว่า “การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลงาน”

⁴⁸ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ”

⁴⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, *การจัดระดับการกำกับดูแลองค์กรภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552), pp. 4-5.

เหมาะสมเพื่อให้องค์กรสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุนแรงงานและระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจและเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม

2. หลักประสิทธิผล (Effectiveness) ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ตนได้รับงบประมาณมาดำเนินการ รวมถึงสามารถเทียบเคียงกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันและเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่มีมาตรฐานและประสิทธิภาพ รวมถึงมีการประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

3. การตอบสนอง (Responsiveness) การให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้และสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองความคาดหวัง ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่าง

4. ภาระรับผิดชอบ (Accountability) การแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ

5. ความโปร่งใส (Transparency) กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา สามารถชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัยและประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่าง ๆ และสามารถตรวจสอบได้

6. การกระจายอำนาจ (Decentralization) การถ่ายโอนอำนาจในการตัดสินใจจากส่วนราชการส่วนกลางให้แก่หน่วยการปกครองอื่น เช่น การบริหารส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชน เพื่อไปดำเนินการแทนโดยมีอิสระตามสมควรรวมถึงการมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่บุคคลากรเพื่อเป็นการปรับปรุงกระบวนการให้เกิดผลการดำเนินงานที่ดีในส่วนราชการ

7. การมีส่วนร่วม (Participation) กระบวนการที่เจ้าหน้าที่รัฐ ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ แสดงทัศนะ เสนอประเด็นปัญหา ค้นหาแนวทางการแก้ไขปัญหา และกระบวนการตัดสินใจ

8. นิติธรรม (Rule of Law) การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรม โดยไม่เลือกปฏิบัติและคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้เสีย

9. ความเสมอภาค (Equity) การได้รับการปฏิบัติและได้รับบริการอย่างเท่าเทียม โดยไม่มีการแบ่งแยกด้านเพศ ถิ่นกำหนด เชื้อชาติ ภาษา อายุ ความพิการ สถานภาพทางกายภาพ หรือสุขภาพ ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนาหรือการศึกษา

10. การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) การหาข้อตกลงทั่วไปโดยกลุ่มคนที่มีความสำคัญภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง ต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นสำคัญ รวมทั้งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อขอข้อคิดเห็นจากคณะบุคคลที่ได้รับประโยชน์ และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง โดยฉันทามติไม่จำเป็นต้องหมายความว่าเห็นพ้องโดยเอกฉันท์

ทั้งนี้ สำนักงาน ป.ป.ท. เองก็ได้กำหนดนโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดีเพื่อความโปร่งใส คุณธรรม จริยธรรมซึ่งประกอบด้วยนโยบายหลักและแนวทางปฏิบัติการกำกับดูแลองค์กรที่ดีในด้านต่าง ๆ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 เพื่อเป็นการแสดงความมุ่งมั่นต่อการบริหารงานราชการตามหลักธรรมาภิบาลด้วยเช่นกันและเป็นแนวทางปฏิบัติให้บุคลากรในองค์กรยึดมั่น ดำเนินตาม⁵⁰

อาจสรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาล คือ การปกครอง การบริหาร การจัดการและการควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ ของรัฐให้เป็นไปอย่างถูกต้องชอบธรรม เป็นหลักการที่เปรียบเสมือนหลักการพื้นฐานที่นำมาปรับใช้กับการบริหารงานภายในองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เนื่องจากหลักธรรมาภิบาลช่วยพัฒนาและปรับปรุงองค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้ง ยังช่วยส่งเสริมความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมและอำนวยประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนอีกด้วย ดังนั้น หลักธรรมาภิบาลจึงสามารถเป็นเครื่องมือของรัฐในกำหนดแนวทางเพื่อลดปัญหาการทุจริตในภาครัฐได้

2.3.2 หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

หลักนิติธรรมหรือ The Rule of Law เป็นการปกครองที่ชอบธรรมโดยกฎหมาย ซึ่งแนวความคิดนี้เริ่มมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ โดยเกิดจากการค้นหลักการปกครองที่ดีที่สุดของนักปราชญ์ชาวกรีกผู้หนึ่งนามว่า เพลโต (Plato) ซึ่งเพลโตเสนอว่าการปกครองที่ดีจะต้องดำเนินตามกฎหมายอันเป็นสิ่งสูงสุด หากสังคมใดมีระบบกฎหมายที่ดีและมีความความเป็นธรรม คนก็จะประพฤติปฏิบัติ

⁵⁰ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, "นโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดี (ด้านความโปร่งใส คุณธรรม จริยธรรม) ประจำปีงบประมาณ 2558,"

ตาม แม้กระทั่งคนชั่วก็อาจหันมาทำความดีได้ด้วยเช่นกัน⁵¹ แนวคิดเรื่องหลักนิติธรรมเริ่มเป็นรูปธรรมชัดเจนตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 13 ที่ประเทศอังกฤษ โดยปรากฏให้เห็นในกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) และได้รับการพัฒนาอย่างจริงจังภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเฉพาะประเทศในโลเสรีซึ่งได้มีการศึกษาแนวความคิดและหลักการของหลักนิติธรรมอย่างกว้างขวางในเชิงวิชาการ และได้สรุปว่า หลักนิติธรรมเป็นอุดมการณ์ในระดับสากลเพื่อต่อต้านลัทธิทรราชและปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ ได้มีการขยายความหลักการดังกล่าวออกไปอีกเพื่อให้ครอบคลุมถึงการเสริมสร้างเกียรติศักดิ์ของมนุษย์และเน้นในเรื่องสิทธิมนุษยชนไม่ให้ถูกละเมิด

อย่างไรก็ตาม นักกฎหมายส่วนหนึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกากลับมีความเห็นที่ต่างออกไป และไม่ยอมรับหลักนิติธรรมนี้อย่างเต็มที่โดยให้เหตุผลว่า หลักนิติธรรมใช้ได้เฉพาะในบางประเทศเท่านั้นซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์และภาวะของสังคม โดยกล่าวว่าหลักนิติธรรมอาจสร้างความไม่เสมอภาคในหมู่ประชาชนได้ เหตุเพราะบุคคลผู้มีอำนาจควบคุมกลไกของรัฐอาจไม่ให้ความเป็นธรรมแก่ราษฎร แต่หากสามารถป้องกันไม่ให้บุคคลเหล่านี้ใช้อำนาจในทางที่ผิดได้ การนำหลักนิติธรรมมาใช้ก็จะทำให้สังคมได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง⁵²

หลักการนิติธรรมดังกล่าวนี้อาจเทียบได้กับการปกครองโดยทศพิธราชธรรม ซึ่งเป็นหลักธรรมะ 10 ประการในการปกครองและบริหารบ้านเมืองของพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักทศพิธราชธรรมประการสุดท้ายอันได้แก่ "อวิโรธน" แปลได้ว่า ความไม่คลาดธรรม ซึ่งเป็นการปกครองโดยยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องและชอบธรรมอันเป็นหลักการแห่งการปกครองที่แท้จริง⁵³ หากกล่าวโดยรวมแล้วหลักนิติธรรม ย่อมหมายถึง หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคู่ครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราช หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้นไม่ว่าระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นได้โดยเด็ดขาดและเป็นธรรมตามกฎหมาย⁵⁴

จากที่กล่าวมาต้นสามารถพิจารณาได้ว่า หลักนิติธรรมเป็นหลักการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้องและชอบธรรมตามกฎหมาย มุ่งที่จะปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของ

⁵¹ Plato, *The Law* (Trans. T.J. Saunders, Penquin Classics, 1975), อ้างใน ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2548), หน้า 110-115

⁵² Brian Z. Tamanaha, " Rule of Law in the United States," in *Asian Discourse of Rule of Law* (London: Routledge, 2004), p. 75.

⁵³ ธานินทร์ ภัยวิเชียร, *หลักนิติธรรม*, หน้า 3.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน., หน้า 9.

ประชาชนทุกคนไม่ให้ถูกละเมิดและสร้างความเสมอภาคให้เกิดขึ้น การตรากฎหมายที่ดีและการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพและความยุติธรรมนั้นจำเป็นจะต้องอาศัยหลักนิติธรรม

2.3.3 หลักกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมาย (Due Process)

หลักกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นหลักการที่ได้รับการพัฒนาขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษอีกทอดหนึ่ง หลักกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 5 และครั้งที่ 14 โดยบัญญัติว่า รัฐจะเพิกถอน ลิดรอน หรือกระทำการใด ๆ อันมีผลกระทบต่อสิทธิในชีวิต เสรีภาพและทรัพย์สินของบุคคลโดยปราศจากกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายไม่ได้ บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้บุคคลได้มีโอกาสเข้าสู่กระบวนการไต่สวนหรือกระบวนการพิจารณาคดีที่เหมาะสมด้วยความเป็นธรรมและเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้⁵⁵

หลักกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายนั้นมีความเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายไว้อย่างเคร่งครัด กล่าวคือ การบังคับใช้กฎหมายจะต้องมีความเป็นธรรม รวมไปถึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้ให้ถูกต้อง⁵⁶ หากพิจารณาในแง่ของเนื้อหาของหลักกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้วพบว่า หลักดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงใกล้เคียงกับหลักนิติธรรมมากแต่หลักกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายนั้นมีขอบเขตที่แคบกว่า⁵⁷ เนื่องจากเป็นหลักการที่เน้นไปทางด้านกระบวนการตามขั้นตอนและวิธีปฏิบัติมากกว่า โดยมุ่งเน้นในการให้อำนาจความยุติธรรมและให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากที่สุด ผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องยึดบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดไว้ในกระบวนการยุติธรรมเป็นหลัก และผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายจะต้องบังคับใช้กฎหมายให้เกิดความยุติธรรมต่อทุกฝ่ายและให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย การกระทำใดจะขัดหรือแย้งต่อกระบวนการที่ชอบธรรมตามที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้

กล่าวโดยสรุป หลักกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นอีกหนึ่งแนวคิดสำคัญซึ่งเน้นในด้านการบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติตามขั้นตอนที่ถูกต้องชอบธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมเป็นสำคัญ

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน., หน้า 10.

⁵⁶ วีระพงษ์ บุญโญภาสและคณะ, รายงานการวิจัย โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช., เอกสารประกอบการสัมมนาเสนอรายงานวิจัย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ เดอะ ทวิน ทาวเวอร์, 2546), หน้า 6.

⁵⁷ ฉานินทร์ กรวิเชียร, หลักนิติธรรม, หน้า 11.

2.4 การจัดการกับปัญหาการทุจริตในภาครัฐของประเทศไทย

สืบเนื่องมาจากปัญหาการทุจริตในภาครัฐที่สะสมมาอย่างยาวนานนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยจึงมีความพยายามที่จะแก้ไขและขจัดปัญหาดังกล่าวให้หมดสิ้นไปโดยการกำหนดกระบวนการในการจัดการและดำเนินคดีเกี่ยวกับกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามมิให้การทุจริตในภาครัฐขยายตัวไปยังทุกภาคส่วนของสังคมมากไปกว่านี้ อย่างไรก็ตาม สถานการณ์เกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยได้ดำเนินมาถึงจุดวิกฤตเป็นเหตุให้เกิดความไม่สงบทางการเมืองและประชาชนเกิดความแตกแยกจนบ้านเมืองเกิดความวุ่นวาย จากประเด็นปัญหาดังกล่าวทำให้บุคคลกลุ่มหนึ่งเข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลในปี พ.ศ. 2557 และเรียกตัวเองว่า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ต่อมา คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 69/2557 เรื่องมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตประพหุติมิชอบ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการดูแลความปลอดภัยให้แก่ประชาชนรวมทั้งเพื่อให้เกิดความสงบสุขแก่ประชาชนและผลประโยชน์ต่อประเทศชาติในการแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยวางหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ ให้ทุกส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐดำเนินการทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพหุติมิชอบในส่วนราชการและหน่วยงานรัฐอย่างจริงจังและเข้มงวดโดยให้อาศัยหลักธรรมาภิบาลในการดำเนินการดังกล่าวเพื่อการตรวจสอบและเฝ้าระวังมิให้เกิดการทุจริตได้ อีกทั้ง โดยเฉพาะในกรณีสำนักงาน ป.ป.ท. ก็กำหนดให้มีหน้าที่ดำเนินการแสวงหา รวบรวมและดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในอันที่จะทราบรายละเอียดและพิสูจน์เกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ ติดตามและเร่งรัดผลการปฏิบัติงาน แล้วต้องรายงานผลการปฏิบัติพร้อมทั้งความเห็นให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติด้วย⁵⁸

ด้วยเหตุนี้ ในระยะเวลาต่อมารัฐจึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (ศอตช.) ขึ้นภายในสำนักงาน ป.ป.ท. เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรอำนวยการระดับชาติในการแก้ปัญหการทุจริตและประพหุติมิชอบให้เป็นไปอย่างบูรณาการและมีประสิทธิภาพ⁵⁹ โดยอยู่ภายใต้คณะกรรมการอำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการ

⁵⁸ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 69/2557 เรื่องมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตประพหุติมิชอบ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 120 ง วันที่ 27 มิถุนายน 2557)

⁵⁹ ศูนย์อำนวยการต่อต้านทุจริตแห่งชาติ, "เกี่ยวกับ ศอตช." [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 มกราคม 2559. แหล่งที่มา: <http://www.pacc.go.th/cnac/index.php/main>

กระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม อัยการสูงสุด ประธานกรรมการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ประธานองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) เลขาธิการมูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย อธิบดีกรมสรรพากร อธิบดีกรมสารนิเทศ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ข้าราชการสำนักงานป.ป.ท. ที่ได้รับมอบหมาย⁶⁰ อธิบดีกรมสรรพากรและอธิบดีกรมสารนิเทศ⁶¹

อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาถึงกระบวนการทางกฎหมายในประเทศไทย จะพบว่าประเทศไทยได้กำหนดกระบวนการในการจัดการกับปัญหาการทุจริตในภาครัฐไว้ออกเป็น 3 กระบวนการ ได้แก่ กระบวนการทางอาญา กระบวนการทางวินัยและกระบวนการทางกฎหมายพิเศษ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.4.1 กระบวนการทางอาญา

ประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยกำหนดฐานความผิดที่เกี่ยวกับเจ้าพนักงานของรัฐไว้ในภาค 2 ความผิดลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มาตรา 147 ถึง มาตรา 166 และความผิดลักษณะ 3 ความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการในการยุติธรรม มาตรา 200 ถึง มาตรา 205 ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้ผู้กระทำผิดต้องได้รับโทษปรับหรือโทษจำคุกหรือทั้งสองอย่างตามพฤติการณ์ความร้ายแรง ทั้งนี้ ความผิดเกี่ยวกับการปกครองบางฐานนอกจากคุณธรรมทางกฎหมายมุ่งที่จะคุ้มครองรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ยังมุ่งคุ้มครองเอกชนคนหนึ่งคนใดที่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษด้วย⁶² สำหรับความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตและความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเฉพาะในส่วนของเจ้าพนักงานปกครองจะมีมาตรา 157 เป็นแกนกลาง⁶³ และมีความสำคัญต่อความรับผิดทางอาญาของเจ้าพนักงานอย่างมากเพราะเหตุว่ามาตรานี้เป็นบททั่วไป หรือ "มาตรากวาด

⁶⁰ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 226/2557 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2557 เรื่องจัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ

⁶¹ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 57/2558 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2558 เรื่องแก้ไขและเพิ่มเติมองค์ประกอบคณะกรรมการอำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ

⁶² ชานิศ เกศวิทักษ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 1-2 (มาตรา 1-156) เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพฯ บริษัท กรุงสยาม พับลิชชิ่ง จำกัด, 2558), หน้า 21-22.

⁶³ จิตติ ดิงศภัทย์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 2 (กรุงเทพฯ: เนติบัณฑิตยสภา, 2536), หน้า 283.

กอง” กล่าวคือ ถ้าไม่เป็นความผิดเฉพาะเรื่องก็จะเป็นความผิดตามมาตรา⁶⁴ และนอกจากประมวลกฎหมายอาญาซึ่งได้กำหนดความผิดกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตแล้ว การกำหนดความผิดอาญายังปรากฏให้เห็นในกฎหมายพิเศษฉบับอื่นอีกด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปอย่างละเอียดในหัวข้อ 2.4.3 สำหรับกระบวนการทางอาญานั้นเมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะสามารถแบ่งได้เป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ ได้แก่ การเริ่มคดี การสืบสวนสอบสวนและการพิจารณาของศาล สรุปสาระสังเขปได้ดังต่อไปนี้

1) การเริ่มคดี

การนำเรื่องกล่าวหากรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตเข้าสู่กระบวนการทางอาญาจะเริ่มตั้งแต่การร้องทุกข์และกล่าวโทษโดยผู้มีอำนาจฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 28⁶⁵ ซึ่งได้กำหนดไว้คือ พนักงานอัยการหรือผู้เสียหาย ซึ่งผู้เสียหาย หมายความว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่งรวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจตามกฎหมายจัดการแทนได้⁶⁶ การร้องทุกข์กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตหรือประพฤติน่าชอกในตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าว ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษจะต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 121 ถึง 124 เมื่อพบเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริต ผู้พบเห็นสามารถร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจได้ โดยคำร้องทุกข์สามารถทำเป็นหนังสือหรือจะร้องด้วยปากเปล่าก็ได้ แต่จะต้องมีรายละเอียดของผู้ร้องทุกข์ ลักษณะแห่งความผิด พฤติการณ์ต่าง ๆ ที่ความผิดนั้นได้กระทำลง รวมถึงความเสียหายที่ได้รับ⁶⁷ ผู้เสียหายจะร้องทุกข์ต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ร้องหรือเหนือพนักงานสอบสวนและเป็นผู้ซึ่งมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยตามกฎหมายก็ได้

⁶⁴ หยุต แสงอุทัย, กฎหมายอาญา ภาค 2-3, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 66.

⁶⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 บัญญัติว่า “บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล

(1) พนักงานอัยการ

(2) ผู้เสียหาย”

⁶⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) บัญญัติว่า “ผู้เสียหาย” หมายความว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหาย เนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจ จัดการแทนได้ตั้งบัญญัติไว้ใน มาตรา 4, 5 และ 6”

⁶⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 บัญญัติว่า “ผู้เสียหายอาจร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนได้ คำร้องทุกข์นั้นต้องปรากฏชื่อ และที่อยู่ของผู้ร้องทุกข์ลักษณะ แห่งความผิดพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่ความผิดนั้นได้กระทำลง ความเสียหายที่ได้รับและชื่อหรือรูปพรรณของผู้กระทำผิดเท่าที่จะบอกได้

คำร้องทุกข์นี้จะทำเป็นหนังสือหรือร้องด้วยปากก็ได้ ถ้าเป็น หนังสือต้องมีวัน เดือน ปี และลายมือชื่อของผู้ร้องทุกข์ ถ้าร้อง ด้วยปากให้พนักงานสอบสวนบันทึกไว้ ลงวัน เดือน ปี และลงลาย มือชื่อผู้บันทึกกับผู้ร้องทุกข์ในวันทีนั้น”

เช่นเดียวกัน⁶⁸ ดังนั้น องค์กรของรัฐซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการดำเนินคดีทางอาญาตั้งแต่ขั้นตอนแรกเริ่มก่อนนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของศาลนั้นก็คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

2) การสืบสวนสอบสวน

เมื่อมีการร้องทุกข์โดยชอบต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้พนักงานสอบสวนค้นหาข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดตามสำนวนร้องทุกข์ ซึ่งสามารถแบ่งกระบวนการสืบสวนสอบสวนได้ออกเป็น 2 ขั้นตอน⁶⁹ ได้แก่ การสืบสวนและการสอบสวน โดยกำหนดให้การสืบสวน หมายถึง การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิดอันจะนำมาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแห่งคดี⁷⁰ และกำหนดให้การสอบสวน หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่น ๆ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องโทษ⁷¹ เมื่อพนักงานสอบสวนดำเนินการสืบสวนสอบสวนเสร็จแล้ว พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนก็ต้องส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องไปยังพนักงานอัยการ เพื่อให้พนักงานอัยการออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาตามมาตรา 140 ถึง 147 หากพนักงานอัยการมีคำสั่งให้ฟ้องคดีหรือกรณีที่ราษฎรฟ้องเอง คดีดังกล่าวก็จะเข้าสู่ขั้นตอนของการฟ้องคดี ทั้งนี้ การฟ้องคดีอาญา พนักงานอัยการจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลใดศาลหนึ่งที่มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาตั้งแต่มาตรา 157 ถึง 161

3) การพิจารณาของศาล

การพิจารณาคำฟ้องในขั้นตอนนี้ องค์กรที่มีหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาก็คือ ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นองค์กรอิสระโดยจะเริ่มตั้งแต่การไต่สวนมูลฟ้อง ซึ่งในคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องเอง ศาลจะต้องดำเนินการไต่สวนมูลฟ้องก่อนทุกครั้ง แต่หากเป็นคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ศาลก็มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการดำเนินการไต่สวนมูลฟ้องแล้วแต่ศาลจะเห็นสมควร⁷²

⁶⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 124 วรรค 1 บัญญัติว่า "ผู้เสียหายจะร้องทุกข์ต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือ ตำรวจซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ร้องหรือเห็นพนักงานสอบสวนและเป็นผู้ ซึ่งมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยตามกฎหมายก็ได้..."

⁶⁹ วีระพงษ์ บุญโญภาสและคณะ, รายงานการวิจัย โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช., เอกสารประกอบการสัมมนาเสนอรายงานวิจัย, หน้า 112.

⁷⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (10)

⁷¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11)

⁷² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162 บัญญัติว่า "ถ้าฟ้องถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ให้ศาลจัดการสั่ง ต่อไปนี้"

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง คำให้การรวมถึงวิธีการในการไต่สวนมูลฟ้องให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาตั้งแต่มาตรา 163 ถึง 171 ซึ่งหากศาลไต่สวนมูลฟ้องของโจทก์แล้วปรากฏว่าคดีมีมูล ศาลก็จะประทับฟ้องเพื่อให้คดีเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่หากความปรากฏแก่ศาลว่า คดีดังกล่าวปราศจากมูล ศาลก็จะพิพากษายกฟ้องไป สำหรับการพิพากษาคดีอาญา ก็ให้เป็นไปตามผลของคำพิพากษาของศาล ซึ่งหากผลของการพิจารณาปรากฏว่าเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกฟ้องเป็นผู้กระทำทุจริตจริง ศาลก็สามารถพิพากษาให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นรับโทษทางอาญาได้ซึ่งมีทั้งหมด 5 สถาน⁷³ ได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับและริบทรัพย์สิน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากลักษณะของอาชญากรรมกรณีการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐมักเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินมากกว่าที่จะเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับเนื้อตัวร่างกาย ดังนั้นโทษที่นำมาปรับใช้ส่วนใหญ่จะเป็นโทษปรับและโทษริบทรัพย์สิน

กล่าวโดยสรุป กระบวนการทางอาญาที่ใช้ดำเนินการกับกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตในภาครัฐมีขั้นตอนเริ่มตั้งแต่การร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน เมื่อพนักงานสอบสวนรับเรื่อง พนักงานสอบสวนก็ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อส่งสำนวนพร้อมความเห็นให้แก่พนักงานอัยการเพื่อให้พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาล และเมื่อคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาล ศาลจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการพิพากษาคัดสินคดีลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิด ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการทางอาญาที่ใช้จัดการกับความผิดฐานเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตก็มีกระบวนการเดียวกันกับกระบวนการดำเนินคดีที่ใช้กับความผิดประเภทอื่น ๆ

2.4.2 กระบวนการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยเป็นมาตรการในระบบคุณธรรมซึ่งจะใช้ในกรณีที่ข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัย โดยเจตนากรณีในการดำเนินการทางวินัยก็คือการดำเนินการเพื่อให้ได้ความจริงในเรื่องที่มีการกล่าวหาเพื่อพิสูจน์ว่า มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาจริง

-
- (1) ในคดีราษฎรเป็นโจทก์ให้ไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าคดีนั้นพนักงานอัยการได้ฟ้องจำเลยโดยข้อหาอย่างเดียวกันด้วยแล้วให้จัดการตามอนุมาตรา (2)
 - (2) ในคดีพนักงานอัยการเป็นโจทก์ ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าเห็นสมควรจะสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้ในกรณีที่มีการไต่สวนมูลฟ้องดังกล่าวแล้ว ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพ ให้ศาลประทับฟ้องไว้

พิจารณา"

⁷³ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 บัญญัติว่า "โทษ สำหรับลงแก่ ผู้กระทำความผิด มีดังนี้

- (๑) ประหารชีวิต
- (๒) จำคุก
- (๓) กักขัง
- (๔) ปรับ
- (๕) ริบทรัพย์สิน..."

หรือไม่⁷⁴ กระบวนการพิสูจน์หรือแสวงหาความจริงถูกกำหนดขึ้นในลักษณะที่ให้ผู้บังคับบัญชาต้องแจ้งข้อกล่าวหา สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสนำพยานหลักฐานมานำเสนอชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ก่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะมีดุลพินิจสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นการให้หลักประกันความมั่นคงในอาชีพการรับราชการอย่างหนึ่งว่า ข้าราชการจะไม่ถูกสั่งลงโทษหรือไม่ถูกสั่งให้ออกจากราชการจนกว่าจะได้มีการพิสูจน์จนปรากฏข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนว่าผู้ที่ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามที่กำหนดเป็นบทบัญญัติทางวินัยไว้จริง สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินการกระบวนการทางวินัยก็คือ บทบัญญัติในหมวด 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยซึ่งบัญญัติขึ้นตอนการดำเนินการทางวินัยไว้ สามารถแบ่งได้ออกเป็น 3 ขั้นตอนได้แก่ การกล่าวหา การสืบสวนและสอบสวนข้อเท็จจริงและการพิจารณาเรื่องกล่าวหาอันมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1) การกล่าวหา

การกล่าวหาว่ามีกรณีปรากฏว่าข้าราชการกระทำความผิดทางวินัย หรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นมีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุทราบเรื่องโดยเร็ว และผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุนั้นจะต้องดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการผู้นั้นโดยเร็วด้วยความยุติธรรมและปราศจากอคติ⁷⁵ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการของผู้กระทำความผิดทางวินัยว่าให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบรรจุ⁷⁶ อย่างไรก็ตาม ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุดังกล่าวอาจมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปปฏิบัติหน้าที่แทนก็ได้

⁷⁴ สำนักงานข้าราชการพลเรือน, สาระสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (กรุงเทพฯ: สำนักงานข้าราชการพลเรือน, 2551), หน้า 60.

⁷⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มาตรา 90 บัญญัติว่า "เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย

อำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ตามหมวดนี้ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปปฏิบัติแทนตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดก็ได้ 57"

⁷⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มาตรา 57 บัญญัติว่า "การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการพลเรือนสามัญและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 53 มาตรา 55 มาตรา 56 มาตรา 63 มาตรา 64 มาตรา 65 มาตรา 66 ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้ เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง..."

2) การสืบสวนและสอบสวนข้อเท็จจริง

การสืบสวนเป็นขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงในเบื้องต้นและเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการทางวินัยเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจออกคำสั่งหลังจากที่ได้รับรายงานผลการสืบสวนข้อเท็จจริงว่า เห็นควรให้ต้องดำเนินการทางวินัยต่อไปหรือไม่ อย่างไร โดยจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ จะต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหา สรุปรายานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาและเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหานำพยานหลักฐานเข้าสืบเพื่อชี้แจงข้อกล่าวหา ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่ว่าเป็นกรณีมีมูลหรือไม่มีมูลก็ตามย่อมถือว่าตกเป็นผู้ถูกดำเนินการทางวินัยแล้ว ถึงแม้ว่าในภายหลังจะมีคำสั่งให้ยุติเรื่องก็ตาม

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้รับรายงานเรื่องกล่าวหาตามมาตรา 90 หรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชา กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ต้องรีบดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ โดยหากเห็นเป็นกรณีที่ไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยผู้บังคับบัญชาก็สามารถสั่งยุติเรื่องได้ แต่หากเห็นเป็นกรณีที่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดทางวินัยจริงประกอบกับมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอันสนับสนุนข้อกล่าวหาได้ผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป⁷⁷ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีมีมูลเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและกรณีมีมูลเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ดังนี้

กรณีแรก หากเป็นกรณีมีมูลเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปรายานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมทั้งได้มีการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาจริง กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสามารถสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีได้ โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อสอบสวนเรื่องกล่าวหาขึ้นอีก แต่หากเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ผู้บังคับบัญชาก็สามารถสั่งยุติเรื่องเลยได้⁷⁸

⁷⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มาตรา 91 บัญญัติว่า "เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 90 หรือความดังกล่าวปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 รีบดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่าการกรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้"

ในกรณีที่เห็นว่าไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญใดกระทำความผิดวินัยโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 92 หรือมาตรา 93 แล้วแต่กรณี"

⁷⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มาตรา 92 บัญญัติว่า "ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา 91 ปรากฏว่ากรณีมีมูลถ้าความผิดนั้นมิใช่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปรายานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้วผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57

สำหรับกรณีที่สอง หากเป็นกรณีมีมูลเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชา จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน⁷⁹ เพื่อสอบสวนกรณีดังกล่าวตามหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนที่กำหนดไว้ในมาตรา 94 เมื่อผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้กล่าวหาได้กระทำความผิด ตามที่ผู้กล่าวหา ผู้บังคับบัญชาสามารถยุติเรื่องกล่าวหาเองได้ แต่หากเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิด ตามข้อกล่าวหาจริง กฎหมายก็กำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจพิจารณาลงโทษข้าราชการผู้กระทำ ผิดได้⁸⁰ โดยหลังจากที่คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จเรียบร้อย คณะกรรมการ สอบสวนทางวินัยก็จะต้องรายงานผลการสอบสวนและความเห็นเสนอต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณา

3) การพิจารณาเรื่องกล่าวหา

สำหรับการสั่งลงโทษกรณีข้าราชการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและกรณี ข้าราชการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายได้บัญญัติความรับผิดทางวินัยซึ่งประกอบด้วยโทษ 5 สถาน⁸¹ อันได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออกและไล่ออก โดยหากเป็นกรณี ข้าราชการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ผู้กระทำความผิดอาจได้รับโทษภาคทัณฑ์ซึ่งใช้เฉพาะกับกรณี กระทำผิดวินัยเล็กน้อย ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนตามความเหมาะสมกับความผิด ทั้งนี้ อาจได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษได้ถ้ามีเหตุลดหย่อนโทษ⁸² แต่หากเป็นกรณีความผิดร้ายแรง ผู้กระทำความผิดต้อง

เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีโดยไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจตามมาตรา 57 เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามข้อ กล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวสั่งยุติเรื่อง"

⁷⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มาตรา 93 วรรค 1 บัญญัติว่า "ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือ พิจารณาตามมาตรา 91 ปรากฏว่า กรณีมีมูลอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจตามมาตรา 57 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมทั้งรับฟังคำ ชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จ ให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมี อำนาจสั่งบรรจตามมาตรา 57"

⁸⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มาตรา 93 วรรค 2 บัญญัติว่า "ถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่ง บรรจตามมาตรา 57 เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ให้สั่งยุติเรื่อง แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำ ความผิดตามข้อกล่าวหา ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 96 หรือมาตรา 97 แล้วแต่กรณี"

⁸¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มาตรา 88 บัญญัติว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำ ผิดวินัย จะต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 การดำเนินการทางวินัยโทษทางวินัยมี 5 สถาน ดังต่อไปนี้

(1) ภาคทัณฑ์ (2) ตัดเงินเดือน (3) ลดเงินเดือน (4) ปลดออก (5) ไล่ออก"

⁸² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มาตรา 96 บัญญัติว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำ ผิดอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจตามมาตรา 57 สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนตามควร แก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด

ในกรณีมีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะ กรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย

ถูกลงโทษโดยการปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี แต่ผู้กระทำความผิดก็อาจได้รับการพิจารณาลดโทษได้ด้วยเช่นกัน ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนโทษแต่ห้ามมิให้ลดโทษต่ำกว่าปลดออก⁸³ อย่างไรก็ตาม กระบวนการสอบสวนทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพียงฉบับเดียวเท่านั้น หากแต่จะต้องดำเนินการแตกต่างกันไปตามกฎหมายแต่ละฉบับที่ใช้บังคับกับแต่ละองค์กร ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีข้าราชการอัยการกระทำความผิดทางวินัย ก็ให้ดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 หรือในกรณีข้าราชการตุลาการก็ให้ดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 หรือในกรณีข้าราชการกรมราชทัณฑ์ก็ให้ดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2482 เป็นต้น

จากการศึกษาดังกล่าวเบื้องต้นสามารถสรุปได้ว่ากระบวนการทางวินัยเป็นอีกหนึ่งมาตรการที่รัฐนำมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคโดยการจัดการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ซึ่งกระทำความผิดทางวินัยให้ต้องรับโทษทางวินัยตามกฎหมายเป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากกระบวนการทางอาญา โดยมีขั้นตอนการเนินกระบวนการคล้ายคลึงกับกระบวนการทางอาญาก็คือ มีขั้นตอนของการเสนอเรื่องกล่าวหาต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเมื่อได้รับเรื่องกล่าวหาแล้วจะต้องมีการสืบสวนและสอบสวนเพื่อทราบมูลความผิดในเบื้องต้น หลังจากนั้นจึงเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตัดสินโทษโดยผู้บังคับบัญชา อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่ากระบวนการทางวินัย

ในกรณีกระทำความผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษ จะลดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

การลงโทษตามมาตรานี้ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในสถานโทษและอัตราโทษได้เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.”

⁸³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มาตรา 97 บัญญัติว่า "ภายใต้บทบังคับวรรคสอง ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง หรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 94 เห็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ แล้วแต่กรณี พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีมติเป็นประการใด

ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ไม่ใช่อำนาจตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง มาตรา 94 หรือมาตรานี้ ให้ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 57 ระดับเหนือขึ้นไปมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง มาตรา 94 หรือมาตรานี้ได้

ผู้ใดถูกลงโทษปลดออก ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ"

แตกต่างจากกระบวนการทางอาญาในเรื่องลักษณะของความผิดที่จะเข้าสู่กระบวนการและประเภทของโทษที่อาจได้รับ กล่าวคือ กระบวนการทางอาญาก็จะใช้กับกรณีความผิดทางอาญา ส่วนกระบวนการทางวินัยก็จะใช้กับกรณีความผิดทางวินัย สำหรับประเภทของโทษ โทษทางอาญามี 5 สถาน ได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับและริบทรัพย์สิน ส่วนโทษทางวินัยมี 5 สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออกและไล่ออก นอกจากนี้กระบวนการทางวินัยมีการแยกกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาโดยจำแนกตามความร้ายแรงของกรณี

2.4.3 กระบวนการทางกฎหมายพิเศษ

นอกจากกระบวนการทางอาญาและกระบวนการทางวินัยที่ได้อธิบายไปข้างต้นแล้ว รัฐยังได้บังคับใช้กฎหมายพิเศษฉบับอื่น ๆ นอกจากประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนมาตรการหรือแนวทางในการต่อต้านการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ อย่างรอบด้าน สำหรับกฎหมายพิเศษที่รัฐสามารถนำมาใช้บังคับกับกรณีการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
- (2) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542
- (3) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542
- (4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
- (5) พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543
- (6) พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547
- (7) พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551

จากการศึกษากฎหมายพิเศษทั้ง 7 ฉบับดังกล่าวข้างต้น เพื่อความสะดวกต่อการทำความเข้าใจ ผู้เขียนสามารถจำแนกและจัดกลุ่มกฎหมายออกได้เป็น 3 กลุ่ม ซึ่งจะได้อธิบายเป็นลำดับดังนี้

- 2.4.3.1 กลุ่มของกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดการการทุจริตในภาครัฐเฉพาะด้าน
- 2.4.3.2 กลุ่มของกฎหมายที่มีเนื้อหาบางส่วนเกี่ยวกับการจัดการการทุจริตในภาครัฐ
- 2.4.3.3 กลุ่มของกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง

2.4.3.1 กฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดการการทุจริตในภาครัฐเฉพาะด้าน

กฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดการการทุจริตในภาครัฐเฉพาะด้าน หมายถึงกฎหมายที่ถูกบัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์อันเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นสำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ซึ่งสามารถจำแนกตามลักษณะเฉพาะของการกระทำที่กฎหมายแต่ละฉบับมุ่งจัดการได้ออกเป็น 3 กรณี มีรายละเอียดดังนี้

- 1) การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน
- 2) การป้องกันการสมยอมราคาในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง
- 3) การป้องกันผลประโยชน์ขัดกันของรัฐมนตรี

1) การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน

บทบัญญัติกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดการการทุจริตในภาครัฐในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณของประเทศ ซึ่งรวมถึงการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของแผ่นดิน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าความชอบธรรม ประสิทธิภาพและประโยชน์แก่ประชาชนซึ่งหมายถึง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ถูกตราขึ้นตามบทบัญญัติมาตรา 312 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้การติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) และผู้ว่าการตรวจ

เงินแผ่นดิน โดยเป็นองค์กระโษระตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบและกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของรัฐของหน่วยงานรัฐ

สำหรับสาระสำคัญของการดำเนินกระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบเงินแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 นั้นคือ ในการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการและเจ้าหน้าที่ตรวจสอบมีอำนาจตรวจสอบเงินและทรัพย์สินอื่น บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานในการใช้จ่ายและหลักฐานที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ⁸⁴ โดยผู้ว่าการดังกล่าวจะต้องรายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการทุกครั้งเว้นแต่กรณีเป็นเรื่องที่คณะกรรมการกำหนดหรือมอบหมายให้ผู้ว่าการพิจารณาดำเนินการได้เองและเมื่อผู้ว่าการดำเนินการเป็นประการใดแล้วให้รายงานให้คณะกรรมการทราบ⁸⁵

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วและสรุปผลการตรวจสอบว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของราชการ คณะกรรมการต้องแจ้งพนักงานสอบสวนเพื่อให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีและต้องแจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อผู้รับตรวจ หรือกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจเพื่อให้ดำเนินการตามกฎหมายแล้วแต่กรณี⁸⁶ โดยพนักงานสอบสวนจะต้องนำรายงานการตรวจสอบของคณะกรรมการ ส.ต.ง. มาใช้เป็นหลักในการสอบสวนคดี⁸⁷ ทั้งนี้ พนักงานสอบสวน ผู้รับตรวจ กระทรวงเจ้าสังกัด ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยงานรับตรวจจะต้องแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการ

⁸⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรค 1

⁸⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 43

⁸⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 46 วรรค 1

⁸⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 46 วรรค 2

เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวต่อคณะกรรมการภายในทุก 90 วัน⁸⁸ หรือส่งเรื่องให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท. ตามแต่กรณี

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วเบื้องต้น สำนักตรวจเงินแผ่นดินเป็นหนึ่งในองค์กรอิสระที่มีบทบาทสำคัญในการติดตามตรวจสอบและกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของประเทศเพื่อจุดประสงค์ในการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดจนผู้บริหารประเทศทั้งหมดล้วนมีความเกี่ยวข้องข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณของแผ่นดินที่มาจากประชาชน ด้วยเหตุนี้ การจัดตั้งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและการกำหนดกระบวนการในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ดังกล่าวย่อมเป็นอีกหนึ่งเครื่องมือในการกำกับควบคุมและตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีความเกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินของรัฐได้ อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะเห็นได้ว่า เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพบการทุจริต คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องส่งเรื่องให้กับพนักงานสอบสวนหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการ เนื่องจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจที่จะสามารถฟ้องศาลเองได้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นหนึ่งในหน่วยงานที่ต้องทำงานร่วมกับสำนักงาน ป.ป.ท. เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบให้ได้ข้อเท็จจริงทุกประเด็นในนามศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (ศอตช.) ดังนั้น สำนักงาน ป.ป.ท. จะประสานความร่วมมือและข้อมูลจากสำนักตรวจเงินแผ่นดินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยงานมาตรวจสอบคู่กัน

2) การป้องกันการสมยอมราคาในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

บทบัญญัติกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อการป้องกันการสมยอมราคาในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง หมายถึง พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดความผิดอาญาและกระบวนการในการดำเนินการติดตามเอาผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ในการจัดหาสินค้าและบริการต่าง ๆ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการจัดซื้อ จัดจ้าง หรือด้วยวิธีการอื่นใดซึ่งดำเนินการโดย

⁸⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 46 วรรค 3

หน่วยงานของรัฐ รวมถึงการที่รัฐให้สิทธิในการดำเนินกิจการบางอย่างโดยการให้สัมปทานอนุญาต หรือกรณีอื่นใดในลักษณะเดียวกันนั้นเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นกิจการของรัฐ ฉะนั้น การกระทำดังกล่าวจึงต้องกระทำด้วยความโปร่งใส ยุติธรรมและมีการแข่งขันอย่างเสรีเพื่อให้ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ แต่เมื่อพิจารณาจากการกระทำที่ผ่านมานั้นแสดงให้เห็นว่า เกิดการกระทำ ในลักษณะสมยอมในการเสนอราคาอันทำให้มิได้มีการแข่งขันกันเสนอประโยชน์สูงสุดให้แก่หน่วยงาน ของรัฐ นอกจากนี้ ในบางกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็มีส่วนร่วมหรือ มีส่วนสนับสนุนในการกระทำความผิด หรือละเว้นไม่ดำเนินการตามหน้าที่ ด้วยสาเหตุที่กล่าวมานี้ จึง เป็นที่มาของการบัญญัติพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ขึ้นเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น⁸⁹ โดยพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อ หน่วยงานของรัฐ⁹⁰ ซึ่งหากมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหา ร้องเรียน ว่าการดำเนินการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทานหรือ การได้รับสิทธิใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐครั้งใดมีการกระทำอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องทำการสอบสวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว และหากเห็นว่ามีมูล คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการใน 3 กรณี⁹¹ คือ

1. กรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการกับผู้ผู้นั้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2. กรณีที่เป็นบุคคลอื่น ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการกล่าวโทษบุคคล นั้นต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป ในการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนให้ถือรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก

⁸⁹ วีระพงษ์ บุญโญภาสและคณะ, รายงานการวิจัย โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การเสริมสร้างมาตรการเพื่อ สัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช., เอกสารประกอบการสัมมนาเสนอรายงานวิจัย, หน้า 63.

⁹⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14 วรรค

⁹¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14 วรรค

3. กรณีที่การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและบุคคลอื่นที่ลักษณะคดีมีความเกี่ยวเนื่องเป็นความผิดเดียวกันไม่ว่าจะเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับบุคคลหลายคนที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในคราวเดียวกัน

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่รัฐกรณีเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐไว้หลายกรณี อันได้แก่ ความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติต่อตำแหน่งหน้าที่⁹² ความผิดฐานทุจริตในการออกแบบ กำหนดราคา กำหนดเงื่อนไขหรือกำหนดผลตอบแทนโดยมุ่งมิให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม⁹³ ความผิดฐานปฏิบัติผิดต่อตำแหน่งหน้าที่⁹⁴ และความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรืออนุกรรมการต่อตำแหน่งหน้าที่กระทำต่อเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อจูงใจหรือทำให้จ่ายอมต้อมรับบริการเสนอราคา⁹⁵

พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่กำหนดความผิดทั้งหลายอันเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งถือได้ว่ามีความสัมพันธ์การจัดสรรเงินหรืองบประมาณของแผ่นดินและมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันทั้งกับเอกชนและภาครัฐ โดยบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และประชาชนทั่วไปที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด ดังนั้น การกำหนดความรับผิดและกลไกในการดำเนินการเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นอีกหนึ่งมาตรการที่จะส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

3) การป้องกันผลประโยชน์ขัดกันของรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นส่วนของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา 209 แห่งรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติหลักการเกี่ยวกับการจำกัด

⁹² พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 10

⁹³ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 11

⁹⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 12

⁹⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 13

จำนวนหุ้นที่รัฐมนตรีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่ดำรงตำแหน่งผู้นำในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไม่สามารถเข้าถือในหุ้นส่วนหรือบริษัทได้ โดยองค์กรที่มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดไม่ให้นักลงทุนเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นในหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กำหนดไว้ ดังนี้

1. ในหุ้นส่วนจำกัด รัฐมนตรีสามารถเข้าเป็นหุ้นส่วนจำกัดความรับผิดชอบได้ไม่ร้อยละ 5 ของทุนทั้งหมดของหุ้นส่วนนั้น และในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน รัฐมนตรีสามารถเข้าถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 5 ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น⁹⁶

2. หากรัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป รัฐมนตรีผู้นั้นจะต้องแจ้งให้ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแต่งตั้ง และรัฐมนตรีผู้นั้นจะต้องโอนหุ้นในหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่แจ้งให้ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบและเมื่อดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้กับนิติบุคคลใดแล้ว รัฐมนตรีจะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. รับทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้ออนหุ้นส่วนหรือหุ้นนั้น⁹⁷

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติว่าการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักการของการป้องกันการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในหุ้นส่วนจำกัดหรือบริษัทจำกัด ซึ่งการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหนึ่งในปัจจัยเสี่ยงที่จะทำให้เกิดการทุจริตขึ้นได้ ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายดังกล่าวขึ้นมาบังคับใช้ย่อมจะสามารถป้องกันการเกิดการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนหนึ่ง

⁹⁶ พระราชบัญญัติว่าการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 มาตรา 4

⁹⁷ พระราชบัญญัติว่าการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 มาตรา 4

2.4.3.2 กลุ่มของกฎหมายที่มีเนื้อหาบางส่วนเกี่ยวกับการจัดการการทุจริตในภาครัฐ

กฎหมายที่มีเนื้อหาบางส่วนเกี่ยวกับการจัดการการทุจริตในภาครัฐ หมายถึง บัญญัติกฎหมายที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการเฉพาะ หากเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง แต่กฎหมายดังกล่าว ก็มีบทบัญญัติบางส่วนที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดการกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริต ซึ่งถือเป็นอีกหนึ่งเครื่องมือและกลไกที่รัฐสามารถนำมาบังคับใช้เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ได้แก่ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

1) พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

สืบเนื่องจากสถานการณ์ของโลกมีการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาไปด้วยความรวดเร็วจนเป็นสาเหตุให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม แม้กระทั่งการก่ออาชญากรรมซึ่งปัจจุบันได้พัฒนาจากการใช้ความรุนแรงทั่วไปเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดความเสียหายมหาศาล เทคโนโลยีขั้นสูงและช่องว่างของกฎหมายถูกนำมาใช้เพื่อซ่อนเร้นการกระทำความผิดซึ่งได้แผ่อิทธิพลเชื่อมโยงกันทั้งภายในและนอกประเทศ ผลกระทบดังกล่าวก่อให้เกิดความยากลำบากในการสืบสวนสอบสวนและติดตามดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด⁹⁸ ประกอบกับระบบการสืบสวนสอบสวนที่มีอยู่เดิมนั้นไม่เหมาะสม ด้วยสาเหตุนี้รัฐจึงได้ตราพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ขึ้นโดยกำหนดให้เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเฉพาะแก่กรมสอบสวนคดีพิเศษ (Department of Special Investigation) (DSI) และคณะกรรมการสอบสวนคดีพิเศษในการดำเนินภารกิจเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีพิเศษในทางอาญาให้เกิดประสิทธิภาพด้วยความเป็นธรรม ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดประเภทคดีที่อยู่ในขอบอำนาจของคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) ไว้ ตลอดจนกำหนดอำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษซึ่งเหนือกว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจทั่วไป เช่น อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการ

⁹⁸ กรมสอบสวนคดีพิเศษ, "ความเป็นมา" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 มกราคม 2559. แหล่งที่มา: <http://www.dsi.go.th/view.aspx?tid=T0000008>

ดักฟัง⁹⁹ อำนาจในการทำเอกสารหรือหลักฐานหรือเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคน¹⁰⁰ และอำนาจในการครอบครองอาวุธปืนและวัตถุอันตราย¹⁰¹ เป็นต้น

อนึ่ง คดีพิเศษที่อยู่ในขอบอำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษมีลักษณะดังนี้¹⁰²

(1) คดีความผิดทางอาญาตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งมีทั้งหมด 22 ประเภท¹⁰³ และที่กำหนดเพิ่มเติมจากบัญชีท้ายในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ. ซึ่งจะต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

⁹⁹ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 25 วรรค 1 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า เอกสารหรือข้อมูลข่าวสารอื่นใดซึ่งส่งทางไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ โทรสารคอมพิวเตอร์ เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ในการสื่อสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศใด ถูกใช้หรืออาจถูกใช้ เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษพนักงานสอบสวนคดีพิเศษซึ่งได้รับอนุมัติจากอธิบดีเป็นหนังสือ จะยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่ออธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา เพื่อมีคำสั่งอนุญาตให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็ได้...”

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 27 บัญญัติว่า “ในกรณีจำเป็นและเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้บุคคลใด จัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้นหรือเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใด เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่อธิบดีกำหนด การจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใด หรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กร หรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ”

¹⁰¹ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 29 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมยุทธภัณฑ์เช่นเดียวกับราชการทหารและตำรวจตามกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ การมีและใช้อาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง สิ่งเทียมอาวุธปืน และยุทธภัณฑ์ ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงยุติธรรมกำหนด”

¹⁰² พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21 วรรค 1

¹⁰³ บัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 บัญญัติว่า

- “(1) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน
- (2) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า
- (3) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์
- (4) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์
- (5) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเล่นแชร์
- (6) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน
- (7) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ
- (8) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแบบผังภูมิของวงจรรวม
- (9) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค
- (10) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องหมายการค้า
- (11) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา

(ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

(ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดซ้ำมาติดที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม

(ง) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

(จ) คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา

ทั้งนี้ กคพ. จะต้องเป็นผู้กำหนดรายละเอียดของลักษณะการกระทำความผิดโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ข้างต้น

(2) คดีความผิดทางอาญาอื่นนอกจาก (1) ตามที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดที่มีอยู่ เห็นได้ว่ากฎหมายให้อำนาจ กคพ. ค่อนข้างมากใน

ราชอาณาจักร

(12) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตใน

(13) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน

(14) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย

(15) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด

(16) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

(17) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

(18) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์

(19) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน

(20) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(21) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิบัตร

(22) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์"

การกำหนดว่าคดีใดเป็นคดีพิเศษที่อยู่ในขอบอำนาจของ กคพ. ซึ่งอาจก่อให้เกิดการทับซ้อนอำนาจระหว่างหน่วยงานได้

นอกจากนี้ ในการดำเนินงานของ กคพ. นั้น กฎหมายยังได้กำหนดให้ กคพ. มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ กคพ. กำหนด¹⁰⁴ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วจะมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณากลับกรองเบื้องต้นก่อนที่จะนำเสนอเรื่องเข้าสู่ที่ประชุม กคพ.

สำหรับกระบวนการในการดำเนินการสืบสวนคดีพิเศษนั้น หากเป็นกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานสอบสวนคดีพิเศษต้องส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ ซึ่งในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งยังมีได้มีมติรับคดีหรือไม่รับคดี พนักงานสอบสวนคดีพิเศษก็ยังมีอำนาจสอบสวนไปพลางก่อนได้ หากต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับคดีไว้เพื่อดำเนินการ กฎหมายกำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษส่งสำนวนการสอบสวนและพยานหลักฐานที่ได้มาจากการสอบสวนให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการถือเอาสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นส่วนหนึ่งของการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือไม่ก็ได้ อย่างไรก็ตาม หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าคดีดังกล่าวควรอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษก็ต้องรับคดีกลับมาเพื่อดำเนินการตามกฎหมายต่อไป¹⁰⁵

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ กคพ. กำหนดกรอบลักษณะคดีที่มีความยาก สลับซับซ้อน ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและระบบเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้ดำเนินสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้แทนการให้พนักงาน

¹⁰⁴ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 12

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21/1 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

สอบสวนทั่วไปเป็นผู้ดำเนินคดี ทั้งนี้ คดีที่เกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในภาครัฐในบางกรณีก็อาจ อยู่ในขอบอำนาจของ กคพ. ได้ด้วยเช่นกัน

2) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ ได้แก่ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ป.ป.ง.) คณะกรรมการ ป.ป.ง. และคณะกรรมการธุรกรรม โดยจัดตั้งขึ้นมาเพื่อวางหลักเกณฑ์และกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมทั้งเพื่อตรวจสอบวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินทั้งหลายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการฟอกเงินอีกด้วย

อนึ่ง สำนักงาน ป.ป.ง. นั้นมีบทบาทสำคัญในการศึกษาหามาตรการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยมีฐานะเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ ป.ป.ง. ส่วนใน ฐานะของหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย สำนักงาน ป.ป.ง. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและ ดำเนินการเกี่ยวกับธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฟอกเงินตามมติของ คณะกรรมการธุรกรรม ตลอดจนดูแลให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการฟอกเงินดังกล่าวตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 40¹⁰⁶

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 40 บัญญัติว่า "ให้จัดตั้ง สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เรียกโดยย่อ "สำนักงาน ป.ป.ง." ขึ้นเป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระและเป็นกลาง มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและคณะกรรมการธุรกรรมตาม กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและปฏิบัติงานธุรกรรมอื่น
- (2) ดำเนินการรับรายงานการทำธุรกรรมและแจ้งการตอบรับรายงานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน
- (3) ดำเนินการเก็บรวบรวม ติดตาม ตรวจสอบ ศึกษาและวิเคราะห์รายงานและข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการทำธุรกรรม
- (4) ดำเนินการเก็บรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความ การผิดและอายัดทรัพย์สิน และบริหาร จัดการทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
- (5) ดำเนินการจัดให้มีโครงการที่เกี่ยวกับการเผยแพร่ความรู้ การให้การศึกษาและฝึกอบรมในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการ ดำเนินงานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินหรือช่วยเหลือหรือสนับสนุนทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้ มี การจัดโครงการดังกล่าวขึ้น

พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติขึ้นโดยมีสาระสำคัญในการเป็นเครื่องมือของรัฐ เพื่อใช้ในการตัดวงจรและยับยั้งวงจรของขบวนการฟอกเงินที่เกิดขึ้นจากการประกอบอาชญากรรม เศรษฐกิจประเภทต่างๆ ซึ่งการกระทำที่ถือเป็นความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินและอยู่ในอำนาจความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ง. ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 กำหนดไว้จะต้องมีลักษณะของการกระทำความผิด ดังนี้¹⁰⁷

1. การโอน รับโอน หรือเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เพื่อชุกซ่อน หรือ ปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น หรือ เพื่อช่วยเหลือผู้อื่นไม่ว่า ก่อน ขณะ หรือ หลังการกระทำความผิดมิให้ต้องรับโทษ หรือ รับโทษน้อยลงในความผิดมูลฐาน หรือ
2. การกระทำความผิดด้วยประการใดๆ เพื่อปกปิด หรือ อำพรางลักษณะที่แท้จริงการ ได้มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใดๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

เนื่องจากการกระทำความผิดที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินนั้นมีมา กล่าวคือ การกระทำความผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายจำนวนมากส่วนใหญ่มักมีความเกี่ยวข้องเงิน โดยการใช้เงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเพื่อกระทำความผิดอีกอย่างหนึ่งต่อกันไปเป็นทอด ๆ ฉะนั้น หากบัญญัติให้การกระทำความผิดทางอาญาเป็นความผิดฐานฟอกเงินในทุกกรณีจึงไม่อาจกระทำได้ โดยง่ายนัก อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ก็ได้บัญญัติ ความผิดมูลฐานไว้ซึ่งมีทั้งหมด 23 มูลฐานและเพิ่มเติมอีก 1 มูลฐานตามกฎหมายอื่น ทั้งนี้ ความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นก็เป็นหนึ่งในความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ ฟอกเงิน พ.ศ. 2542¹⁰⁸ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ง. มีเขตอำนาจรับผิดชอบด้วยเช่นกัน

(6) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และคณะกรรมการธุรการ รวมทั้งงานเลขานุการของคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแต่งตั้ง

(7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานหรือตามที่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงยุติธรรมหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย"

¹⁰⁷ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 5

¹⁰⁸ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 บัญญัติว่า "ในพระราชบัญญัตินี้ "ความผิดมูลฐาน" หมายความว่า...

นอกจากนี้พระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดมาตรการสำคัญอีกหนึ่งมาตรการ ซึ่งใช้ดำเนินกับเงินและทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดมูลฐานในการริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดซึ่งเป็นความผิดมูลฐานหรือจากการสนับสนุนช่วยเหลือการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐานนั้นคือ มาตรการริบทรัพย์สินซึ่งเป็นมาตรการทางแพ่งในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด¹⁰⁹

ตามที่ได้กล่าวมาเบื้องต้นสามารถสรุปว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการจัดการกับปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากกฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดให้ความผิดฐานเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตเป็นหนึ่งในความผิดมูลฐาน ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ง. จึงเข้ามามีบทบาทในการเป็นอีกหนึ่งองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของประเทศ โดยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิด ซึ่งในขณะเดียวกันการกระทำนั้นก็เป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ด้วยเช่นกัน ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ง. จึงมีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดทั้งหลายของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำผิดสามารถโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือชุกซ่อนทรัพย์สินเหล่านั้นได้และให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกแก่แผ่นดินได้ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ง. จะต้องทำงานอย่างบูรณาการกับหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีความผิดที่มีลักษณะเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ด้วย อาทิเช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. และกรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการปราบปรามการผู้มีอิทธิพลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(5) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น...”

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 48 บัญญัติว่า “ในการตรวจสอบรายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรม หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใดที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราว มีกำหนดไม่เกินเก้าสิบวัน...”

2.4.3.3 กลุ่มของกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง

กฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง หมายถึง กฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่และบทบาทภารกิจขององค์กรในประเทศไทยที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งกำหนดให้มีสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักของประเทศในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีทั้งหมดจำนวน 9 ท่าน ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกจำนวน 8 คน ซึ่งมาจากการสรรหาและคัดเลือกโดยการลงมติเลือกของวุฒิสภา¹¹⁰ โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่งเก้าปีและสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น¹¹¹ เนื่องจากเป็นตำแหน่ง

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการจัดการการกระทำทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐหลายประการดังต่อไปนี้¹¹²

(1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา

¹¹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 6

¹¹¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 12

¹¹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

(2) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมความเห็นให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งไม่ใช่บุคคลตาม (2) และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

(4) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งไม่ใช่บุคคลตาม (2) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงหรือข้าราชการตั้งแต่ผู้อำนวยการกองร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่และตำแหน่งราชการ รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย รวมไปถึงมีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่องค์กรระหว่างประเทศกระทำความผิด และกรณีการกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย¹¹³

(5) กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(6) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(7) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(8) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

¹¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558

(9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(10) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

(11) เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(12) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษายกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

(13) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(14) ดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศ โดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงการดำเนินการตามคำร้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศในคดีทุจริตที่ผู้ประสานงานกลางตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ หรือพิจารณาให้

ความช่วยเหลือกับต่างประเทศในคดีทุจริตซึ่งมิใช่คำร้องขอความช่วยเหลือตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา¹¹⁴

(15) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ

(16) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(17) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งหากเป็นกรณีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยเช่นกัน ก็ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินคดีต่อไปหรือส่งเรื่องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบรับไปดำเนินการก็ได้

จะเห็นได้ว่าในภาพรวมแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติชี้มูลความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างรอบด้าน โดยอาศัยกลไกที่มีประสิทธิภาพทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในทางอาญาและทางวินัยประกอบกับมีมาตรการในการตรวจสอบทางทรัพย์สินและหนี้สิน และมาตรการในการตรวจสอบเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีกระบวนการในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงกับกระบวนการในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแยกออกจากกันชัดเจน สำหรับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริต ผู้เขียนจะได้อธิบายอย่างละเอียดต่อไปในบทที่ 4

2) พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551

นอกจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำทุจริตแล้ว ประเทศไทยยังมีกฎหมายอีกฉบับซึ่งสามารถนำมาบังคับใช้กับกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตในภาครัฐ

¹¹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558

หรือกระทำทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่หรือประพฤตินิชอบได้นั้นคือ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ซึ่งตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายเร่งด่วนที่จะต้องป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่กำลังขยายเป็นวงกว้างในประเทศไทย แต่รัฐบาลเองกลับขาดเครื่องมือของฝ่ายบริหารโดยตรงที่จะจัดการกับปัญหาดังกล่าว แม้ประเทศไทยจะมีสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรหลักสำคัญในการดำเนินการทั้งหลายอันเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอยู่แล้ว แต่องค์กรดังกล่าวก็เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจึงไม่สามารถกำกับดูแลหรือควบคุมโดยตรงได้ ประกอบกับภารกิจในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นมีมาก จนทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถทำงานได้ทันต่อปริมาณเรื่องกล่าวหาที่เข้ามา¹¹⁵ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้มีการตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นเพื่อดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตและประพฤตินิชอบ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระที่หนักและล้นของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

โดยพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีสำนักงาน ป.ป.ท. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ขึ้นเพื่อดำเนินการและปฏิบัติภารกิจทั้งหลายอันเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีเขตอำนาจรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายตั้งแต่ข้าราชการพลเรือนสามัญทุกกระทรวง ทบวง กรม ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร ข้าราชการครู พนักงานองค์กรมหาชน พนักงานรัฐวิสาหกิจ ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนข้าราชการ และพนักงานหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งในรูปแบบพิเศษอื่นรวมทั้งสิ้นประมาณ 10,000 หน่วยงาน¹¹⁶ สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับคณะกรรมการ ป.ป.ท. และกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ผู้เขียนจะได้กล่าวอย่างละเอียดในบทถัดไป

¹¹⁵ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, "[ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 มกราคม 2016. แหล่งที่มา: <http://librarymb.parliament.go.th/docweb/docc.html>

¹¹⁶ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, "บทบาทหน้าที่ ภารกิจ" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 มกราคม 2559. แหล่งที่มา: <http://www.pacc.go.th/index.php/home/about/16>

2.5 บทสรุป

การทุจริตในภาครัฐเป็นอุปสรรคสำคัญที่เป็นตัวขัดขวางความเจริญก้าวหน้าของประเทศและเป็นรูปแบบอาชญากรรมประเภทหนึ่งซึ่งมีลักษณะเฉพาะอันแตกต่างไปจากอาชญากรรมประเภทอื่น เนื่องจากมีลักษณะที่ซับซ้อนและการค้นหาพยานหลักฐานไม่สามารถกระทำได้ง่ายเพราะส่วนใหญ่พยานหลักฐานมักอยู่กับตัวผู้กระทำความผิดและผู้กระทำความผิดมักจะรู้ดีและมีความชำนาญในเรื่องดังกล่าวดีที่สุดในขณะนี้ ในปัจจุบันการทุจริตไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะแค่ในภาครัฐเพียงอย่างเดียว แต่ยังได้แพร่กระจายไปยังภาคเอกชนและทุก ๆ ภาคส่วนของสังคม ซึ่งปัญหาดังกล่าวนับวันจะยิ่งมีความรุนแรงและก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติอันมิอาจจะคำนวณได้

การต่อต้านการทุจริตในภาครัฐจึงกลายเป็นกระแสที่ทั่วโลกให้ความสนใจและมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ประเทศต่าง ๆ รวมถึงองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีชื่อเสียงต่าง ๆ ให้สัตยาบันในการมุ่งมั่นป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐให้หมดสิ้นไป เริ่มตั้งแต่การกำหนดมาตรการและวิธีการต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศต่าง ๆ ปฏิบัติตามเพื่อที่จะเอื้ออำนวยและผลักดันให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยยึดแนวความคิดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาเป็นหลักในการส่งเสริมให้รัฐมีกระบวนการบริหารจัดการในประเทศที่ดี ส่งผลให้ในภาครัฐปลอดการทุจริต รวมถึงการนำแนวคิดนิติธรรม (The Rule of Law) และแนวคิดกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมาย (Due Process) มาปรับใช้กับการจัดการการทุจริตในภาครัฐเพื่อให้องค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถบังคับใช้กฎหมายได้ถูกต้องและชอบธรรมตามกฎหมาย และให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดในขณะเดียวกัน

ในทำนองเดียวกันกับประเทศอื่น ๆ ประเทศไทยเองก็มีความพยายามในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในภาครัฐมาโดยตลอด ซึ่งเห็นได้จากความพยายามในการตราบทบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใช้บังคับในกรณีเจ้าหน้าที่รัฐกระทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบในตำแหน่งหน้าที่ราชการทั้งในประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติพิเศษอื่น รวมถึงการกำหนดกระบวนการในการจัดการการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในภาครัฐอย่างรอบด้าน ซึ่งประกอบไปด้วยกระบวนการทางอาญา กระบวนการทางวินัยและกระบวนการตามกฎหมายพิเศษ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543,

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 เป็นต้น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ประเทศไทยมีเครื่องมือที่จะสามารถดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นการขจัดปัญหาการทุจริตในภาครัฐที่นับวันจะขยายตัวมากขึ้นให้หมดสิ้นไป

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะมีความพยายามในการจัดการกับปัญหาการทุจริตในภาครัฐ แต่ในความเป็นจริง ประเทศไทยกลับไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้ดีเท่าที่ควร อัตราการเกิดการทุจริตในภาครัฐไม่ได้ลดน้อยลง อีกทั้ง กระบวนการในการนำตัวเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำความผิดมาลงโทษยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมุ่งศึกษาถึงแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นหนึ่งในบทบัญญัติกฎหมายที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่โดยตรง

สำหรับบทต่อไปจะเป็นการนำเสนอถึงรายละเอียดเกี่ยวกับคณะกรรมการ ป.ป.ท. และกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 รวมถึงการชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งส่งผลให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ล่าช้าและยังขาดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเต็มที่เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เพื่อตอบคำถามว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวที่เกี่ยวข้องนี้ยังขาดความเหมาะสมที่จะเอื้ออำนวยให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอย่างไร

บทที่ 3

การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

3.1 บทนำ

จากการศึกษาสาระสำคัญอันเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ แนวคิดในการจัดการปัญหาการทุจริตในภาครัฐและการจัดการกับปัญหาการทุจริตในประเทศไทยมาแล้วในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับซึ่งกำหนดกระบวนการและวิธีการต่าง ๆ ในการตรวจสอบและดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้กระทำทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ราชการและประพฤติหรือปฏิบัติมิชอบด้วยกฎหมายไว้ โดยแต่ละฉบับต่างก็มีเจตนารมณ์แตกต่างกันออกไปในเรื่องการกำหนดรูปแบบและลักษณะของการกระทำที่ถือเป็นความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ และขอบเขตการบังคับใช้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยการจัดการกับการทุจริตในภาครัฐจะได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับครอบคลุมในแต่ละเรื่องก็ตาม แต่ก็ยังพบเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถกระทำทุจริตได้โดยที่ไม่ได้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดหรือถูกลงโทษ ซึ่งกรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการการกล่าวหาและนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษนั้นเป็นไปด้วยความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพที่ดี วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาถึงการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการนำเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำทุจริตในภาครัฐมาพิจารณาและชี้มูลความผิดตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาว่าด้วยเรื่องอำนาจและหน้าที่ขององค์กร ป.ป.ท. ที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อตรวจสอบป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบในภาครัฐของเจ้าหน้าที่รัฐตั้งแต่ตำแหน่งระดับต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองลงมาโดยตรง

การศึกษาเรื่องการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะทำให้ทราบว่าแท้จริงแล้วกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้มีสภาพปัญหาทางกฎหมายอย่างไร และควรจะต้องปรับปรุงแก้ไขประการใด ทั้งนี้ เพื่อให้การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลเอื้ออำนวยต่อการการปราบปรามการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยให้เกิดผลสัมฤทธิ์ นอกจากนี้ การปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวยังเป็นการส่งเสริมให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถปฏิบัติภารกิจให้บรรลุเจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 อย่างแท้จริงได้

ดังนั้น ในลำดับแรก การศึกษาถึงเรื่องดังกล่าวข้างต้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงความเป็นมาในการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. ก่อน เพื่อให้เกิดความ

เข้าใจในหลักคิดและเจตนารมณ์ประการสำคัญของสำนักงาน ป.ป.ท. ต่อมาจึงจะศึกษาถึงขั้นตอนในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณาและชี้มูลความผิดตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติกฎหมายในปัจจุบันเป็นอย่างไร เพื่อจะได้ทราบถึงข้อบกพร่องในกระบวนการอันเกี่ยวกับการตรวจสอบอำนาจของรัฐที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. ทั้งนี้เมื่อมีองค์ความรู้ในเรื่องดังกล่าวแล้ว ก็จะสามารถนำไปศึกษาเปรียบเทียบกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และกฎหมายขององค์กรต่อต้านการทุจริตในต่างประเทศ เพื่อจะได้เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้เกิดความเหมาะสมต่อไป

โดยในบทนี้ผู้เขียนจะนำเสนอหัวข้อการศึกษา 3 หัวข้อใหญ่ ดังนี้

1. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยจะศึกษาแนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. เพื่อนำเสนอความเป็นมาของแนวคิดในการจัดตั้งองค์กร ป.ป.ท. และเจตนารมณ์ขององค์กร รวมไปถึงอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเพื่ออธิบายถึงความสำคัญของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติมิชอบในภาครัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 โดยเฉพาะ

2. การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อนำเสนอถึงขั้นตอนต่าง ๆ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551ว่ามีกระบวนการและขั้นตอนอย่างไร

3. ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อชี้ให้เห็นว่ากระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันมีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้าง

3.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

3.2.1 ประวัติความเป็นมา

ปัญหาการทุจริตในประเทศไทยเป็นเสมือนปัญหาเรื้อรังที่อยู่คู่กับประเทศไทยมานานนับแต่อดีต ซึ่งสร้างผลกระทบอย่างร้ายแรงให้กับประเทศชาติในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมืองการปกครอง ระบบราชการ และภาพลักษณ์ของประเทศ และนับวันยิ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายมากขึ้นทวีคูณ ประเทศอื่น ๆ ทั่วโลกต่างตระหนักถึงความร้ายแรงและผลกระทบเป็นอย่างดี หลายประเทศจึงให้ความสำคัญและทุ่มเทงบประมาณในการจัดปัญหาดังกล่าวให้หมดสิ้นไปจากประเทศของตน เช่นเดียวกับประเทศไทยซึ่งได้เล็งเห็นถึงความสำคัญ of ปัญหาและผลร้ายของการทุจริตที่แพร่ระบาดอย่างมากในภาครัฐ จึงได้มีความพยายามในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวมาโดยตลอด

ในอดีตได้มีการจัดตั้งหน่วยงานหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ มีชื่อว่า สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (สำนักงาน ป.ป.ป.) โดยก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ภายใต้การนำของรัฐบาลสมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ซึ่งเห็นว่าการปราบปรามการทุจริตในวงราชการนับเป็นนโยบายสำคัญในการบริหารงานราชการของประเทศที่จะต้องได้รับการดำเนินการอย่างเข้มงวดและจริงจัง ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (สำนักงาน ป.ป.ป.) ขึ้น โดยให้สำนักงาน ป.ป.ป. เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดในสำนักนายกรัฐมนตรี โดยเป็นองค์กรพิเศษทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยตรง นอกจากนี้ ภารกิจที่สำคัญของสำนักงาน ป.ป.ป. อีกอย่างหนึ่งก็คือ การเสนอมาตรการเชิงนโยบายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการต่อคณะรัฐมนตรี¹

อย่างไรก็ตาม เมื่อสำนักงาน ป.ป.ป. และคณะกรรมการ ป.ป.ป. ปฏิบัติงานมาได้ระยะเวลาหนึ่ง กลับพบว่ากระบวนการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐโดยองค์กรดังกล่าวยังคงมีปัญหาทั้งทางกฎหมายและทางปฏิบัติอยู่หลายประการ จนส่งผลให้การดำเนินการก็ยังไม่ประสบ

¹ สุรพล นิติไกรพจน์และคณะ, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 27-28.

ผลสำเร็จและขาดประสิทธิภาพ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เกิดความล้มเหลวในการปฏิบัติงานก็ว่าได้ เนื่องจากข้อบกพร่องที่มีอยู่หลายประการไม่ว่าจะเป็นในด้านบทบัญญัติทางกฎหมายที่ยังมีช่องโหว่หรือรูปแบบขององค์กรที่ขาดความเป็นอิสระ เป็นต้น ดังนั้นจึงส่งผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงาน ป.ป.ป. ถูกยกเลิกไปในที่สุด²

ต่อมา ได้เกิดแนวความคิดในการปฏิรูปการเมืองซึ่งนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อันมีเจตนารมณ์สำคัญคือ การทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการปลอดการทุจริตและให้มีระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับครอบคลุมทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ³ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่มีมาแต่เดิม โดยมีความมุ่งหมายและเจตนารมณ์เพื่อให้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นกลางและมีความเป็นอิสระเพื่อมุ่งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้ครอบคลุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับและรอบด้านโดยกลไกที่มีประสิทธิภาพ⁴

อย่างไรก็ดี ในการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ยังคงประสบปัญหาอยู่เช่นเดิม เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเขตอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเหนือเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับตั้งแต่เจ้าหน้าที่ระดับล่างจนถึงเจ้าหน้าที่ระดับสูง ซึ่งการกำหนดขอบเขตอำนาจดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงภาระงานที่ใหญ่เกินกำลังและขนาดขององค์กรและส่งผลให้เกิดปัญหาบางประการในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาทิเช่น กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งมีขั้นตอนมากมายและส่วนใหญ่เป็นด้านธุรการและเอกสารจนส่งผลให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของสำนักงาน ป.ป.ช. เกิดความล่าช้าและทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติภารกิจไม่ทันต่อปริมาณเรื่องร้องเรียนมากมายที่หลั่งไหลเข้ามาอย่างรวดเร็วตลอดระยะเวลาที่ดำเนินการ⁵ ดังนั้น จึงส่งผลให้ปริมาณเรื่องร้องเรียนที่ค้างอยู่ในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงมี

² เรื่องเดียวกัน., หน้า 38-42.

³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่," ใน รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2541), หน้า 52.

⁴ สุรพล นิติไกรพจน์และคณะ, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 51-53.

⁵ เรื่องเดียวกัน., หน้า 116.

จำนวนมากจนทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. ทำไม่ไหว ด้วยเหตุนี้ ชาติประสิทธิภาพในการปฏิบัติภารกิจ ตามกฎหมายและจัดการกับปัญหาการทุจริต

จึงอาจกล่าวได้ว่า การบัญญัติกฎหมายดังกล่าวส่งผลให้สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องแบกรับภาระที่หนักเกินขนาดขององค์กรและจำนวนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ และส่งผลให้ต้องประสบกับปัญหาคดี ค้างคั่งในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงค่อนข้างมาก ด้วยสาเหตุดังที่ได้อธิบายข้างต้น รัฐบาลภายใต้ การนำของ พ.ล.ต. ทักษิณ ชินวัตร จึงพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบาย ในการบริหารประเทศของรัฐบาลที่จะต้องเร่งจัดการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในภาครัฐ ดังนั้น รัฐบาลจึง ได้จัดให้มีการประชุมกันระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ ผู้แทนในภาคเอกชนอยู่ หลายครั้ง เพื่อศึกษาและวางแผนปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตคอร์รัปชัน โดยได้มีการนำเสนอแผนการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาการทุจริตใน 2 ส่วน⁶ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การปรับปรุงกรอบภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพที่ดีในการปฏิบัติภารกิจมากยิ่งขึ้น โดย จำกัดขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เหนือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ จากเดิมที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเขตอำนาจในการตรวจสอบเหนือเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับ ทุกหน่วยงาน ซึ่งหมายถึงคดีเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตทุกคดีตั้งแต่คดีทุจริตที่กระทำผิดโดย เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่างที่มีมูลค่าความเสียหายในคดีเล็กน้อย ไปจนถึงคดีทุจริตที่กระทำผิดโดย เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่มีมูลค่าความเสียหายเป็นหลายพันล้านบาท ควรเปลี่ยนเป็นให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐใน ระดับสูงเท่านั้น ซึ่งได้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป ผู้บริหารฝ่ายการเมือง ข้าราชการ ฝ่ายตุลาการและอัยการ กล่าวคือ ตั้งแต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁷ เจ้าหน้าที่ของรัฐ⁸ ผู้ดำรง

⁶ พงษ์ภักดิ์ เรียงเครือ, "การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตฝ่ายบริหาร," ใน การประชุม เจริญวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 "กระบวนการยุติธรรมกับบทบาทการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน", (กรุงเทพฯ: สำนักกิติการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, 2549), หน้า 154-155.

⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 วรรค 2 บัญญัติว่า "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายความว่า

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง
- (6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

ตำแหน่งระดับสูง⁹ และผู้บริหารระดับสูง¹⁰ เป็นต้น ส่วนเจ้าหน้าที่ในระดับต่ำกว่านั้นให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบแทน อนึ่ง การนำเสนอแผนการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายในประเด็นนี้ได้รับความเห็นชอบจากหลายฝ่ายเนื่องจากเห็นว่าการปรับปรุงเช่นนี้จะสามารถช่วยแก้ปัญหาที่ค้างค้ำงสะสมในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีอยู่เป็นจำนวนมากได้ โดยจะทำให้กระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น

(7) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น และผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา*

(8) สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา**

(9) (ยกเลิก)***...”

* แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

** แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

*** ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 วรรค 1 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ...”

⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 วรรค 3 บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับ

กรม ทบวงหรือกระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ หรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด สำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ” แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

¹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 วรรค 4 บัญญัติว่า “ผู้บริหารระดับสูง หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง กรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ กรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการระดับต้นหรือเทียบเท่าของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หน่วยงานที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง และให้หมายความรวมถึงบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลหน่วยงานดังกล่าว และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

จะเห็นได้ว่า รัฐบาลเสนอให้มีการปรับเปลี่ยนอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐจากเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องรับผิดชอบดูแลเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดกลายเป็นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบแค่เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเท่านั้นโดยใช้เกณฑ์ระดับตำแหน่งหน้าที่มาเป็นตัวแบ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้ภาระหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลดลง

ประการที่สอง¹¹ การจัดให้มีองค์กรใหม่ขึ้นอีกหนึ่งองค์กร ซึ่งเป็นเสมือนเครื่องมือของฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในภาครัฐ แต่กลับขาดเครื่องมือที่จะเข้ามาจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับเหตุผลที่ว่า แม้ประเทศไทยเองจะมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับแล้ว แต่ด้วยความที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบมากมายเกินกำลังและอัตราบุคลากรขององค์กร จึงทำให้การปฏิบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งฝ่ายรัฐบาลไม่มีอำนาจในการเข้ามาบริหารจัดการหรือควบคุมได้ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีด้วยความเห็นชอบจากมติที่ประชุมจึงมีมติให้มีการจัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารขึ้นมาใหม่ดังที่กล่าวไปข้างต้นทำให้มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายทยอยยกขึ้นมาในตอนแรกว่า การจัดตั้งองค์กรดังกล่าวนี้จะสามารถกระทำได้มากน้อยเพียงใดแล้วจะขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือกฎหมายอื่นหรือไม่ประการใด ซึ่งทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอความเห็นสรุปได้ว่า องค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ตามนโยบายของรัฐบาลนี้หาได้ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นบทกฎหมายสูงสุดในประเทศและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 หรือกฎหมายอื่นไม่¹²

ในเวลาต่อมา คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2544 วันที่ 4 มิถุนายน 2545 และวันที่ 8 ตุลาคม 2545 ให้มีการจัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ต่อมาในปี 2546 กระทรวงยุติธรรมก็ได้เสนอร่างกฎหมายเพื่อดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3) ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะการไต่สวนและวินิจฉัยกรณี

¹¹ พงษ์ภักดิ์ เรียงเครือ, "การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตฝ่ายบริหาร," ใน การประชุมเชิงวิชาการระดับชาติด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 "กระบวนการยุติธรรมกับบทบาทการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน", หน้า 155-156.

¹² เรื่องเดียวกัน., หน้า 157-160.

การกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป กล่าวคือ กรณีร้ายรอยผิดปกติ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่รัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกันกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนดไว้¹³

ดังนั้น จึงทำให้การกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงและข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองไม่อยู่ในอำนาจของ ป.ป.ช. และยังมีหน่วยงานได้รับผิดชอบ สืบเนื่องจากสาเหตุดังที่ได้กล่าวมา จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 มกราคม 2551¹⁴ โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดโครงสร้างองค์กรไว้แบ่งเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามเจตนารมณ์ในการก่อตั้ง¹⁵ และกำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม สังกัดภายใต้กระทรวงยุติธรรมและเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม¹⁶

กล่าวโดยสรุป ความเป็นมาในการจัดตั้งสำนักงานสำนักงาน ป.ป.ท. เริ่มมาจากสาเหตุการขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติภารกิจของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ใน

¹³ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม, ความเป็นมาและกฎหมายที่ควรรู้เกี่ยวกับสำนักงาน ป.ป.ท. (เอกสารของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ), หน้า 1.

¹⁴ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 21 ก วันที่ 24 มกราคม 2551

¹⁵ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม, ความเป็นมาและกฎหมายที่ควรรู้เกี่ยวกับสำนักงาน ป.ป.ท. (เอกสารของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ), หน้า 1.

¹⁶ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 51 วรรค 1 บัญญัติว่า "ให้มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยมีเลขาธิการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงาน ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน โดยมีรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ ในส่วนของการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้เลขาธิการปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ"

การไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่รัฐกระทำทุจริตได้รวดเร็ว ทำให้มีปริมาณเรื่องกล่าวหาค้างเป็นจำนวนมาก สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องประสบกับปัญหาภาวะงานล้นมือ จึงส่งผลให้รัฐบาลต้องจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ท. ขึ้นมา โดยได้รับการออกแบบให้มีโครงสร้างและทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคล้ายคลึงกับสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อทำหน้าที่ในการแบ่งเบาภาระงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเป็นองค์กรของฝ่ายบริหาร สังกัดกระทรวงยุติธรรม ในทำนองเดียวกันกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ป.ป.ง.) และสำนักงานอัยการสูงสุด

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. จะมีหน้าที่ที่สำคัญในการดำเนินการทั้งหลายอันเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเหมือนกัน อีกทั้งมีรูปแบบโครงสร้างและกระบวนการทำงานคล้ายกัน อย่างไรก็ตาม เหตุผลที่สำคัญในการก่อตั้งของทั้งสององค์กรก็มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ สำนักงาน ป.ป.ช. ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐแทนสำนักงาน ป.ป.ป. เดิมที่ถูกยุบไป ส่วนสำนักงาน ป.ป.ท. ได้ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติการกิจของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่กำลังประสบปัญหาอย่างมากดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นโดยเฉพาะ ดังนั้น สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. นั้นมีที่มาและเหตุผลในการก่อตั้งองค์กรแตกต่างกัน โดยเจตนารมณ์ที่แท้จริงในการปฏิบัติหน้าที่และภารกิจของสำนักงาน ป.ป.ท. คือ กระบวนการทุกขั้นตอนจะต้องถูกต้องโปร่งใส รวดเร็ว และเป็นธรรมตามสิทธิในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้

3.2.2 กฎหมายที่ให้อำนาจ

คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจดำเนินการกิจเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 แบ่งออกเป็น 6 หมวด อันได้แก่

หมวด 1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

หมวด 2 การไต่สวนข้อเท็จจริง

หมวด 3 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

หมวด 4 เบ็ดเตล็ด

หมวด 5 บทกำหนดโทษ

หมวด 6 บทเฉพาะกาล

เริ่มต้นด้วย หมวดที่ 1 ได้กำหนดถึงองค์ประกอบ คุณสมบัติ วาระการทำงาน การเข้าประชุม รวมถึงอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หมวดที่ 2 จะกำหนดถึงขั้นตอนการดำเนินงานกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. นับตั้งแต่การรับพิจารณาเรื่องร้องเรียนกล่าวหาไปจนถึงการมีมติชี้มูลว่าเรื่องร้องเรียนเช่นนั้นนั้นมีมูลหรือไม่ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่หลักที่สำคัญมากที่สุดประการหนึ่งในการปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หมวดที่ 3 จะกำหนดในเรื่องเกี่ยวกับการจัดให้มีสำนักงาน ป.ป.ท. รวมถึงอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ท. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หมวดที่ 4 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับเรื่องงานเบ็ดเตล็ดทั่วไป เช่น การจัดทำบัญชี วิธีการเบิกค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ รวมตลอดถึงการกำหนดสถานะของกรรมการ อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว หมวดที่ 5 เป็นหมวดที่กำหนดเกี่ยวกับฐานความผิดและอัตราโทษที่ต้องระวางให้แก่บุคคล ไม่ว่าจะเป็นบุคคลอื่นทั่วไปหรือเจ้าหน้าที่ในองค์กร ป.ป.ท. ผู้ซึ่งกระทำความผิดตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ ทั้งนี้กฎหมายได้บัญญัติไว้ 4 กรณีด้วยกัน ได้แก่ กรณีบุคคลใดไม่มาให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งเอกสารหรือหลักฐานหรือไม่ดำเนินการใดๆ โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร กรณีบุคคลไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กรณีบุคคลใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ และกรณีสุดท้าย กรณีที่กรรมการ อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ได้กระทำการทุจริตในภาครัฐเสียเอง และประการสุดท้าย หมวดที่ 6 เป็นการกำหนดบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัตินี้

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 กำหนดประเด็นใหญ่ ๆ ไว้ทั้งหมด 4 เรื่อง ได้แก่ 1) เขตอำนาจการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ 2) องค์กรดำเนินการ 3) การไต่สวนข้อเท็จจริง และ 4) มาตรการสนับสนุนการป้องกันและปราบปราม¹⁷

1) เขตอำนาจการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม, ความเป็นมาและกฎหมายที่ควรรู้เกี่ยวกับสำนักงาน ป.ป.ท. (เอกสารของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ), หน้า 10.

พระราชบัญญัตินี้กำหนดนิยามของคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยหมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองลงมา โดยไม่รวมเจ้าหน้าที่ของรัฐบางตำแหน่งอันได้แก่ ผู้พิพากษาและตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของศาล รัฐสภา องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระจากการควบคุมหรือกำกับของฝ่ายบริหารที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ¹⁸ เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้กำหนดนิยามคำว่า "การกระทำทุจริตในภาครัฐ" โดยกำหนดการกระทำไว้ 3 ลักษณะ คือ ทุจริตในภาครัฐ ทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติมิชอบ¹⁹ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเขตอำนาจและการดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

2) องค์กรดำเนินการ

โดยกำหนดให้มีองค์กร 2 องค์กรขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐภายใต้พระราชบัญญัตินี้ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. ซึ่งแต่ละองค์กรก็มีอำนาจหน้าที่เฉพาะที่แตกต่างกันแต่เอื้ออำนวยกันและสอดคล้องกันเพื่อประโยชน์ในปฏิบัติการกิจให้ตรงตามเจตนารมณ์ของการต่อต้านการทุจริต ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยมีเลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นผู้บริหารดูแล ภายใต้การกำกับของกระทรวงยุติธรรมและคณะกรรมการ ป.ป.ท.²⁰

3) การไต่สวนข้อเท็จจริง

¹⁸ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 3

¹⁹ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 3 บัญญัติว่า "ในพระราชบัญญัตินี้

"ทุจริตในภาครัฐ" หมายความว่า ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบในภาครัฐ

"ทุจริตต่อหน้าที่" หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

"ประพฤติมิชอบ" หมายความว่า ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน..."

²⁰ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 51

พระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเมื่อได้รับเรื่องกล่าวหาที่ เข้ามาสู่สำนักงาน ป.ป.ท. กล่าวคือ เมื่อได้รับเรื่องกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่รัฐกระทำการหรือเกี่ยวข้องกับ การทุจริตในภาครัฐ ไม่ว่าจะด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือหรือเมื่อมีเหตุอันควรสงสัย หรือเมื่อได้รับเรื่อง จากพนักงานสอบสวนหรือจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็วตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด²¹ อาจกล่าวได้ว่ากระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ถือเป็นหัวใจหลักที่สำคัญ ของพระราชบัญญัตินี้ ด้วยเหตุที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการพิจารณาและชี้มูลการกระทำความผิด ของเจ้าหน้าที่รัฐ สำหรับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะได้ศึกษาอย่าง ละเอียดในหัวข้อ 3.3 ต่อไป

4) มาตรการสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มี 3 มาตรการเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติภารกิจตาม พระราชบัญญัตินี้ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กล่าวคือ การกำหนดให้มีมาตรการคุ้มครองเบื้องต้นสำหรับผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย พยาน หรือบุคคลอื่นใดที่ เกี่ยวข้องตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด²² และการให้รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่น ใดให้แก่ผู้ทำประโยชน์²³ หรือการเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือเลื่อนขั้นตำแหน่งให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำ ประโยชน์ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้กำหนด²⁴ รวมถึงมาตรการในการกันผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลใดที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดของ

²¹ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 23-50

²² พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 53 บัญญัติว่า "เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ สำนักงานอาจจัดให้มีมาตรการคุ้มครองเบื้องต้นสำหรับผู้ กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแส หรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ หรือข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด"

²³ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 53 บัญญัติว่า "คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจจัดให้มีรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามมาตรา 53 ตาม ระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด"

²⁴ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 56 บัญญัติว่า "ในกรณีบุคคลตามมาตรา 53 เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าการดำเนินการหรือให้ ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลของบุคคลดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างยิ่ง และสมควร ได้รับการยกย่องให้เป็นแบบอย่างแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนทั่วไป คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อการ พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และระดับตำแหน่งให้แก่บุคคลนั้นเป็นกรณีพิเศษก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี"

เจ้าหน้าที่รัฐเป็นพยาน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด²⁵ เช่นเดียวกัน

อาจสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ตราขึ้นเพื่อที่จะป้องกัน ปราบปรามและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐโดยเฉพาะ ซึ่งมีการบัญญัติกฎหมายไว้อย่างครอบคลุมตั้งแต่การกำหนดขอบเขตความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การกระทำทุจริตในภาครัฐ องค์กรที่จะเป็นผู้ปฏิบัติงาน กระบวนการทำงาน รวมถึงไปถึงมาตรการพิเศษทางกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้เอื้อต่อการปฏิบัติหน้าที่ของทั้งสำนักงาน ป.ป.ท. และคณะกรรมการ ป.ป.ท.

3.2.3 องค์คณะ

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 กำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ท. ทั้งสิ้นจำนวน 7 คน ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกไม่เกินห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับเป็นกรรมการ และกำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ทั้งนี้ ให้เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท.) เป็นเลขานุการ²⁶

ผู้ที่ จะเข้ามารับตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ท. นั้นจะต้องมีคุณสมบัติตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดไว้ กล่าวคือ จะต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่อันเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีสัญชาติไทย มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี และเป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ผู้พิพากษาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา หรือรับราชการหรือเคยรับ

²⁵ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 58 “บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหา รายใดซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหา รายอื่น หากได้ให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่นนั้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควรจะกันผู้นั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีก็ได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด”

²⁶ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 5

ราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิการบดีหรืออธิการบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจบริหารเทียบเท่าอธิบดีหรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ นอกจากนี้ จะต้องเป็นผู้ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 6²⁷ ทั้งนี้ กรรมการ ป.ป.ท. มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้เป็นกรรมการนั้นพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้บุคคลผู้นั้นสามารถเข้ารับตำแหน่งได้อีกแต่จะต้องไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน²⁸

จึงอาจสรุปได้ว่า กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐไว้อย่างละเอียดและชัดเจน ซึ่งการกำหนดไว้เช่นนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า ตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ท. เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ กฎหมายจึงต้องบัญญัติคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งว่าจะต้องมีความเหมาะสมทั้งในเรื่อง คุณวุฒิ วิทยุฒิและความรู้ความสามารถ ตลอดจนต้องเป็นผู้มีความสุจริตและความประพฤติดี ทั้งนี้ มีข้อสังเกตบาง

²⁷ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 6 บัญญัติว่า "กรรมการต้อง

- (ก) มีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้
 - (1) เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์
 - (2) มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
 - (3) มีสัญชาติไทย
 - (4) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี
 - (5) เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ผู้พิพากษาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา หรือรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิการบดี อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจบริหารเทียบเท่าอธิบดี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์

- (ข) ไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้
 - (1) เป็นผู้มีตำแหน่งในพรรคการเมือง
 - (2) วิกจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
 - (3) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
 - (4) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
 - (5) ดิตยาเสพติดให้โทษ
 - (6) เป็นบุคคลล้มละลาย
 - (7) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ หรือเคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
 - (8) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ
 - (9) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
 - (10) เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง"

²⁸ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 8

ประการ กล่าวคือ เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะต้องได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี โดยได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายรัฐสภา กรณีดังกล่าวอาจทำให้เกิดประเด็นในเรื่องความไม่เป็นอิสระและความไม่เป็นกลางได้ เพราะกรรมการ ป.ป.ท. นั้นมาจากฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงอาจก่อให้เกิดอุปสรรคในการปฏิบัติภารกิจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐได้ เพราะไม่สามารถทำงานได้เต็มที่เท่าที่ควร

3.2.4 อำนาจหน้าที่

ตามที่ได้กล่าวไปแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) มีอำนาจหน้าที่และบทบาทสำคัญยิ่งในการดำเนินกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ซึ่งกระทำการทุจริตทั้งคดีความผิดทางอาญาและคดีความผิดทางวินัย นอกจากนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ยังมีอำนาจหน้าที่อันเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐประการอื่นที่สำคัญไม่หยิ่งหย่อนไปกว่ากัน กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่²⁹ ดังนี้

- (1) เสนอนโยบาย มาตรการ และแผนพัฒนาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี
- (2) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
- (3) เสนอแนะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (4) ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (5) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (6) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบด้วย

²⁹ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551

(7) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย

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

นอกจากนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลความผิดและสรุปสำนวน พร้อมทั้งความเห็นส่งให้แก่พนักงานอัยการในคดีความผิดอาญาหรือคดีความผิดทางวินัย กฎหมายยังกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจดังต่อไปนี้³⁰ มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใด ๆ สถาบันการเงิน หรือหน่วยงานราชการอื่นใดที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดเพื่อมาให้ถ้อยคำหรือให้ดำเนินการส่งพยานหลักฐานมาเพื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะได้ไต่สวนข้อเท็จจริงหรือเพื่อประกอบการพิจารณา รวมถึงคณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมาย เพื่อเข้าไปในเคหาสถาน สถานที่ต่าง ๆ หรือยานพาหนะของบุคคลใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิด ตลอดจนมีอำนาจในการขอให้หน่วยงานของรัฐให้ความช่วยเหลือแก่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการปฏิบัติการกิจตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ได้

จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้ อาจสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไว้หลายประการอย่างครอบคลุม โดยสามารถแบ่งอำนาจหน้าที่ออกเป็นสองด้านด้วยกัน คือ ด้านการป้องกันการทุจริตอัน ได้แก่ การนำเสนอนโยบาย การให้คำปรึกษาต่างๆ เป็นต้น และด้านการปราบปรามการทุจริต โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ววินิจฉัยชี้มูลความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ซึ่งกระทำความผิด ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในสองด้านนี้ย่อมทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถจะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ในการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ท. ได้

3.3 การไต่สวนข้อเท็จจริง

การไต่สวนข้อเท็จจริง หมายถึง การแสวงหา รวบรวมและดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในการที่จะทราบรายละเอียดและพิสูจน์เกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ³¹ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องเรียนการทุจริต

³⁰ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 18

³¹ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554, ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 128 ตอนที่ 93 ก วันที่ 21 ธันวาคม 2554, ข้อ 3

ของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐปีงบประมาณ 2557 ปรากฏดังตารางแสดงผลพิจารณาเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐ ดังนี้³²

ตารางที่ 1 ตารางแสดงผลพิจารณาเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐ ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2557

เรื่องร้องเรียนศูนย์รับเรื่อง	คณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณา	การดำเนินการพิจารณา							ข้อมูลความผิด
		รับไว้ได้ส่วน		ส่ง ป.ป.ช.	ส่ง พนักงานสอบสวน	ไม่รับ	ตรวจสอบเพิ่มเติม	อื่นๆ	
		ตั้งอนุฯ	มอบหมาย						
ยกมา 12,760	16,190	4,222	298	13	2,360	215	164	-	18
รับปี 57 = 3,430		3,356	601	3	1,130	169	143	40	93
รวมทั้งสิ้น	16,190	7,578	899	16	3,490	384	307	40	111

จากตารางข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้พิจารณาคดีที่รับไว้ได้ส่วนทั้งสิ้น จำนวน 899 เรื่อง ได้วินิจฉัยชี้มูลเรื่องกล่าวหาของเจ้าหน้าที่ของรัฐทำการทุจริตในภาครัฐจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วทั้งสิ้น 111 เรื่อง และได้ส่งสำนวนพร้อมความเห็นทางคดีไปยังพนักงานอัยการแล้วจำนวน 50 เรื่อง อยู่ระหว่างดำเนินการจัดส่งให้อัยการ 32 เรื่อง ส่งพนักงานสอบสวน 1 เรื่อง ส่ง ป.ป.ช. 10 เรื่อง และยุติ 18 เรื่อง และศาลยุติธรรมได้พิจารณาพิพากษาแล้วจำนวน 2 คดี ซึ่งมีมูลค่าความเสียหาย จำนวน 19.59 ล้านบาท

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นย่อมแสดงให้เห็นว่าการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เนื่องจากเป็นการขั้นตอนของการแสวงหาข้อเท็จจริงและ

³² สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, รายงานประจำปี 2557 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาในการวินิจฉัยและมีมติชี้มูลความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐอันเกี่ยวกับการกระทำทุจริตในภาครัฐ การทุจริตต่อหน้าที่รวมถึงการประพฤติมิชอบตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดวิธีการและขั้นตอนของกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไว้ เพื่อความสะดวกต่อการทำความเข้าใจ ผู้เขียนจะอธิบายโดยแบ่งการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ออกเป็นสามขั้นตอนหลัก ได้แก่

1. ขั้นตอนก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งประกอบด้วยที่มาของเรื่องกล่าวหา การตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนรับเรื่องกล่าวหาและการเสนอผู้บังคับบัญชา
2. ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งประกอบด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการ การคัดค้านอนุกรรมการไต่สวน การแจ้งข้อกล่าวหาและการชี้แจงข้อกล่าวหา การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน การจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง
3. ขั้นตอนหลังการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งประกอบด้วยพิจารณาและมีมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

3.3.1 ขั้นตอนก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริง

การดำเนินการในขั้นตอนนี้สามารถเรียกอีกอย่างหนึ่งได้ว่า ขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ ที่มาของเรื่องกล่าวหา การตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนรับเรื่องกล่าวหาและการเสนอผู้บังคับบัญชา มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.3.1.1 ที่มาของเรื่องกล่าวหา

เป็นขั้นตอนเริ่มแรกในการนำเรื่องกล่าวหาเข้าสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่รัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เมื่อมีพฤติการณ์ที่บ่งบอกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบตามความหมายแห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 กำหนดไว้ ผู้กล่าวหาอาจนำเรื่องดังกล่าวเข้าร้องเรียนและกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐตามช่องทางที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ ผู้กล่าวหาอาจมาแจ้งเรื่องเกี่ยวกับการกระทำทุจริตนั้นต่อสำนักงาน ป.ป.ท. ด้วยตนเองหรือด้วยวิธีการอื่น ๆ เช่น ส่งมาทางไปรษณีย์หรือร้องเรียนกล่าวหาผ่านโทรศัพท์สายด่วนที่ทางสำนักงาน ป.ป.ท. ได้จัดช่องทาง

การติดต่อไว้เพื่อความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้กล่าวหา รวมทั้งผู้กล่าวหาอาจเข้าร้องทุกข์กับพนักงานสอบสวนและเมื่อนักงานสอบสวนได้พิจารณาแล้ว พนักงานสอบสวนก็จะส่งเรื่องกล่าวหา นั้นมาให้สำนักงาน ป.ป.ท. รับผิดชอบดูแลต่อไป อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ท. คงไม่สามารถรับเรื่องร้องเรียนกล่าวหาได้เสียทั้งหมดทุกเรื่อง เพราะจะส่งผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการทำงานของสำนักงาน ป.ป.ท. มีภาระงานที่มากเกินไปเกินสมควรและขนาดขององค์กร โดยเงื่อนไขในการรับเรื่องกล่าวหาเพื่อนำมาไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีทั้งหมด 4 กรณี ดังต่อไปนี้

1) กรณีมีเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เมื่อมีผู้กล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดได้กระทำความผิด หรือมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับการกระทำความผิดอันเกี่ยวกับการกระทำทุจริตต่อหน้าที่ หรือประพฤติมิชอบในภาครัฐ ผู้กล่าวหาอาจกล่าวหาเป็นวาจาหรือหนังสือก็ได้ ในกรณีที่กล่าวหาด้วยวาจา พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. จะต้องบันทึกคำกล่าวหาและจัดให้มีการลงลายมือชื่อของผู้กล่าวหาในบันทึกการกล่าวหา ซึ่งหากผู้กล่าวหาไม่ประสงค์จะเปิดเผยตน พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ก็ห้ามเปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ รวมถึงหลักฐานอื่นใดที่เป็นการสำแดงตัวของผู้กล่าวหา และในกรณีที่กล่าวหาเป็นหนังสือ ผู้กล่าวหาจะต้องลงชื่อและที่อยู่ของตน แต่หากผู้กล่าวหาจะไม่ลงชื่อและที่อยู่ของตนต้องระบุพฤติการณ์แห่งการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถูกกล่าวหาและพยานหลักฐานเบื้องต้นไว้ให้เพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้³³

2) กรณีมีเหตุสงสัย

คณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถเป็นผู้เริ่มต้นกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ด้วยตนเอง โดยมีต้องรอให้มีบุคคลใดร้องเรียนกล่าวหาก่อน โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้หากมีพฤติการณ์หรือเหตุการณ์อันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตในภาครัฐ³⁴ อาจกล่าวได้ว่า การกำหนดบทบัญญัติกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ทำให้

³³ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 24

³⁴ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 23 (2)

คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการสอดส่องและตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหากคณะกรรมการ ป.ป.ท. พบเห็นการกระทำใดที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย คณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็มีอำนาจในการเริ่มดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีต่อการปราบปรามการกระทำความทุจริตในภาครัฐเป็นอย่างมาก เนื่องจากอาชญากรรมประเภทนี้มีลักษณะเฉพาะต่างจากอาชญากรรมประเภทอื่น กล่าวคือ ผู้มีเบาะแสในการกระทำผิดมักเป็นบุคคลที่อยู่ในวงในหรืออยู่ภายในองค์กรนั้น ๆ เท่านั้น ดังนั้น ในบางกรณีผู้รู้เห็นเหตุการณ์ก็ไม่กล้าเสี่ยงที่จะเปิดเผยหรือนำข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดมากล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกับคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยตรง การที่กฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถเริ่มการไต่สวนข้อเท็จจริงได้เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยนั้นทำให้การดำเนินการเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตนั้นเป็นไปได้โดยสะดวกมากยิ่งขึ้น

3) กรณีได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวน

ผู้กล่าวหาอาจเข้ากล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ต่อพนักงานสอบสวนก่อนได้ โดยไม่จำเป็นต้องร้องเรียนกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยเฉพาะ ทั้งนี้ กรณีพนักงานสอบสวนได้รับเรื่องกล่าวหาจากผู้กล่าวหาแล้ว หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำทุจริตในภาครัฐ พนักงานสอบสวนก็ต้องส่งเรื่องเช่นว่านั้นให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาและดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อไป อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับเรื่องมาจากพนักงานสอบสวนแล้ว หากพิจารณาแล้วว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. คณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเรื่องดังกล่าวไปก่อน แล้วจึงส่งสำนวนการสอบสวนมาให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ได้³⁵

4) กรณีได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.³⁶

³⁵ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 30

³⁶ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 23 (4)

เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นองค์กรหลักที่ปฏิบัติภารกิจในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐซึ่งได้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลาพอสมควรก่อนหน้านี้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะถูกแต่งตั้งขึ้น ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีเรื่องร้องเรียนกล่าวหาที่ค้างสะสมอยู่ในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงจำนวนมาก ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขและเปลี่ยนแปลงกฎหมายในเรื่องอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงส่งผลให้เรื่องกล่าวหาที่ไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตกอยู่ในอำนาจความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

ทั้งนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงต้องรับเรื่องกล่าวหาเดิมที่ค้างมาจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบกับเรื่องกล่าวหาใหม่ ๆ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารถส่งเรื่องกล่าวหาให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รับผิดชอบดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร

3.3.1.2 การตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนรับเรื่องกล่าวหา

เมื่อสำนักงาน ป.ป.ท. ได้รับเรื่องกล่าวหาตามหัวข้อ 3.3.1.1 แล้ว เรื่องกล่าวหาดังกล่าวก็จะเข้าสู่กระบวนการของการตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้นเพื่อตรวจสอบและวิเคราะห์ว่าเรื่องกล่าวหาที่ได้รับมานั้นเป็นไปตามกฎเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ และอยู่ภายในกำหนดอายุความของคดีหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ โดยในขั้นแรกเรื่องจะถูกส่งมายังศูนย์รับเรื่องราว ซึ่งต่อมาศูนย์รับเรื่องราวก็จะพิจารณาเรื่องกล่าวหาว่าเหมาะสมกับส่วนราชการส่วนใดในองค์กรสำนักงาน ป.ป.ท. ตามความเหมาะสมและความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาแบ่งออกเป็นสำนักงานปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ 1-5 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร³⁷ และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเขตพื้นที่ 1-9 ในเขตพื้นที่ซึ่งมีรายละเอียดตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมประกาศกำหนด³⁸

³⁷ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2551, ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 125 ตอนที่ 78 ก วันที่ 12 มิถุนายน 2551, ข้อ 11

³⁸ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2551, ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 125 ตอนที่ 78 ก วันที่ 12 มิถุนายน 2551, ข้อ 12

จากนั้นเมื่อสำนักงานผู้รับผิดชอบได้รับเรื่องกล่าวหาจากศูนย์รับเรื่องราวแล้วก็จะต้องวิเคราะห์เรื่องกล่าวหาว่าอยู่ในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือไม่ หากวิเคราะห์แล้วว่าเรื่องกล่าวหานั้นอยู่ในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ให้ดำเนินการสรุปเรื่องและดำเนินการขั้นต่อไป แต่หากไม่ใช่เรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. คณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ไม่ต้องดำเนินการต่อและให้ส่งเรื่องกล่าวหาดังกล่าวไปยังหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีอำนาจรับผิดชอบแทน ซึ่งอาจจะเป็นพนักงานสอบสวนหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นต้น

การวิเคราะห์เรื่องกล่าวหานั้น จะต้องวิเคราะห์ใน 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ สถานะของผู้ถูกกล่าวหา อำนาจหน้าที่ การกระทำความผิด และความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า ก่อนที่สำนักงาน ป.ป.ท. จะรับเรื่องกล่าวหาเรื่องใดเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ก็จะต้องมีการวิเคราะห์ก่อนว่า ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายหรือไม่และเจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหาในกรณีนั้นหรือไม่ว่า กล่าวคือ การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ซึ่งอยู่ในขอบเขตอำนาจการวินิจฉัยและชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้น จะต้องเป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่เกี่ยวกับการนั้นด้วย หากเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาไม่มีอำนาจหน้าที่การกระทำนั้นก็ไม่เข้าตามความหมายของ "ทุจริตในภาครัฐ" หรือ "ทุจริตต่อหน้าที่" และ "ประพฤติมิชอบ" ซึ่งมาตรา 3 กำหนดไว้ แม้ว่าลักษณะของการกระทำจะเข้าข่ายว่ากระทำการทุจริต แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็จะไม่รับดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาด้วยว่าคำกล่าวหาเป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมายมาตรา 24 หรือไม่ กล่าวคือ การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ด้วยวาจาหรือการกล่าวหาเจ้าหน้าที่โดยทำเป็นหนังสือนั้น ผู้กล่าวหาได้ให้รายละเอียดหรือข้อมูลที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ประการใดหรือไม่ เพื่อให้เพียงพอต่อการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ มิเช่นนั้นแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ไม่สามารถดำเนินการทางกฎหมายหรือดำเนินการการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ได้อย่างเที่ยงตรงและเป็นธรรม เนื่องจากไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจนและเพียงพอต่อการดำเนินการ

3.3.1.3 การเสนอผู้บังคับบัญชา

เมื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ตรวจสอบและวิเคราะห์เรื่องกล่าวหาเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะต้องสรุปเรื่องและรายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นต่อผู้บังคับบัญชาเป็นลำดับขั้น ดังนี้

1) เสนอต่อเลขาธิการสำนักงาน ป.ป.ท.

คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้เลขาธิการ ป.ป.ท. เป็นผู้พิจารณารับหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณาก็ได้ แล้วรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบ³⁹ ซึ่งเลขาธิการอาจมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นตามที่เห็นสมควรก็ได้⁴⁰ โดยให้ผู้ได้รับมอบหมายดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันและต้องจัดทำรายงานการตรวจสอบเบื้องต้นเสนอเลขาธิการโดยเร็ว อย่างไรก็ตาม เลขาธิการสามารถขยายเวลาได้ตามความจำเป็น⁴¹

2) เสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณาสั่งการ

เมื่อเลขาธิการมีคำสั่งรับหรือไม่รับเรื่องกล่าวหา ก็ให้รายงานคณะกรรมการ ป.ป.ท. รับทราบโดยเร็วเพื่อดำเนินการต่อไป และกรณีที่เลขาธิการมีคำสั่งรับเรื่องไว้พิจารณา เลขาธิการต้องเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อแต่งตั้งคณะอนุกรรมการดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด⁴²

³⁹ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 29

⁴⁰ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการเป็นผู้พิจารณารับหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณา พ.ศ. 2554, ประกาศราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 128 ตอนที่ 93 ก วันที่ 21 ธันวาคม 2554, ข้อ 4

⁴¹ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการเป็นผู้พิจารณารับหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณา พ.ศ. 2554, ประกาศราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 128 ตอนที่ 93 ก วันที่ 21 ธันวาคม 2554, ข้อ 10

⁴² ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการเป็นผู้พิจารณารับหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณา พ.ศ. 2554, ประกาศราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 128 ตอนที่ 93 ก วันที่ 21 ธันวาคม 2554,

อาจกล่าวได้ว่า แม้เลขาธิการมีความเห็นให้รับเรื่องกล่าวหาแล้ว อย่างไรก็ตาม ยังไม่ถือว่าเสร็จสิ้นกระบวนการรับเรื่องกล่าวหา เนื่องจากเรื่องกล่าวหาที่รับมานั้นจะต้องนำเสนอต่อ คณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณาเสียก่อน ซึ่งหากคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีความเห็นให้รับเรื่องไว้ ดำเนินการ กรณีดังกล่าวจึงเรียกได้ว่า เรื่องกล่าวหา นั้นได้เข้าสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. อย่างแท้จริง ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า เรื่องดำเนินการทุกเรื่องที่ผ่านมาถึงสำนักงาน ป.ป.ท. จะต้องผ่านความเห็นชอบและได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. แทบเสียทั้งสิ้น

สำหรับเงื่อนไขในการรับหรือพิจารณาเรื่องกล่าวหาของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) เรื่องกล่าวหาที่ต้องส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่มีอำนาจรับไว้ดำเนินการด้วยตนเอง⁴³ ได้แก่

1.1) เรื่องกล่าวหาบุคคลซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช.

1.2) เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ากระทำความผิดร่วมกับบุคคลซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่เป็นบุคคลซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

1.3) เรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา

2) เรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่มีอำนาจรับหรือพิจารณา⁴⁴ ได้แก่

2.1) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับไว้พิจารณาหรือวินิจฉัยเรียบร้อยแล้ว

ข้อ 11

⁴³ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551
มาตรา 25

⁴⁴ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551
มาตรา 26

2.2) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้วและไม่มีพยานหลักฐานใดใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดีปรากฏ

2.3) เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกฟ้องเป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลได้ประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว

2.4) เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนถูกกล่าวหาเป็นระยะเวลาเกินห้าปี

3) เรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่รับหรือสั่งจำหน่ายได้⁴⁵ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่รับหรือสั่งจำหน่ายเรื่องกล่าวหาได้ตามมาตรา 27 ในกรณีดังต่อไปนี้

3.1) เรื่องที่ไม่ระบุพยานหลักฐานหรือพฤติการณ์แห่งการกระทำที่ชัดเจนเพียงพอสำหรับการไต่สวนข้อเท็จจริง

3.2) เรื่องที่ล่วงเลยมาเป็นระยะเวลา 5 ปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหาและไม่สามารถหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้

3.3) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าไม่ใช่เป็นการกระทำผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง

3.4) เรื่องที่องค์กรบริหารงานบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐกำลังพิจารณาหรือได้พิจารณาเป็นที่ยุติแล้วและไม่มีเหตุแสดงให้เห็นว่าการพิจารณานั้นไม่ชอบ

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเล็กน้อยหรือเรื่องสำคัญก็จะต้องผ่านความเห็นชอบของที่ประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก่อนเสมอ เช่นเดียวกันกับการสั่งรับหรือไม่รับพิจารณาเรื่องกล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบและมีมติรับเรื่องกล่าวหาเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้พิจารณาเรื่อง

⁴⁵ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551

กล่าวหาที่ได้รับมาประกอบกับพยานหลักฐานในเบื้องต้น คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมีคำสั่งได้ 3 ประการ ดังนี้

หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าเรื่องกล่าวหาที่ได้รับไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่และไม่มีมูล คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะสั่งไม่รับหรือจำหน่ายเรื่องกล่าวหา หรือมีคำสั่งให้เรื่องกล่าวหาตกไป ซึ่งถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควร คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจแจ้งคำสั่งไปยังผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้ดำเนินการหน้าที่โดยเร็วและแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบเรื่อง⁴⁶ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมีความเห็นสมควรให้ดำเนินการเป็นอย่างอื่นได้ กล่าวคือ หากเห็นว่าเรื่องกล่าวหาอยู่นั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นก็ให้ส่งเรื่องกล่าวหาดังกล่าวให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป กรณีตัวอย่างเช่น เรื่องกล่าวหาที่พนักงานสอบสวนส่งมายังคณะกรรมการ ป.ป.ท. ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ใช่เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 23 หรือเป็นเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องห้ามมิให้รับหรือพิจารณาตามมาตรา 26 คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป⁴⁷ และหากพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในกรณีตามมาตรา 23 และมาตรา 26 (3) คณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็มีอำนาจส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาดำเนินการต่อไป⁴⁸

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁴⁶ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 28

⁴⁷ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 31 วรรค 1

⁴⁸ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 31 วรรค 2

3.3.2 ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติรับเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องเริ่มดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว⁴⁹ จำแนกได้ทั้งหมด 6 ขั้นตอนซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.3.2.1 การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ

คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนหรืออาจมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดโดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับระดับและตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา⁵⁰ ซึ่งคณะกรรมการที่อาจแต่งตั้งจะต้องประกอบด้วยประธานอนุกรรมการหนึ่งคนและอนุกรรมการอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด โดยให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และจะให้มีพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการก็ได้ ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการดังกล่าวจะต้องแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง⁵¹ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส ปราศจากการซื้อครหา คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจแต่งตั้งผู้แทนภาคประชาชนขึ้นมาเพื่อให้เข้าร่วมในคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามรายละเอียดประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาซึ่งผู้แทนภาคประชาชน⁵² นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องใดมีความจำเป็นต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการ หรือมีความจำเป็นอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ในการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ท. ยังมีอำนาจแต่งตั้งที่ปรึกษาหรือ

⁴⁹ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554, ประกาศราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 128 ตอนที่ 93 ก วันที่ 21 ธันวาคม 2554, ข้อ 5

⁵⁰ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 32

⁵¹ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554, ประกาศราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 128 ตอนที่ 93 ก วันที่ 21 ธันวาคม 2554, ข้อ 6

⁵² พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 33

ผู้เชี่ยวชาญขึ้นเพื่อให้เข้ามาช่วยเหลือคณะกรรมการในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือดำเนินการอื่นใดก็ได้ แล้วแต่กรณี⁵³

ทั้งนี้ บุคคลที่สามารถได้รับแต่งตั้งให้เป็นอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงจะต้องไม่มีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้⁵⁴

- (1) รู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่กำลังกล่าวหา เว้นแต่ในฐานะอื่นที่มีใช้ในฐานะพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. มาก่อน
- (2) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กำลังกล่าวหา
- (3) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
- (4) เป็นผู้กล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดานหรือพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
- (5) มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติ หรือเป็นหุ้นส่วน หรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

การมอบหมายพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดังกล่าว เลขานุการจะต้องเสนอรายชื่อต่อประธานกรรมการเพื่อเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้มีคำสั่งมอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษร⁵⁵

3.3.2.2 การคัดค้านอนุกรรมการไต่สวน

กฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถคัดค้านการแต่งตั้งอนุกรรมการพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ซึ่งมีเหตุตามมาตรา 35 ได้ โดยการยื่นคำร้องเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. และให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. วินิจฉัยโดยพลัน การยื่นคำร้องดังกล่าวนี้ให้ส่ง

⁵³ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 34

⁵⁴ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 35

⁵⁵ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554, ประกาศราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 128 ตอนที่ 93 ก วันที่ 21 ธันวาคม 2554, ข้อ 9

ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับหรือยื่นด้วยตนเองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับทราบคำสั่งแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการ หรือคำสั่งมอบหมายพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. หรือวันทราบเหตุแห่ง การคัดค้าน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจพิจารณาคำคัดค้านที่ยื่นไม่เป็นไปตามวิธีการ หรือระยะเวลาที่กำหนดก็ได้ เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม⁵⁶

หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่เห็นด้วย คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะมีมติยกคำร้อง คัดค้านนั้น ซึ่งมติดังกล่าวให้ถือเป็นที่สุด⁵⁷ แต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นด้วยกับคำคัดค้าน คณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็อาจมีมติให้ผู้ที่ถูกคัดค้านนั้นพ้นจากการเข้าร่วมดำเนินการไต่สวน ข้อเท็จจริง⁵⁸ โดยให้ถือว่าการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ได้ดำเนินการไปแล้วมีผลสมบูรณ์และจะแต่งตั้ง อนุกรรมการเพิ่มหรือไม่ก็ได้ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควร

3.3.2.3 การแจ้งข้อกล่าวหาและการชี้แจงข้อกล่าวหา

เมื่อผ่านขั้นตอนของการคัดค้านอนุกรรมการแล้วเรียบร้อย คณะอนุกรรมการที่ ได้รับการแต่งตั้งจะต้องประชุมกันเพื่อดำเนินการไต่สวนคดี รวบรวมและพิจารณาหลักฐาน และสรุป ข้อเท็จจริงโดยความเห็นชอบของที่ประชุมหรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามแผนงานคดีที่เสนอ หาก สรุปได้ว่าเรื่องกล่าวหาไม่มูล โดยปรากฏพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะต้องเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและ กำหนดระยะเวลาตามสมควรให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำ พยานบุคคลมาให้ถ้อยคำประกอบการชี้แจง⁵⁹

⁵⁶ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554, ประกาศราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 128 ตอนที่ 93 ก วันที่ 21 ธันวาคม 2554, ข้อ 10

⁵⁷ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554, ประกาศราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 128 ตอนที่ 93 ก วันที่ 21 ธันวาคม 2554, ข้อ 14

⁵⁸ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554, ประกาศราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 128 ตอนที่ 93 ก วันที่ 21 ธันวาคม 2554, ข้อ 15

⁵⁹ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551

3.3.2.4 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นข้อปฏิบัติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อสร้างความโปร่งใสและเป็นมาตรการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบของภาครัฐอีกอย่างหนึ่ง⁶⁰ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะการกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต⁶¹

ดังนั้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควรให้มีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจดังต่อไปนี้⁶²

กรณีแรก คือ กรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐถูกกล่าวหาต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องขอความร่วมมือจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ส่งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นไว้แล้วมาตรวจสอบ

กรณีที่สอง คือ กรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหาไม่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายในระยะเวลาตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนดไว้ได้

สำหรับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวข้างต้นหรือกรณีอื่นใดที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหา ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องส่งเรื่องพร้อมสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ ซึ่งหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้ว

⁶⁰ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, รายงานประจำปี 2557, หน้า 69.

⁶¹ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 17 (3)

⁶² พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 48

เห็นว่าเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นไม่ได้ร่ำรวยผิดปกติหรือไม่ได้มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติแต่เป็นกรณีที่ต้องดำเนินการเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเรื่องคืนให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการต่อหรือจะไต่สวนและชี้มูลตามอำนาจหน้าที่ของตนก็ได้

3.3.2.5 การจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

เมื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานตามที่ได้มีการกล่าวหาและตามที่ถูกกล่าวหานำมาใช้อ้างอิงเพื่อประกอบการชี้แจงเพียงพอแล้ว ให้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณาตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนดโดยเร็ว เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจสั่งให้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือตั้งอนุกรรมการเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ก็ได้⁶³ ส่วนกรณีที่มีการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะถือว่าสำนวนการสอบสวนดังกล่าวทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนเป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ได้⁶⁴

นอกจากนี้ ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะมิมีมติชี้มูลความผิดแก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้ใด คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมีมติว่า หากเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหาที่นั้นยังคงดำรงอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ต่อไปจะเป็นอุปสรรคต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ สมควรสั่งพักราชการ พักงานหรือให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหาตั้งกล่าวหาไว้ก่อนได้ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการสั่งพักราชการ พักงานหรือให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ตามแต่กรณี ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่รัฐไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กฎหมายกำหนดให้เสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรี และให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการไปตามคำวินิจฉัยนั้น⁶⁵

⁶³ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 39

⁶⁴ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 30

⁶⁵ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 37

3.3.2.6 การพิจารณาและมีมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

หลังจากได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ให้ประธานกรรมการนำเรื่องเข้าสู่การประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับสำนวน ซึ่งระยะเวลาที่กำหนดไว้ดังกล่าวอาจมีการขยายได้ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควร⁶⁶ เมื่อมีการพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมีมติ ดังนี้

1) มติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ซึ่งจะส่งผลให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะต้องแจ้งให้ผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหา ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว และหากได้มีการสั่งพักราชการ พักงาน หรือให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาไว้ก่อนหน้านั้น คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มิตินี้⁶⁷

2) มติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่าข้อกล่าวหาไม่มีความผิด ซึ่งสามารถจำแนกได้ 2 กรณีคือ ความผิดทางวินัยและความผิดทางอาญา คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะต้องดำเนินการ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1) ความผิดทางวินัย

ประธานกรรมการจะต้องส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปให้แก่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขึ้น เพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้พิจารณาไว้ โดยการพิจารณาโทษทางวินัยดังกล่าวขึ้น

⁶⁶ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554, ประกาศราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 128 ตอนที่ 93 ก วันที่ 21 ธันวาคม 2554, ข้อ 44

⁶⁷ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 37 วรรคท้าย

กฎหมายให้ถือว่า รายงาน เอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยด้วย⁶⁸ และหลังจากที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับรายงานแล้ว ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ทั้งนี้ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะต้องส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง⁶⁹ หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนละเลยไม่ดำเนินการดังกล่าว ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนนั้นกระทำความผิดวินัยหรือกฎหมาย⁷⁰

อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไม่พิจารณาลงโทษหรือกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะต้องเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อให้มีคำสั่งตามที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควร และหากเป็นกรณีที่จำเป็น คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจส่งเรื่องให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือคณะกรรมการอื่นซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลเพื่อจัดให้มีการดำเนินการที่ถูกต้องเหมาะสมแล้วแต่กรณี⁷¹

นอกจากนี้ หลังจากได้รับการพิจารณาโทษทางวินัยแล้ว กฎหมายยังได้กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาได้ โดยต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง⁷²

2.2) ความผิดอาญา

⁶⁸ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551
มาตรา 40

⁶⁹ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551
มาตรา 41

⁷⁰ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551
มาตรา 42

⁷¹ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551
มาตรา 43

⁷² พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551
มาตรา 44

คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะต้องส่งเรื่องพร้อมทั้งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงาน เอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป โดยถือว่าการดำเนินการและสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นการสอบสวนและสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งพนักงานอัยการอาจมีความเห็นได้ ดังนี้⁷³

(1) สั่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์ให้ครบถ้วนในคราวเดียวกันในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้นยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้

(2) สั่งไม่ฟ้อง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติยืนยันให้ฟ้อง ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ จะต้องส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัย และคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดให้เป็นที่สุด

(3) สั่งฟ้อง⁷⁴ หากเป็นกรณีที่จำเป็นต้องนำตัวผู้ถูกกล่าวหาไปศาล คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหา มาพบพนักงานอัยการตามเวลาที่กำหนด หรือกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องจับตัวผู้ถูกกล่าวหา ให้พนักงานอัยการแจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่มีเขตอำนาจเหนือท้องที่ที่ผู้ถูกกล่าวหา มีภูมิลำเนาหรือที่อยู่เป็นผู้ดำเนินการ โดยให้ผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหา พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจดังกล่าว มีอำนาจร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจเหนือท้องที่นั้นให้ออกหมายจับได้ กล่าวคือ ให้นำบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการจับ การขังและการปล่อยมาใช้บังคับ

กล่าวโดยสรุป การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มีกระบวนการและขั้นตอนที่มากเกินไปและมีรายละเอียดพอสมควร ตลอดจนในทุกขั้นตอนนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากศูนย์กลาง หรือผู้บังคับบัญชาการอันหมายถึงคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นผู้ให้ความเห็นชอบ ซึ่งการกำหนดกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวอาจไม่เหมาะที่

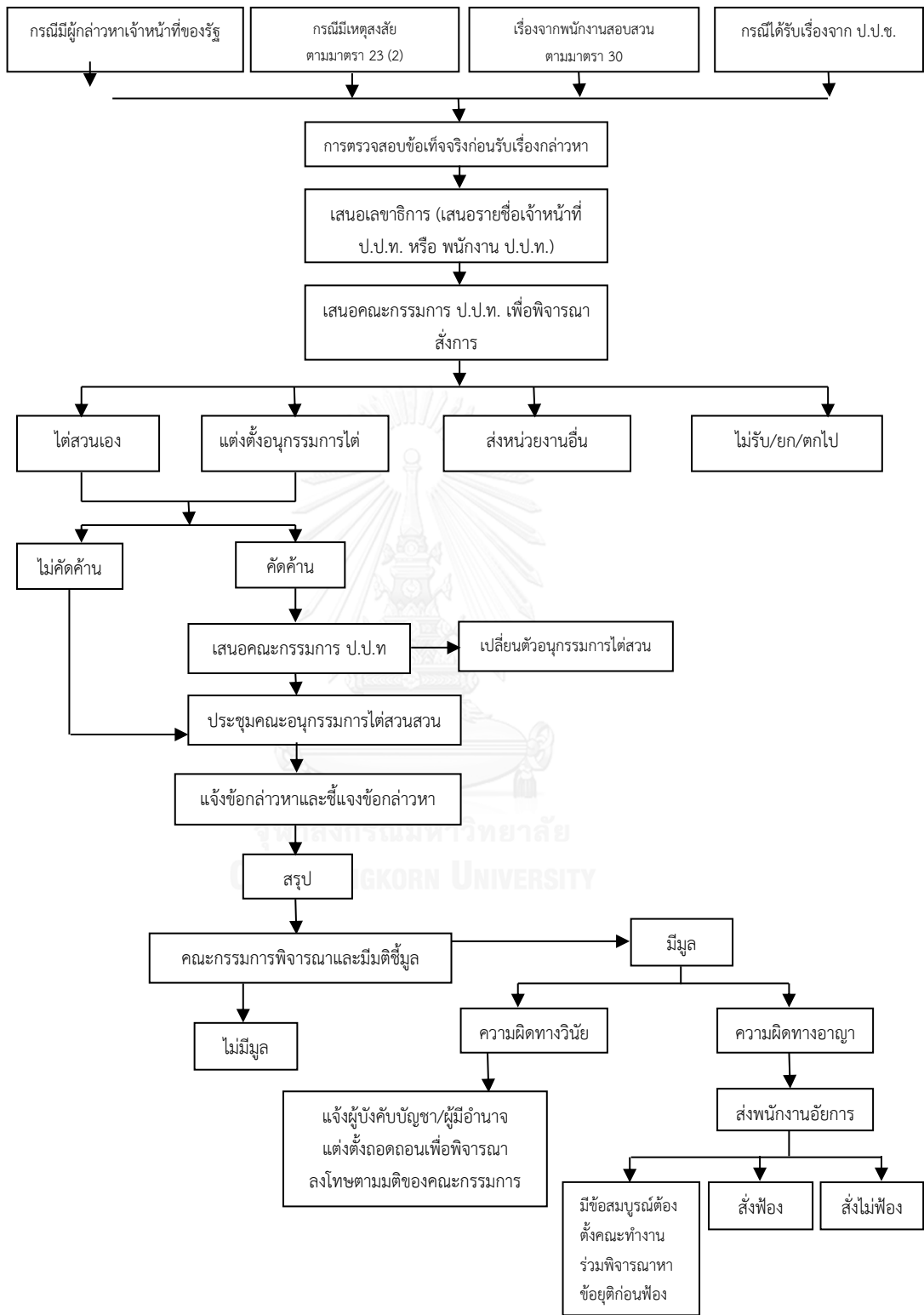
⁷³ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551
มาตรา 45

⁷⁴ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551
มาตรา 46

จะนำมาบังคับใช้กับลักษณะความผิดบางประเภทที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่รัฐ ยกเว้น เช่น บางความผิดนั้น มีมูลค่าความเสียหายไม่มาก แต่รัฐกลับต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามที่มีการกล่าวหาตามกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้เป็นจำนวนมากเกินกว่ามูลค่าความเสียหาย ซึ่งการกระทำดังกล่าวถือเป็นการทำให้รัฐสูญเสียงบประมาณโดยไม่จำเป็น



กระบวนการไต่สวนของสำนักงาน ป.ป.ท.⁷⁵



⁷⁵ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, กระบวนการไต่สวนของสำนักงาน ป.ป.ท. (เอกสารไม่

ในหัวข้อต่อไปจะศึกษาถึงอุปสรรคและปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 โดยละเอียด

3.4 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

จากการศึกษาถึงกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ในหัวข้อที่แล้ว ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าว ซึ่งส่งผลให้การปฏิบัติภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามอำนาจและหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ผู้เขียนได้จำแนกและจัดกลุ่มปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ดังนี้

3.4.1 ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

3.4.2 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับกรอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

3.4.1 ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

สามารถจำแนกได้ทั้งหมด 2 ลักษณะของปัญหาและอุปสรรค ได้แก่ ปัญหาลักษณะการปฏิบัติงานแบบศูนย์รวมอำนาจและปัญหาความโปร่งใสกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าคดีไม่มีมูล

3.4.1.1 ปัญหาลักษณะการปฏิบัติงานแบบศูนย์รวมอำนาจ

ตามที่คุณเขียนได้ศึกษามา พบว่า สำนักงาน ป.ป.ท. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ถูกกำหนดให้มีโครงสร้างเหมือนกับสำนักงาน ป.ป.ง. และสำนักงาน ป.ป.ส. กล่าวคือ มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ดำเนินการภายใต้สังกัดกระทรวงยุติธรรม แต่มีขั้นตอนดำเนินงานลักษณะเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีลักษณะการปฏิบัติงานแบบศูนย์รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยกฎหมายกำหนดให้การดำเนินการในทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็นเรื่องเพียงเล็กน้อยหรือเรื่องที่มีความสำคัญจะต้อง

ผ่านเข้าสู่ส่วนกลางทั้งหมดและให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นผู้ให้ความเห็นชอบทุกเรื่อง พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนการดำเนินงานและทุกเรื่อง กล่าวหา กล่าวคือ ตั้งแต่ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นในการพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับเรื่อง กล่าวหา และขั้นตอนกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะต้องเป็นผู้พิจารณา มีมติชี้มูลทุกเรื่องโดยไม่ได้คำนึงถึงมูลค่าความเสียหายในคดีที่เกิดขึ้น ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 23 และพิจารณาชี้มูลเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางอาญาและวินัยตามมาตรา 40 และมาตรา 45 ของทุกเรื่องกล่าวหา แม้ว่าจะเป็นเพียงคดีที่มีมูลค่าความเสียหายเพียงเล็กน้อยก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงเขตอำนาจความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้เริ่มตั้งแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารลงมา หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองลงมา ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญทุกกระทรวง ทบวง กรม ข้าราชการทหาร ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการครู พนักงานองค์กรมหาชน พนักงานรัฐวิสาหกิจ ข้าราชการองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนข้าราชการและพนักงานหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบพิเศษอื่น ๆ รวมทั้งสิ้นประมาณ 10,000 หน่วยงาน⁷⁶ ดังนั้น จากประเด็นดังกล่าว จึงพิจารณาเห็นได้ว่าภารกิจและความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้นมีค่อนข้างมากและเป็นภาระที่หนักเกินกว่าจำนวนบุคลากรเป็นอย่างมาก อีกทั้งระบบการเข้าร่วมเป็นองค์ประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณาออกมติในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ยิ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานได้ด้วยเช่นกัน เนื่องจากกรรมการแต่ละท่านต่างเป็นผู้มีภารกิจ หน้าที่ ความรับผิดชอบค่อนข้างมาก จึงอาจไม่สะดวกที่จะเข้าร่วมประชุมได้บ่อยครั้ง ซึ่งกรณีปัญหาดังกล่าวทำให้ปริมาณเรื่องกล่าวหาคั่งค้างอยู่ในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีจำนวนปริมาณมากเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน หากกฎหมายยังกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและพิจารณาชี้มูลความผิดทุกเรื่องทุกคดีที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐดังที่ได้กล่าวมาโดยที่ไม่มีมีการแบ่งแยกความสำคัญและความร้ายแรงของเรื่องกล่าวหา

⁷⁶ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, เอกสารประกอบการมอบนโยบาย และพิธีปฏิญาณตนและกรจัดทำแผนปฏิบัติการว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐของหน่วยงานของรัฐ วันจันทร์ที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ณ ศูนย์ประชุมอิมแพคเมืองทองธานี (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, 2551), หน้า 11.

ก็จะส่งผลให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้นขาดความรวดเร็วและไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งความล่าช้าดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่ออายุความของคดีและพยานหลักฐานที่พบหรืออาจพบได้ เนื่องจากยิ่งใช้เวลานานมากเท่าไร โอกาสในการที่พยานหลักฐานในคดีจะสูญหายหรือถูกทำลายก็ยิ่งมีมากเท่านั้น มากไปกว่านี้ การที่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเกิดความล่าช้านั้นก็อาจส่งผลกระทบต่อเสียหายต่อผู้ถูกกล่าวหาได้เช่นกันหากภายหลังคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติไม่มีมูลความผิดเนื่องจากตลอดระยะเวลาในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ผู้ถูกกล่าวหาต้องตกเป็นผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิด ทั้งเสียชื่อเสียงและเสียโอกาสในหน้าที่การงาน ดังนั้น เพื่อคุ้มครองสิทธิในการได้รับความเป็นธรรมของผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจึงสมควรได้รับการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว

นอกจากนี้ การที่รัฐต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เดินทางไปมาเพื่อสอบถาม หาข้อมูล ค้นหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในการทำคดีมูลค่าความเสียหายไม่มาก ผู้เขียนมองว่า กรณีดังกล่าวเป็นการใช้งบประมาณของรัฐอย่างสิ้นเปลืองโดยไม่คุ้มค่ากับที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ด้วยตนเองในคดีเล็กน้อย ด้วยปัญหาที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า หากมีการกำหนดให้เลขาธิการ ป.ป.ท. เป็นผู้พิจารณารับเรื่องไปเลยโดยไม่ต้องผ่านคณะกรรมการ ป.ป.ท. เว้นแต่มีกรณีจำเป็น และให้มีการคัดกรองประเภทของคดีตามความสำคัญและความร้ายแรงอย่างเหมาะสม โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไต่สวนข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญจริง ๆ รวมถึงกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนและเหมาะสมในการพิจารณารับหรือไม่รับเรื่องเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ก็จะส่งผลให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเกิดประสิทธิภาพและความรวดเร็วยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ก็จะช่วยแก้ปัญหาปริมาณงานที่ค้างอยู่ได้ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการก่อตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. ที่จะต้องแบ่งเบาภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีคดีค้างอยู่เป็นจำนวนมากด้วยการปฏิบัติภารกิจด้วยความรวดเร็ว

3.4.1.2 ปัญหาความโปร่งใสกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าคดีไม่มีมูล

สืบเนื่องจากเจตนารมณ์ในการปฏิบัติภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องดำเนินการทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ รวมถึงการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความทุจริตด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส เป็นธรรมและสามารถตรวจสอบได้ แต่จาก

การที่ผู้เขียนศึกษาบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้น พบว่าพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 37 วรรคท้าย ได้กำหนดว่า "ในกรณีที่ผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าข้อกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่มีมูลให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มิมติ และให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกลับเข้ารับราชการหรือกลับเข้าทำงานตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น" ซึ่งการบัญญัติกฎหมายดังกล่าว นั้นอาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความโปร่งใสได้ กล่าวคือ กฎหมายไม่ได้มีบทบัญญัติใดเกี่ยวกับการกำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าคดีไม่มีมูลเลย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าหลักการที่กฎหมายกำหนดนั้นมีความบกพร่องในเรื่องของความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ อีกทั้ง ยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดหลักธรรมาภิบาล (Good governance) กล่าวคือ กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้นควรมีความโปร่งใส (Transparency) ที่จะสามารถเปิดเผยได้อย่างตรงไปตรงมา คณะกรรมการสามารถชี้แจงได้หากประชาชนมีข้อสงสัยโดยประชาชนสามารถรับรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่าง ๆ และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรีและตรวจสอบได้ รัฐควรให้ประชาชนมีส่วนร่วม (Participation) ซึ่งถือเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อีกวิธีหนึ่งซึ่งข้าราชการ ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มควรมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ ร่วมแสดงทัศนะในกระบวนการตัดสินใจ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551แล้วจะพบได้ว่า หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเรื่องกล่าวหาไม่มีมูล กฎหมายก็ได้บัญญัติกระบวนการลำดับต่อไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการหรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งให้ดำเนินการต่อไป ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้มีวิธีการตรวจสอบและการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้อุทธรณ์ตามกระบวนการทางอาญาและทางวินัยโดยเฉพาะแตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเรื่องกล่าวหาไม่มีมูล กฎหมายกลับไม่ได้กำหนดให้มืองค์กรหรือหน่วยงานใดเข้าไปตรวจสอบความถูกต้องและความชอบธรรมของการพิจารณาและมีมติดังกล่าวเพื่อแสดงออกถึงความโปร่งใสในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงใด ๆ เลย ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า สมควรต้องแก้กฎหมายดังกล่าวในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเรื่องกล่าวหาไม่มีมูล โดยกำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจ

ในส่วนนี้ให้มีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐอย่างแท้จริง

3.4.2 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับกรอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริง

พิจารณาแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะปัญหา ได้แก่ ปัญหาข้อจำกัดลักษณะของเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องห้ามมิให้รับพิจารณาและปัญหาข้อจำกัดระยะเวลาในการดำเนินการต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว มีรายละเอียดดังนี้

3.4.2.1 ปัญหาข้อจำกัดลักษณะของเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องห้ามมิให้รับพิจารณา

จากการศึกษา พบว่า อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการมีคำสั่งรับหรือไม่รับพิจารณาเรื่องกล่าวหา นั้น พิจารณาตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 26 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับเรื่องต้องห้ามที่ไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รับพิจารณา ได้แก่

1. เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. รับไว้พิจารณาหรือได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว
2. เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้วและไม่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี
3. เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกฟ้องเป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว โดยไม่มีการถอนฟ้องหรือทิ้งฟ้อง หรือเป็นกรณีที่ศาลยังไม่ได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี
4. เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนถูกกล่าวหาเกินกว่าห้า

จากบทบัญญัติดังกล่าวก่อให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้กระทำทุจริตบางประการ กล่าวคือ กรณีเรื่องที่ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนถูกกล่าวหาเกินกว่าห้าปี ซึ่งกฎหมายกำหนดห้ามมิให้คณะกรรมการรับหรือพิจารณาเรื่องดังกล่าวด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการไม่สามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินระยะเวลาดังกล่าวได้เลย แม้ต่อมาจะมีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าได้พบพยานหลักฐานใด ๆ ที่เพียงพอต่อการดำเนินคดีได้ก็ตาม ซึ่งการบัญญัติกฎหมายไว้ดังนี้ย่อมทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐขาดประสิทธิภาพ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่สามารถดำเนินการเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำทุจริตซึ่งพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินห้าปีได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรมีการแก้ไขปรับปรุงข้อจำกัดของบทบัญญัติดังกล่าวให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสมดังเจตนารมณ์ในการก่อตั้งองค์กรอย่างแท้จริง

3.4.2.2 ปัญหาข้อจำกัดระยะเวลาในการดำเนินการต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว

กรณีดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำทุจริตในภาครัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 50 วรรคหนึ่ง ซึ่งได้กำหนดว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐ แม้ภายหลังเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วด้วยเหตุอื่นไม่เกินห้าปี นอกจากตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจดำเนินการต่อไปได้ แต่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือวันที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นในกรณีที่มีการกล่าวหาเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี"

จากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวพิจารณาได้ว่า แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำทุจริตในภาครัฐพ้นจากตำแหน่งไปแล้วด้วยเหตุอื่นโดยมีระยะเวลาไม่เกินห้าปี และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติรับเรื่องกล่าวไว้พิจารณาแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็มีอำนาจในการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นต่อไปได้ แต่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปี การที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปีไว้เป็นกรณีที่จำกัดอำนาจของ

คณะกรรมการ ป.ป.ท. จนเกินไป เนื่องจากในบางกรณีเป็นคดีที่ยากและซับซ้อน ประกอบกับการได้มาซึ่งพยานหลักฐานอาจไม่ได้กระทำได้ง่าย อีกทั้ง ขั้นตอนการดำเนินการงานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้นประกอบด้วยหลายขั้นตอนกว่าจะถึงขั้นมีมติชี้มูล รวมถึงปริมาณเรื่องกล่าวหาที่อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็มีจำนวนค่อนข้างมาก นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา 50 ก็ไม่ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับกรณีหากคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่สามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงให้แล้วเสร็จได้ภายในสองปีว่าจะเกิดผลประการใด หรือต้องดำเนินการอย่างไร

ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่า บทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวยังขาดความเหมาะสมและความชัดเจนซึ่งสมควรต้องได้รับการปรับปรุงเพื่อให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้นเพื่อที่จะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. อันเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการต่อบริษัทเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำทุจริตพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว

สำหรับบทต่อไปจะเป็นการศึกษาถึงกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อที่จะได้ทราบละเอียดของขั้นตอนและเพื่อเป็นองค์ความรู้พื้นฐานในการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่ามีข้อแตกต่างกันอย่างไรเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ให้กลายเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการจัดการกับกรณีการทุจริตของเจ้าหน้าที่ต่อไป

บทที่ 4

การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

4.1 บทนำ

เมื่อได้ศึกษาประวัติความเป็นมา กฎหมายที่ใช้บังคับ อำนาจและหน้าที่ และกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มาแล้วในบทที่ 3 ในบทนี้ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักของประเทศไทยที่มีหน้าที่โดยตรงในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อจะได้ทราบถึงรายละเอียดต่าง ๆ ว่ามีที่มาที่ไป อำนาจหน้าที่ และกระบวนการปฏิบัติงานด้านการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 อย่างไร เมื่อมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวแล้ว จะสามารถนำไปเปรียบเทียบกับการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ว่าการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร แล้วคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะสามารถปรับปรุง แก้ไขพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ให้มีความเหมาะสมได้อย่างไร

โดยในบทนี้ผู้เขียนจะแบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็น 4 หัวข้อย่อยภายใต้หัวข้อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังนี้

1. ความเป็นมา โดยจะอธิบายถึงประวัติความเป็นมาของสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

2. อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

3. การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยจะอธิบายแบ่งเป็น ขั้นตอนก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริง ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงและขั้นตอนหลังการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจและสอดคล้องกับการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

4. ข้อสังเกตในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

4.2.1 ความเป็นมา

ในอดีตหน่วยงานที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของประเทศไทยนั้นได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) โดยมีอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2518 และมีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2518 ด้วยเหตุผลและความจำเป็นมาจากการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการต่อไปให้ได้ผลสำเร็จอย่างจริงจัง และในการนี้สมควรที่จะมอบหมายภาระหน้าที่อันนี้ให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. และเพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไปตามมติของคณะกรรมการจึงจำเป็นต้องจัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายดังกล่าวขึ้น

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ได้ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในลักษณะที่ค่อนข้างรวบรัดและเร่งรีบ จึงก่อให้เกิดปัญหาในตอนบังคับใช้หลายประการ¹ เช่น ปัญหาไม่มีความเป็นอิสระ ปัญหาถูกจำกัดอำนาจโดยไม่มีอำนาจตรวจค้น ยึดหรืออายัด ปัญหากระบวนการพิจารณาให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในกรณีร่ำรวยผิดปกติใช้เวลายาวนานเกินไป และปัญหาคุณสมบัติของคณะกรรมการขาดความชัดเจน เป็นต้น

ต่อมา ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 โดยมีสาระสำคัญเพื่อเป็นการส่งเสริมและควบคุมสิทธิเสรีภาพของประชาชน อีกทั้ง ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองดูแลบ้านเมืองและการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐเพิ่มขึ้นกว่าแต่ก่อน รวมถึงการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งสิ้น 9 คน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี แต่คณะกรรมการชุดแรกมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี 6 เดือน เมื่อมี

¹ สุรพล นิติไกรพจน์และคณะ, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 41.

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญในวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 321 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ป. เป็นสำนักงาน ป.ป.ช. หรือจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้ดำเนินการเฉพาะในส่วนที่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ทันที เช่น การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ส่วนเรื่องอื่น ๆ ก็เป็นไปตามกฎหมายเดิมจนกว่าจะมีการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปราบปรามและป้องกันทุจริต ต่อได้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นเมื่อวันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2542 โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เข้าปฏิบัติหน้าที่แทนคณะกรรมการ ป.ป.ป. และต่อมาจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ถูกยุบเลิกไป และสำนักงาน ป.ป.ป. ก็ได้ถูกโอนมาเป็นสำนักงาน ป.ป.ช. นับแต่นั้นมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. จึงกลายเป็นหน่วยงานหลักที่มีภาระหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยได้กำหนดบทบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยการตรวจสอบการทำงานในภาครัฐ ซึ่งให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานธุรการ ขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ มีความเป็นอิสระทั้งคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ² อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะมีบทบัญญัติที่ทำให้องค์กรตรวจสอบมีความเป็นอิสระ เป็นกลาง มีอำนาจหน้าที่ที่จะตรวจสอบ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อสร้างกลไกทางการเมืองที่มีการตรวจสอบผู้ใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปทางการเมือง โดยเฉพาะเรื่องของการทุจริตในวงการเมืองและราชการที่มีผลกระทบไปถึงทุกภาคส่วนของสังคม ดังนั้น การบัญญัติให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐและการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐนับแต่ พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา แม้ว่าจะสามารถดำเนินการได้ผลเป็นอย่างดีในหลายส่วน แต่ในภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งประกอบไปด้วยภารกิจด้านการป้องกัน ภารกิจด้านการปราบปราม ภารกิจ

² สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550), หน้า 86.

ด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและภารกิจด้านการบริหารจัดการองค์กรก็ยังคงประสบปัญหาอยู่บ้างแต่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็คงยังเป็นองค์การสำคัญในการตรวจสอบการทุจริตที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไป เพื่อสร้างระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐที่ได้ผลและให้การบริการจัดการภาครัฐดำเนินการ ไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ซึ่งจะอำนวยประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศต่อไป³

4.2.2 อำนาจหน้าที่

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่อธิบายไปแล้วใน หัวข้อ 2.3.3.3 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจหน้าที่บางประการตามที่พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดไว้เป็นการ เฉพาะในส่วนของปฏิบัติภารกิจและหน้าที่เกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยสามารถสรุป สาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดังนี้⁴

1. มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการอย่างใดที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสามารถเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียก บุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ให้ถ้อยคำในการไต่สวนข้อเท็จจริงได้

2. ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้สามารถเข้าไปในเคหะ สถานที่ทำการหรือสถานที่ใดก็ตาม รวมไปถึงจนถึงยานพาหนะในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระ อาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึดหรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สินและพยานหลักฐานอื่นใดที่เกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งหากไม่สามารถดำเนินการให้ แล้วเสร็จได้ในเวลาที่กำหนด คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารถดำเนินการต่อไปจนกว่าจะเสร็จได้ด้วย

3. มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวน ข้อเท็จจริงหรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4. วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเดินทางและ ค่าตอบแทนของพยานบุคคล และเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่

³ สำนักร่วมกับและตรวจสอบ, พัฒนาการองค์กรอิสระในประเทศไทย กรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช., หน้า 54-55.

⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 25

5. กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบน กรณีมีผู้ซื้อของ แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกตรวจสอบซึ่งเป็นผลให้สามารถพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาและให้ทรัพย์สินที่เกิดจากการร่ำรวยผิดปกติหรือทรัพย์สินที่เพิ่มผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินโดยผลของคำสั่งอันเป็นที่สุดของศาล

6. ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยทำข้อตกลงกับหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อมอบหมายเจ้าหน้าที่ ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน หรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความจำเป็น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด⁵

7. แจ้งให้หน่วยงาน หรือสถาบันการเงินใด ๆ ดำเนินการจัดให้กรรมการหรืออนุกรรมการไต่สวนเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นที่มีหลักฐานเพียงพอว่าเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาเพื่อให้เป็นประโยชน์สำหรับการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และในกรณีที่กรรมการหรืออนุกรรมการไต่สวนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลใดได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารถยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้มีการเข้าถึงข้อมูลได้⁶

8. ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงานเพื่อรอฟังผลพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการให้ผู้ถูกกล่าวหายังปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริง⁷

9. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อจะดำเนินคดีอาญา ดำเนินการทางวินัย หรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน แล้วแต่กรณีต่อไปได้ หากมีกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใด ๆ ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง นอกจากถึงแก่ความตาย และในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะถึงแก่ความตาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปเพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้⁸

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 25 วรรคสอง (3/1) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 25/1 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 90

⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 57

10. ส่งรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษายกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่ผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตไป กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลและมีข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดโดยมิชอบเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย⁹

นอกจากนี้ในการดำเนินคดีทางอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมายยังกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดเพื่อจะได้สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ และดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาที่มีมูล ซึ่งจะได้ส่งตัวไปยังพนักงานอัยการดำเนินการต่อไป โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบอำนาจให้พนักงานไต่สวนดำเนินการแทนได้¹⁰ และในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถมอบหมายให้รองเลขาธิการหรือผู้ช่วยเลขาธิการดำเนินการแทนได้ แต่สำหรับกรณียื่นคำร้องต่อศาลหรือฟ้องคดีต่อศาล การตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน การไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐานและสรุปสำนวนนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถมอบหมายให้พนักงานไต่สวนเป็นผู้มีอำนาจลงนามและดำเนินการแทนได้¹¹

4.2.3 การไต่สวนข้อเท็จจริง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและตรวจสอบกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูงกระทำทุจริตและรัววยผิดปกติดตาม

⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 99

¹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 26

¹¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 27 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

หมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และหมวด 6 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกรณีร้องขอเพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามหมวด 7 รวมถึงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบด้วยเช่นกันตามหมวด 8

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง มีดังนี้¹²

1. ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากมีการเข้าชื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่ง หรือกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเนื่องจากการกระทำผิดมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

2. มีกรณีที่ต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 66¹³

3. มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 75¹⁴

4. มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายว้ยผิดปกติหรือกระทำความผิดตามมาตรา 88¹⁵

¹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 43 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2550 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการ การเมืองอื่นร้ายว้ยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว เว้นแต่ในกรณีที่ผู้กล่าวหาไม่ชี้แจงเสียหาย และคำกล่าวหาไม่ระบุพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้"

¹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 75 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 บัญญัติว่า "การกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร้ายว้ยผิดปกติ ให้ผู้กล่าวหาดำเนินการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหายังดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นก่อนว่าพฤติการณ์หรือเรื่องดังกล่าวหานั้นเข้าหลักเกณฑ์ที่จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ซึ่งได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้แล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. นำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นมาประกอบการพิจารณาด้วย"

¹⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 88 บัญญัติว่า "เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม มาตรา 84 หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหมวด 4 การไต่สวนข้อเท็จจริง"

5. มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 84¹⁶

6.¹⁷ มีกรณีที่ต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 99/1¹⁸

สำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกล่าวถึงเฉพาะแต่ส่วนการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริง ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง และขั้นตอนหลังการไต่สวนข้อเท็จจริง มีรายละเอียดดังนี้

4.2.3.1 ขั้นตอนก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริง

ขั้นตอนก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริง หมายถึง ขั้นตอนการตรวจรับเรื่องกล่าวหาซึ่งเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาในเบื้องต้นก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีคำสั่งรับเรื่องกล่าวหาเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงใน

¹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 84 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับมาตรา 19 การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐดังต่อไปนี้ว่า กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี

(1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูงซึ่งมิใช่บุคคลตามมาตรา 66

(2) ผู้พิพากษาและตุลาการ

(3) พนักงานอัยการ

(4) เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

(5) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น

(6) เจ้าหน้าที่ของรัฐในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภา

(7) เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามกฎหมายว่า

ด้วยการนั้น

(8) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ ทั้งนี้

ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(9) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งร่วมกระทำความผิดกับบุคคลตาม (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) หรือ (8)"

¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 43 เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558

¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 99/1 วรรคหนึ่ง เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 บัญญัติว่า "การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ และบุคคลใด ว่ากระทำความผิดตามมาตรา 123/2 มาตรา 123/3 มาตรา 123/4 และมาตรา 123/5 ให้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช."

ขั้นต่อไป ซึ่งการดำเนินการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเริ่มมาจากการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยผู้กล่าวหาอาจร้องเรียนกล่าวหาด้วยตนเองหรือผ่านช่องทางทั้งหลายที่สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนดไว้ สำหรับหลักเกณฑ์ในการยื่นคำกล่าวหานั้น มีดังนี้¹⁹

1. ผู้ถูกกล่าวหาต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูงซึ่งมิใช่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือเป็นผู้พิพากษาและตุลาการ พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภา ท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยกรณนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ และรวมถึงผู้ร่วมกระทำความผิดกับบุคคลที่ได้กล่าวมา

2. ต้องเป็นการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

3. ต้องเป็นการกล่าวหาในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี แต่หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินห้าปีแล้วก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็คงมีอำนาจยกคำกล่าวหาที่ได้กล่าวหาไว้แล้วหรือกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำความผิดขึ้นได้สวนได้ด้วยเช่นกัน แต่จะต้องไม่เกินสิบปีนับแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4. การกล่าวหาจะทำได้เป็นวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้ สำหรับคำกล่าวหา นั้นจะต้องมีรายละเอียดที่สำคัญ คือ 1) ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา 2) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา 3) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหาพร้อมพยานหลักฐาน²⁰

¹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 84 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

²⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 85

สำหรับการพิจารณารับหรือยกเรื่องกล่าวหาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น มีเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจรับหรือยกคำกล่าวหาที่มีลักษณะเป็นเรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดไปแล้ว อีกทั้ง ไม่มีพยานหลักฐานใดใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี²¹ หรือเรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกัน และศาลประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว แต่หากคดีนั้นมีการถอนฟ้องหรือตั้งฟ้องหรือยังเป็นกรณีที่ศาลมิได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็อาจพิจารณารับหรือยกคำกล่าวหา²²นั้นได้

2. คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจไม่รับหรือยกเรื่องกล่าวหาที่ไม่ระบุพยานหลักฐานหรือไม่ปรากฏพฤติการณ์แห่งการกระทำชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือเรื่องกล่าวหาที่ล่วงเลยมาแล้วเกินห้าปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหาและเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ หรือเรื่องกล่าวหาซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการกับผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายอื่นเสร็จสิ้นลงและเป็นไปโดยชอบแล้ว อีกทั้งไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการดำเนินการนั้นไม่เที่ยงธรรม²³

3. คณะกรรมการอาจเรียกให้หน่วยงานใดก็ตามที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ได้รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาอยู่ก่อนแล้วโอนเรื่องและส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อได้ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม หรือเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.²⁴

²¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 86

²² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 86 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

²³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 87

²⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 87/1 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

เมื่อมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขั้นตอนก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้น ลำดับต่อไปก็จะมีกรออกเลขของเรื่องกล่าวหาก่อน แล้วจึงดำเนินการแจกจ่ายเรื่องให้พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจรับและวิเคราะห์คำกล่าวหาก่อนนำเสนอผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาว่าเรื่องกล่าวหาดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่ เมื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเบื้องต้นเสร็จ ก็จะต้องนำเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายเพื่อพิจารณาเรื่องกล่าวหาให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ ก่อนนำเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาว่าจะรับหรือไม่รับเรื่องกล่าวหาเป็นลำดับสุดท้าย²⁵ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเรื่องกล่าวหานั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะไต่สวนข้อเท็จจริงด้วยตนเองหรืออาจแต่งตั้งพนักงานไต่สวนหรือคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการไต่สวนแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อไป โดยขึ้นอยู่กับความร้ายแรงและความสลับซับซ้อนของเรื่องกล่าวหา แต่หากมีมติว่าเรื่องกล่าวหานั้นไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะมีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

4.2.3.2 ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับเรื่องกล่าวหาใดไว้พิจารณาและไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว สิ่งของหรือบันทึก รวมถึงพยานหลักฐานต่าง ๆ แม้จะได้มาในระหว่างขั้นตอนก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารถนำมาใช้อ้างเป็นพยานหลักฐานประกอบสำนวนคดีในขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงได้เช่นกัน²⁶ สำหรับการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่ กรณีมีการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน การแต่งตั้งอนุกรรมการไต่สวนหรือการมอบหมายให้พนักงานไต่สวน การคัดค้านอนุกรรมการไต่สวน การแจ้งข้อกล่าวหาและการรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกล่าวหาและการจัดทำสำนวนและพิจารณาสำนวน โดยมีรายละเอียดดังนี้

²⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 44/1 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

²⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 44/2 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

1. กรณีมีการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน

พนักงานสอบสวนจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 30 วันนับแต่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษเพื่อให้ดำเนินการ แต่หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวไม่ใช่กรณีเป็นการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป²⁷ อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่มีการจับผู้ถูกกล่าวหาในระหว่างดำเนินคดีและได้ควบคุมตัวไว้ในอำนาจศาล พนักงานสอบสวนก็มีอำนาจขอให้ศาลควบคุมตัวต่อไปได้ แล้วรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ โดยไม่ต้องส่งเรื่องกลับมาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อีก²⁸ ทั้งนี้ การดำเนินการของพนักงานสอบสวนดังกล่าวนี้ไม่ตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเองหรือมอบหมายให้พนักงานไต่สวนเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนก็ได้²⁹

นอกจากนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีดุลพินิจในการพิจารณาส่งเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่บุคคลตามมาตรา 66 ที่อยู่ระหว่างดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรให้หน่วยงานอื่น โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน หรือพนักงานสอบสวนให้ดำเนินการต่อไป³⁰ โดยการดำเนินการของพนักงานสอบสวนนั้นให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือเรียกสำนวนกลับมาไต่สวนข้อเท็จจริงได้ใหม่³¹ และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการตามกฎหมาย กฎ

²⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89

²⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89/1 วรรค 1 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

²⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89/1 วรรค 3 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

³⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89/2 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

³¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89/3 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

ข้อบังคับหรือระเบียบที่ใช้บังคับสำหรับการดำเนินการทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหาหรือการแต่งตั้งถอดถอนนั้น ซึ่งถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการนั้นไม่ถูกต้องเหมาะสม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจเสนอความเห็นไปนายกรัฐมนตรีหรือจะสั่งให้ดำเนินการให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปได้³²

2. การแต่งตั้งอนุกรรมการไต่สวนหรือการมอบหมายให้พนักงานไต่สวน

คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแต่งตั้งอนุกรรมการไต่สวนขึ้นมาเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้³³ เนื่องด้วยเหตุที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นมีจำนวนเพียงแค่ 9 คน ซึ่งอาจทำให้ไม่สามารถที่จะไต่สวนข้อเท็จจริงด้วยตนเองทุกเรื่องกล่าวดังนั้น เพื่อความสะดวกและรวดเร็วของการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและเพื่อเป็นการลดภาระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กฎหมายจึงกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการแต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นได้ ซึ่งต้องประกอบด้วยประธานอนุกรรมการและอนุกรรมการตามความเชี่ยวชาญในแต่ละประเภทคดีและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะ ระดับของตำแหน่งและการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหา³⁴

นอกจากนี้ ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังสามารถมอบหมายพนักงานไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐานและสรุปสำนวนเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้³⁵ ทั้งนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถกำหนดองค์คณะพนักงานไต่สวนให้มีจำนวนเท่าใดก็ได้ โดยให้เป็นไปตามความจำเป็นเหมาะสมและ

³² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89/4 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

³³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 45 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

³⁴ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555, ประกาศราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 129 ตอนที่ 33 ก วันที่ 11 เมษายน 2555, ข้อ 12

³⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 45/1 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

ปริมาณคดีตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร³⁶ ซึ่งทำให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินการไต่สวนมากยิ่งขึ้นเนื่องจากไม่จำเป็นต้องดำเนินการในรูปแบบขององค์คณะไต่สวนเหมือนกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรืออนุกรรมการ

สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของอนุกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนนั้น กฎหมายกำหนดให้อนุกรรมการ³⁷ และพนักงานไต่สวน³⁸ มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และมีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกันกับพนักงานสอบสวน และมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจตามความเห็นชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้ศาลออกหมายจับผู้ถูกกล่าวหามาดำเนินคดี ซึ่งในการจัดการเพื่อให้ได้ตัวผู้ถูกกล่าวมานั้นอนุกรรมการหรือพนักงานไต่สวนอาจแจ้งให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอื่นดำเนินการแทน หรืออาจร่วมดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็ได้ แล้วรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาโดยเร็ว และในกรณีที่มีการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ในอำนาจของศาลเนื่องจากการจับผู้ถูกกล่าวหาตามหมายจับได้นั้น พนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานอื่นก็มีอำนาจดำเนินการขอให้ศาลควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาต่อไปได้ โดยต้องแจ้งให้พนักงานไต่สวนผู้รับผิดชอบสำนวนทราบเพื่อรายงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา ทั้งนี้ โดยไม่ต้องส่งตัวผู้ถูกกล่าวหากลับมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการอีก

3. การคัดค้านอนุกรรมการไต่สวน

³⁶ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555, ประกาศราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 129 ตอนที่ 33 ก วันที่ 11 เมษายน 2555, ข้อ 49

³⁷ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555, ประกาศราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 129 ตอนที่ 33 ก วันที่ 11 เมษายน 2555, ข้อ 44

³⁸ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555, ประกาศราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 129 ตอนที่ 33 ก วันที่ 11 เมษายน 2555, ข้อ 44

เมื่อได้แต่งตั้งอนุกรรมการไต่สวนแล้ว กฎหมายก็กำหนดให้มีการคัดค้านอนุกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรมและป้องกันไม่ให้เกิดการมีส่วนได้ส่วนเสียหรือผลประโยชน์ขัดกัน เนื่องด้วยเหตุดังต่อไปนี้³⁹

- 1) รู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาในฐานอื่นที่มีใช้ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานไต่สวนมาก่อน
- 2) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา
- 3) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
- 4) เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
- 5) มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วนหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

สำหรับการพิจารณาคำคัดค้าน หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ากรณีไม่ได้เป็นไปตามคำคัดค้านและมีเหตุผลสมควรให้อนุกรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไป คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจยกคำคัดค้านนั้น และมติยกคำคัดค้านของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ถือเป็นที่สุด แต่หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า คำคัดค้านนั้นฟังขึ้นและมีเหตุผลเพียงพอ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะมีคำสั่งให้อนุกรรมการผู้นั้นพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นอนุกรรมการในเรื่องนั้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวนี้ไม่กระทบต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ได้ดำเนินไปก่อนหน้านี้แล้ว⁴⁰

4. การแจ้งข้อกล่าวหาและการรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา

³⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 46 วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

⁴⁰ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555, ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 129 ตอนที่ 33 ก วันที่ 11 เมษายน 2555, ข้อ 16

เมื่อได้มีการตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนแล้ว ในขั้นตอนของการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อมา จะต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรเพื่อที่จะให้ผู้ถูกกล่าวมาชี้แจงข้อกล่าวหา และแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำ สำหรับการชี้แจงข้อกล่าวหาและให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธินำทนายความหรือบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้าร่วมฟังได้⁴¹ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประกันสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาให้ได้รับการคุ้มครองและความเป็นธรรม โดยป้องกันไม่ให้มีการละเมิดสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาแล้ว ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิยื่นคำร้องขอเป็นหนังสือเพื่อขอตรวจพยานหลักฐานในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงประกอบการชี้แจงของตนได้ โดยต้องเป็นไปตามดุลพินิจของคณะกรรมการว่าจะอนุญาตหรือไม่ก็ได้ แต่หากกรณีเป็นพยานหลักฐานที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของพยานหรือผู้กล่าวหา หรือกระทบต่อสาระสำคัญของสำนวนการไต่สวน คณะกรรมการก็จะอนุญาตไม่ได้⁴² การกำหนดให้มีการขอตรวจพยานหลักฐานได้นั้นทำให้สามารถเปิดเผยกระบวนการและขั้นตอนของการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรืออนุกรรมการ ซึ่งเป็นการแสดงออกถึงความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ของการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และยังนับเป็นการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาให้ได้รับสิทธิในการต่อสู้คดีอย่างชอบธรรมอีกด้วย

5. การจัดทำสำนวนและพิจารณาสำนวน

เมื่อดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว กรรมการหรืออนุกรรมการหรือพนักงานไต่สวนก็ต้องจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ⁴³ และประธานกรรมการต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาสำนวนไต่สวนภายใน

⁴¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 47 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

⁴² ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555, ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 129 ตอนที่ 33 ก วันที่ 11 เมษายน 2555, ข้อ 40

⁴³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 50

30 วัน⁴⁴ ทั้งนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติให้คณะอนุกรรมการไต่สวนชุดเดิมไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือแต่งตั้งอนุกรรมการชุดใหม่ไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้⁴⁵

4.2.3.3 ขั้นตอนหลังการไต่สวนข้อเท็จจริง

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องพิจารณาสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริงที่ได้รับมาแล้ว วินิจฉัยเพื่อมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลหรือไม่ ซึ่งมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถจำแนกได้ออก 2 ประการ ได้แก่ มติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลหรือมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. มติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล⁴⁶

ผลคือข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องจัดให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าตรวจสอบเหตุผลการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับมตินี้ได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการ กำหนด

2. มติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจดำเนินการตามกรณีมีมูลความผิดทางวินัยหรือกรณีมีมูลความผิดทางอาญาได้ ดังนี้

2.1) กรณีมีมูลความผิดทางวินัย

2.1.1) ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ต้องส่งรายงานพร้อมทั้งความเห็นให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่

⁴⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 51
วรรคหนึ่ง

⁴⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 51
วรรคสอง

⁴⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 51
วรรคสอง มาตรา 53 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่
2) พ.ศ. 2554

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย⁴⁷

2.1.2) ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจถอดถอนจะต้องลงโทษภายใน 30 วันนับแต่ได้รับเรื่อง⁴⁸

2.1.3) หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนละเลยไม่ดำเนินการ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจก็จะมีคามผิดทางวินัย⁴⁹

2.1.4) กรณีที่ผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการไม่ถูกต้องเหมาะสม คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีให้มิอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควรหรือสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการตามอำนาจให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไป⁵⁰

2.1.5) ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกพิจารณาให้ลงโทษทางวินัยสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง⁵¹

2.2) กรณีมีมูลความผิดทางอาญา

2.2.1) ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ต้องส่งรายงาน เอกสาร พร้อมความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือหากผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด ก็ต้องฟ้องคดีต่อศาลซึ่งมีเขต

⁴⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 51 วรรคสองมาตรา 92 วรรคหนึ่ง

⁴⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 51 วรรคสอง มาตรา 93

⁴⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 51 วรรคสองมาตรา 94

⁵⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 95

⁵¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

อำนาจพิจารณา และให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือให้ศาลประทับฟ้องได้โดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง⁵²

2.2.2) หากอัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่ได้รับมายังไม่สมบูรณ์พอที่จะฟ้องได้ อัยการสูงสุดจะต้องแจ้งข้อไม่สมบูรณ์นั้นแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการต่อไป โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดอาจตั้งคณะกรรมการขึ้นจากผู้แทนของแต่ละฝ่ายจำนวนเท่ากันเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานใหม่ส่งให้อัยการสูงสุด องค์กรใด องค์กรหนึ่ง หากไม่สามารถหาข้อยุติได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน⁵³

2.2.3) หากผู้ถูกกล่าวเป็นข้าราชการทหาร ในการฟ้องคดี ให้เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดโดยถือเป็นอัยการทหารตามกฎหมายว่าด้วยพระธรรมนูญศาลทหาร หรือจะมอบหมายให้อัยการทหารเป็นผู้ฟ้องคดีแทนก็ได้⁵⁴

2.2.4) กรณีมีการฟ้องคดีนั้น บทบัญญัติมาตรา 98 กำหนดให้นำบทบัญญัติมาตรา 72⁵⁵ มาตรา 73⁵⁶ มาตรา 74⁵⁷ มาตรา 74/1⁵⁸ มาบังคับใช้⁵⁹

⁵² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 97
วรรคแรก

⁵³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 97
วรรคสอง

⁵⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 97
วรรคสาม เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

⁵⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 72
บัญญัติว่า "ในกรณีที่ผู้เสียหายหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ร้องทุกข์กล่าวโทษบุคคลตามที่ระบุไว้ในมาตรา 66 ว่าได้กระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 66 ต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ซึ่งมีเขตอำนาจเหนือท้องที่ที่เกิดการกระทำความผิดดังกล่าว ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่ได้รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออกหมายจับบุคคลดังกล่าวได้ หรือในกรณีที่มิเหตุจำเป็นอื่นให้จับได้โดยไม่มีหมายตามที่กฎหมายบัญญัติให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจนั้นมีอำนาจจับบุคคลดังกล่าวได้"

ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่จับบุคคลดังกล่าวไว้ส่งตัวผู้ถูกจับพร้อมทั้งบันทึกการจับมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสี่สิบแปดชั่วโมง"

⁵⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 73
บัญญัติว่า "ในกรณีที่ไม่ว่าต้องมีการควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจปล่อยตัวผู้ถูกจับไปโดยมีประกันหรือไม่มีประกันก็ได้"

2.2.5) กรณีที่ได้ฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเป็นคดีอาญาต่อศาล ศาลจะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวน โดยให้ศาลยึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา อย่างไรก็ตาม ศาลจะไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมก็ได้ตามที่เห็นสมควร⁶⁰

อาจสรุปได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดการการทุจริตในภาครัฐทั้งในด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ และในด้านการป้องกันการทุจริต โดยการเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมของคนในสังคมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมไปถึงจนถึงด้านการปราบปรามการทุจริต ซึ่งนับเป็นภารกิจที่สำคัญอย่างยิ่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมไปถึงจนถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์การ

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องการควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลอาญาเพื่อขอให้ศาลออกหมายจับผู้ถูกจับไว้ได้ตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสำหรับความผิดที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษนั้น"

⁵⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 74 บัญญัติว่า "เมื่อจะมีการฟ้องคดีอาญาตามมาตรา 70 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหนังสือแจ้งผู้ถูกกล่าวหาให้ไปรายงานตัวต่อบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายตามวันเวลาที่กำหนด

หากผู้ถูกกล่าวหาไม่ไปรายงานตัวตามกำหนด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้ง พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจัดการให้ตัวผู้ถูกกล่าวหาเพื่อส่งอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี ดำเนินคดีต่อไป

การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาและการปล่อยชั่วคราว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย หรืออัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณา ทั้งนี้ ให้นำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วแต่กรณี มาบังคับใช้โดยอนุโลม"

⁵⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 74/1 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 บัญญัติว่า "ในการดำเนินคดีอาญาตามหมวดนี้ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีไป ในระหว่างถูกดำเนินคดีหรือระหว่างการพิจารณาของศาล มิให้นำระยะเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลย หลบหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ และเมื่อได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำเลย ถ้าจำเลยหลบหนีไป ในระหว่างต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ มิให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 98 มาใช้บังคับ"

⁵⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 98 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

⁶⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 98/1 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

ระหว่างประเทศเพื่อดำเนินการทางวินัยและทางอาญา ประกอบกับการจัดการให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

4.2.4 ข้อสังเกตในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากการศึกษาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558) รวมถึงระเบียบ ประกาศ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่ากฎหมายได้กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ค่อนข้างมาก กล่าวคือ

1. คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่องค์การระหว่างประเทศที่กระทำทุจริตได้
2. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยกคำกล่าวหาซึ่งได้มีการกล่าวหาไว้แล้วหรือที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดขึ้นไต่สวนได้ แม้ผู้นั้นจะพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินห้าปี ทั้งนี้ ต้องไปเกินสิบปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง
3. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการพิจารณาเลือกเรื่องกล่าวหาซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ว่าให้พนักงานสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเป็นผู้ดำเนินการได้แล้วแต่กรณี โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ยังมีอำนาจควบคุมอยู่
4. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเรียกให้หน่วยงานอื่นซึ่งได้รับเรื่องไว้ก่อนแล้วส่งเรื่องกล่าวหาขึ้นที่คณะกรรมการเห็นว่า เป็นเรื่องกระทบต่อส่วนรวมหรือเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ
5. คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถฟ้องคดีและสามารถยื่นคำร้องขอออกหมายจับต่อศาลได้เอง โดยไม่ต้องผ่านพนักงานสอบสวนหรือตำรวจ
6. กรณีที่มีการฟ้องคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจพิจารณาการปล่อยตัวผู้ถูกจับโดยมีประกันหรือไม่มีประกัน และมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลอาญาเพื่อขอให้ศาลออกหมายจับผู้ถูกจับได้

7. กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีพนักงานไต่สวนขึ้นเพื่อลดความยุ่งยากในการไต่สวนซึ่งต้องดำเนินการในรูปแบบขององค์คณะเหมือนกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้เกิดความสะดวกและคล่องตัวมากขึ้น

8. คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถฟ้องคดีเองได้ในกรณีที่ความเห็นของคณะทำงานระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดไม่อาจหาข้อยุติได้

9. กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบเหตุผลในการลงมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลเพื่อแสดงถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของการปฏิบัติหน้าที่

10. การกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถขอตรวจดูพยานหลักฐานบางประเภทได้เพื่อประกอบการชี้แจงข้อกล่าวหา ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิที่จะสามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่และเป็นธรรม

11. พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่จับบุคคลดังกล่าวไว้ส่งตัวผู้ถูกจับพร้อมทั้งบันทึกการจับมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสี่สิบแปดชั่วโมงตามมาตรา 72

12. คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายหรืออัยการสูงสุดแล้วแต่กรณี เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาและการปล่อยชั่วคราว

13. กฎหมายกำหนดให้ มีให้นับระยะเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลย หลบหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ

จากข้อสังเกตดังกล่าวเบื้องต้น ผู้เขียนพบว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นมีอำนาจค่อนข้างมากและมีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อแสดงออกถึงความโปร่งใสแตกต่างจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่มีอำนาจค่อนข้างจำกัด ซึ่งผู้เขียนจะได้ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบให้เห็นชัดเจนเป็นขั้นตอนในบทที่ 5 ต่อไป

เมื่อได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทยแล้วทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมตลอดถึงขั้นตอนในการไต่สวนข้อเท็จจริงของทั้งสององค์กรแล้ว ซึ่งพอจะทำให้เห็นภาพความเป็นมาและวิธีปฏิบัติงานบ้างแล้วสำหรับในบทต่อไปผู้เขียนจะได้ศึกษาถึงองค์กรต่อต้านการทุจริตในต่างประเทศบ้างเพื่อจะได้นำข้อมูลและความรู้นั้นมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการแสวงหาแนวทางที่เหมาะสม

ในการปรับปรุงและแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ
ป.ป.ท. ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุดต่อไป



บทที่ 5

องค์กรต่อต้านการทุจริตในต่างประเทศ

5.1 บทนำ

ดังที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ผ่านมา ผู้เขียนพบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้นยังมีปัญหาและอุปสรรคบางประการซึ่งส่งผลให้การปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับงานไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่สาม อีกทั้ง ผู้เขียนยังได้ศึกษากฎหมายที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเพื่อที่จะได้ทราบถึงรายละเอียดกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นอีกหนึ่งองค์กรที่ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยนั้นเป็นอย่างไร เพื่อจะสามารถนำข้อมูลมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้วจึงนำไปสู่การแก้ไขและปรับปรุงพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อทราบถึงกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตในประเทศแล้วก็อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงมาตรการและวิธีการต่าง ๆ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในคดีทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศเพื่อที่จะทราบว่าในต่างประเทศนั้นมีองค์กรใดบ้างที่ทำหน้าที่เสมือนกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการต่อต้านการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงที่มาที่ไป อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้แต่ละองค์กรดำเนินการกิจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นอย่างไร เพื่อที่จะได้ศึกษาและทำความเข้าใจในประสบการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ และเพื่อจะได้นำส่วนที่ดีของแต่ละประเทศมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยตรง

ด้วยเหตุที่กล่าวมานี้ ในการศึกษาถึงองค์กรต่อต้านการทุจริตในต่างประเทศสำหรับบทนี้ จึงประกอบไปด้วยการศึกษา 4 ประเด็นหลัก คือ 1. ประวัติความเป็นมา 2. รูปแบบการดำเนินการองค์กร 3. ระบบการตรวจสอบ (Check and Balance) และ 4. ข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจในการสืบสวน ซึ่งจะแบ่งหัวข้อย่อยเป็น อำนาจในการสืบสวน ลักษณะของเรื่องกล่าวหา อันได้แก่

เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศสิงคโปร์ และรัฐนิวเซาท์เวลส์แห่งประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเป็นประเทศที่มักได้รับการจัดลำดับค่าความโปร่งใสจากดัชนีภาพลักษณ์การทุจริต (Corruption Perception Index: CPI) โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ให้อยู่ในลำดับต้น ๆ ของโลก¹ นอกจากนี้ ประเทศที่ได้กล่าวมานี้ยังเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติประเทศอื่นอีกด้วยว่า เป็นประเทศที่มีองค์กรต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพมากจนประเทศอื่น ๆ นำเอาไปเป็นต้นแบบก็ว่าได้ ซึ่งจะได้กล่าวเป็นลำดับดังต่อไปนี้

5.2 Independent Commission Against Corruption (เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน)

เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนนั้นสามารถจัดการปัญหาการทุจริตในประเทศ ซึ่งเกิดขึ้นมากในอดีตจนถึงขั้นเป็นวิกฤตของประเทศให้กลับกลายเป็นประเทศที่เกิดการทุจริตน้อยได้ โดยการก่อตั้งหน่วยงานเพื่อต่อต้านการทุจริตหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งได้รับการยอมรับระดับนานาชาติว่าเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพและสามารถกำจัดทุจริตทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนได้อย่างประสบความสำเร็จ

5.2.1 ประวัติความเป็นมา

ในช่วงปีคริสต์ศักราช 1960 ถึง 1970 ฮ่องกงประสบกับปัญหาการขยายตัวอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากรและอุตสาหกรรมการผลิต รัฐต้องใช้ความพยายามอย่างมากที่จะต้องเร่งพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจให้ทันต่อสถานการณ์ ในขณะเดียวกันรัฐก็ต้องควบคุมดูแลและรักษาความเป็นอยู่ที่ดีของสังคมโดยการสร้างสิ่งจำเป็นต่าง ๆ ทั้งบ้านเมืองและการบริการประชาชนไปพร้อมกัน ซึ่งรัฐในขณะนั้นก็ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ส่งผลให้ประชาชนต่างพยายามแสวงหาและใช้วิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในการแสวงหาสิ่งจำเป็นหรือสิ่งที่ตนต้องการมากกว่าการทำตามกฎหมาย การทุจริตทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐเกิดขึ้นตลอดเวลาจนกลายเป็นปัญหาสังคมระดับชาติของฮ่องกง รัฐเองก็ยังไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้ จนต่อมาเกิดกรณีคดีของนายพลตำรวจ Peter Godbler ซึ่งนับเป็นจุดเปลี่ยนครั้งใหญ่ในด้านการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของฮ่องกง โดยคดีดังกล่าวส่งผลให้นายพลตำรวจ Peter Godbler ต้องเข้าสู่กระบวนการ

¹ Transparent International, "Table of Results: Corruption Perceptions Index 2015," [Online] Accessed: 1 February 2016. Available from: <https://www.transparency.org/cpi2015>

การดำเนินคดีในปี ค.ศ. 1970 เนื่องจากข้อหากระทำการทุจริตคอร์รัปชันโดยการแสวงหาทรัพย์สินและความร่ำรวยด้วยวิธีการทุจริตโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ต่อมานายพลตำรวจดังกล่าวก็ได้หลบหนีออกนอกประเทศไป ซึ่งเป็นผลทำให้ประชาชนไม่พอใจและออกมาประท้วงต่อต้านเป็นจำนวนมากใน ความล้มเหลวของรัฐบาลที่ไม่สามารถจัดการกับการทุจริตในประเทศได้และเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาล ดำเนินการหาวิธีการเพื่อดำเนินการจัดการกับปัญหานี้อย่างเร่งด่วน

ในการนี้ รัฐบาลจึงตอบรับกระแสเรียกร้องจากประชาชนโดยการเร่งรัดแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเกิดแนวความคิดที่ว่าถึงแม้รัฐบาลจะพยายามแก้ไขปัญหการทุจริตมากเพียงใดแต่ก็ไม่สามารถจะทำให้ประชาชนไว้วางใจและเชื่อถือได้ หากหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตปราศจากความเป็นอิสระจากหน่วยงานตำรวจและพลเรือน ดังนั้น จึงได้เกิดแนวความคิดในการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเฉพาะขึ้นมาในปี ค.ศ. 1974 และใช้ชื่อว่า คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันหรือ Independent Commission Against Corruption (ICAC) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระและขึ้นตรงต่อผู้ว่าการฮ่องกง ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฮ่องกงทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน² มีโครงสร้างสำนักงานประกอบด้วย 3 หน่วยงานหลัก³ ได้แก่

1. หน่วยปราบปราม (Operations Department) มีหน้าที่หลักในการรับ พิจารณากรณีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตและดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมาย The Independent Commission against Corruption Ordinance, กฎหมาย The Prevention of Bribery Ordinance และ The Elections Ordinance กำหนดไว้ รวมถึงกรณีการกระทำอันมิชอบโดยใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่⁴

2. หน่วยป้องกัน (Corruption Prevention Department) มีหน้าที่หลักในการตรวจสอบการกระทำและกระบวนการของหน่วยงานของรัฐและองค์กรมหาชนเพื่อลดโอกาสในการกระทำการทุจริตและเสาะหาช่องโหว่ที่จะสามารถนำไปสู่การทุจริต และให้คำแนะนำถึงมาตรการหรือแนวทางเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรเอกชนตามคำร้องขอ

² Hong Kong Independent Commission Against Corruption, "The Birth of the Icac," [Online] Accessed: 31 January 2016. Updated: 17 February 2014. Available from: http://www.icac.org.hk/en/about_icac/bh/

³ Hong Kong Independent Commission Against Corruption, "Organisation Structure," [Online] Accessed: 31 January 2016. Updated: 9 May 2014. Available from: http://www.icac.org.hk/en/about_icac/os/index.html

⁴ Hong Kong Independent Commission Against Corruption, "Statutory Duty," [Online] Accessed: 31 January 2016. Updated: 13 December 2012. Available from: http://www.icac.org.hk/en/operations_department/sd/index.html

3. หน่วยสัมพันธ์ชุมชน (Community Relations Department) ให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตและรวบรวมรายชื่อหน่วยงานที่สนับสนุนการต่อต้านการทุจริต นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่ในการชักจูงใจประชาชนให้เห็นโทษภัยของการทุจริตเพื่อรณรงค์ป้องกันการทุจริต รณรงค์ให้สังคมเกิดความตระหนักในความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตและความสำคัญของการป้องกันการทุจริต

ปัจจุบันมีบุคลากรในหน่วยงานประมาณ 1,200 คน ซึ่งบุคลากรกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนบุคลากรทั้งหมดมีประสบการณ์การทำงานมากกว่า 10 ปี จนอาจกล่าวได้ว่า หน่วยงานทั้งสามดังกล่าวข้างต้นเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญในการดำเนินขับเคลื่อนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฮ่องกงให้ประสบความสำเร็จจากอดีตที่เคยล้มเหลว และเป็นตัวแปรในการสร้างความตื่นตัวและความตระหนักถึงภัยร้ายของการทุจริตและความสำคัญของการจัดการกับปัญหาดังกล่าวให้แก่ประชาชน โดยทั้งหน่วยปราบปราม หน่วยป้องกันและหน่วยสัมพันธ์ชุมชนต่างก็มีกระบวนการทำงานอย่างพึ่งพาอาศัยกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความสำเร็จในผลงานอย่างสูงสุด แต่ละหน่วยงานจึงมีการร่วมมือและประสานการทำงานระหว่างกัน ประสบการณ์ในทางปฏิบัติอันเกิดจากการสืบสวนสอบสวนในแต่ละคดีที่สำคัญได้รับการศึกษาและวิเคราะห์อย่างละเอียดเพื่อเป็นแนวทางในการสร้างมาตรการป้องกันในการต่อไป

เนื่องจากลักษณะของอาชญากรรมประเภทการทุจริตมีความแตกต่างจากอาชญากรรมประเภทอื่น กล่าวคือ ไม่มีผู้เสียหายมาร้องเรียนโดยตรงเหมือนกับคดีอาญาประเภทอื่น อีกทั้งการสืบสวนสอบสวนและการพิสูจน์ความผิดยังทำได้ยาก⁵ จากการศึกษาแนวทางในการจัดการกับการทุจริตคอร์รัปชันของหน่วยงานดังกล่าวนี้พบว่า คณะกรรมการ ICAC มีอำนาจหน้าที่ทั้งในด้านการป้องกันและการปราบปรามควบคู่กัน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องในการแก้ปัญหาการทุจริตในภาครัฐได้อย่างรอบด้าน ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

ในด้านการป้องกันการทุจริต คณะกรรมการ ICAC มีอำนาจที่สำคัญ⁶ อันได้แก่ 1) ออกคำสั่งในเรื่องการควบคุมดูแลและแนวทางการบริหารงานของสำนักงาน 2) กำหนดกฎเกณฑ์ การฝึกหัด การเลื่อนตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ ICAC 3) กำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ICAC 4) กำหนดกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการเงินของสำนักงาน 5) ออกคำสั่งเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการ ICAC

⁵ Hong Kong Independent Commission Against Corruption, "Legal Empower," [Online] Accessed: 31 January 2016. Updated: 13 May 2014. Available from: http://www.icac.org.hk/en/about_icac/le/index.html

⁶ The Independent Commission Against Corruption Ordinance chapter 204 section 11

เห็นสมควรเพื่อป้องกันการใช้อำนาจในทางมิชอบของเจ้าหน้าที่และเพื่อเสริมสร้างให้เจ้าหน้าที่ที่มีความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติราชการ

ส่วนในด้านการปราบปราม คณะกรรมการ ICAC มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้⁷

1) รับเรื่องและพิจารณาเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต และสอบสวนกรณีดังกล่าว ตามที่เห็นสมควร

2) ดำเนินการสอบสวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นความผิดภายใต้กฎหมาย 3 ฉบับ ได้แก่ The Independent Commission against Corruption Ordinance, The Prevention of Bribery Ordinance และ The Elections Ordinance

3) ดำเนินการสอบสวนการกระทำเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการ ICAC มีความเห็นว่าเป็นการกระทำทุจริตมิชอบต่อหน้าที่ และรายงานให้ประธานทราบ

4) ตรวจสอบการกระทำและกระบวนการทำงานของหน่วยงานของรัฐเพื่อป้องกันมิให้เกิดการทุจริตได้ง่ายในอนาคตและเพื่อเปิดโปงการกระทำทุจริตที่เกิดขึ้นแล้ว

5) ให้คำแนะนำและช่วยเหลือแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องการจัดการกับการทุจริต ตามที่ได้ร้องขอ

6) ให้คำแนะนำหน่วยงานของรัฐในการปรับปรุงกระบวนการทำงานเพื่อควมมีประสิทธิภาพและเพื่อลดความเสี่ยงในการเกิดการทุจริตภายในหน่วยงานที่อาจเกิดขึ้นได้ภายใต้สถานการณ์ที่ง่ายต่อการเกิดการทุจริต

7) ให้ความศึกษาแก่สาธารณชนเกี่ยวกับภัยร้ายของการทุจริตเพื่อเป็นองค์ความรู้ในการป้องกันการทุจริตตั้งแต่ยังอยู่ในวัยเรียน

8) เรียกร้องการสนับสนุนจากสาธารณชนเพื่อต่อต้านการทุจริต

เมื่อศึกษาถึงบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ICAC พบว่า มีกฎหมายทั้งหมด 3 ฉบับซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่แก่คณะกรรมการ ICAC ซึ่งได้แก่ The Independent Commission Against Corruption Ordinance, The Prevention of Bribery Ordinance และ The Election (Corrupt and illegal

⁷ The Independent Commission Against Corruption Ordinance chapter 204 section 12

conduct) Ordinance⁸ และเป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ ICAC โดยตรงในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการสอบสวน มีรายละเอียดที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

3.1) The Independent Commission Against Corruption Ordinance เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยงาน การกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการ ICAC และเจ้าหน้าที่ ICAC การวางกรอบการสอบสวนของ ICAC การกำหนดกระบวนการในการดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาและจำหน่ายทรัพย์สินอันเกี่ยวกับการกระทำความผิด รวมไปถึงการกำหนดฐานความผิดและอัตราโทษกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนคำสั่งหรือให้การเท็จ เป็นต้น

3.2) The Prevention of Bribery Ordinance คือกฎหมายที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดความผิดอันเกี่ยวกับการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ, องค์กรของรัฐ, และลูกจ้างของภาคเอกชน ตลอดจนการกระบวนกรดำเนินคดี โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกรับหรือรับประโยชน์อื่นใดโดยปราศจากความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชา⁹ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเรียกรับหรือรับประโยชน์อื่นใดในลักษณะเพื่อเป็นการตอบแทนหรือรางวัลสำหรับกระทำหน้าที่ใดๆอย่างหนึ่ง¹⁰ ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้ผู้ให้สินบนนั้นมีความผิดด้วยในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการเรียกรับหรือรับประโยชน์อื่นใดในลักษณะเพื่อเป็นการตอบแทนหรือรางวัลสำหรับการให้ความช่วยเหลือหรือใช้อำนาจหน้าที่อันเกี่ยวกับการเข้าทำสัญญา บุคคลผู้นั้นมีความผิด และผู้ให้สินบนก็มีความผิดเช่นเดียวกัน¹¹ และประการสุดท้าย กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติหรือไม่สามารถอธิบายถึงแหล่งที่มาของเงินได้ย่อมถือว่ากระทำความผิด¹²

3.3) The Elections Ordinance กฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นมาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นการเฉพาะเพื่อการรันทิวว่าการเลือกตั้งจะต้องมีความเป็นธรรม โปร่งใส สุจริตและปราศจากการทุจริตคอร์รัปชันและการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งบังคับใช้กับการเลือกตั้งผู้บริหารระดับสูงสมาชิกสภานิติบัญญัติ เป็นต้น ทั้งนี้มีการกำหนดงบประมาณในการใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งไว้เป็นจำนวนเงินต่างกันตามการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่าง ๆ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการทุ่มเงินเพื่อซื้อขายเสียง

⁸ Hong Kong Independent Commission Against Corruption, "Legal Empower."

⁹ The Prevention of Bribery Ordinance Chapter 201 section 3

¹⁰ The Prevention of Bribery Ordinance Chapter 201 section 4

¹¹ The Prevention of Bribery Ordinance Chapter 201 section 5

¹² The Prevention of Bribery Ordinance Chapter 201 section 10

5.2.2 รูปแบบการดำเนินการขององค์กร

จากการศึกษาข้อมูลและกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการสืบสวนของคณะกรรมการ ICAC พบว่า สำนักงาน ICAC มีผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานโดยขึ้นตรงต่อผู้ว่าการฮ่องกง โดยมีคณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory Committees) 4 คณะ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าการเกาะฮ่องกงเช่นเดียวกัน ได้แก่ คณะกรรมการที่ปรึกษาของประธานกรรมการ ICAC (Advisory Committee on Corruption) คณะกรรมการที่ปรึกษาหน่วยปราบปราม (Operations Review Committee) คณะกรรมการที่ปรึกษาหน่วยป้องกัน (Corruption Prevention advisory Committee) และคณะกรรมการที่ปรึกษาหน่วยสัมพันธ์ชุมชน (Citizens Advisory Committee on Community Relation)¹³ ทั้งนี้ วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ICAC ให้เป็นไปตามที่ระบุไว้ในคำสั่งแต่งตั้งตามที่ผู้ว่าการฮ่องกงเห็นสมควร¹⁴ และจะต้องปฏิบัติภายใต้คำสั่งและการควบคุมของผู้ว่าการฮ่องกงเท่านั้น¹⁵ อย่างไรก็ตาม หากเป็นส่วนของการดำเนินการเกี่ยวกับการสืบสวนนั้นจะอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการตรวจสอบโดยเฉพาะ¹⁶

สำหรับการสืบสวนนั้น คณะกรรมการ ICAC สามารถแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ใด ๆ ขึ้นเพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการ ICAC ในการปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับการสอบสวนโดยความเห็นชอบของผู้ว่าการฮ่องกง¹⁷ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระงานและเพื่อให้การทำงานเป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้นจากการศึกษาข้อมูล พบว่ากระบวนการสืบสวนของคณะกรรมการ ICAC สามารถสรุปเป็นขั้นตอนได้ดังนี้

1) ผู้พบเห็นการกระทำสามารถรายงานการกระทำผิดต่อคณะกรรมการ ICAC ได้ด้วยตนเองที่สำนักงานใหญ่ ICAC หรือสำนักงานภูมิภาคของ ICAC หรือร้องเรียนผ่านโทรศัพท์

¹³ Hong Kong Independent Commission against Corruption, "Advisory Committee " [Online] Accessed: 31 January 2016. Updated: 12 December 2012. Available from: http://www.icac.org.hk/en/checks_and_balances/ac/index.html

¹⁴ Independent Commission against Corruption Ordinance Chapter 204 Section 5 (3)

¹⁵ Independent Commission Against Corruption Ordinance Chapter 204 Section 5 (2)

¹⁶ Hong Kong Independent Commission against Corruption, "Investigation Procedures " [Online] Accessed: 31 January 2016. Updated: 21 June 2013. Available from: http://www.icac.org.hk/en/report_corruption/ip/index.html

¹⁷ Independent Commission Against Corruption Ordinance Chapter 204 Section 8 (1)

จดหมาย หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ แล้วแต่กรณี โดยเรื่องกล่าวหาทุกเรื่องจะได้รับการตรวจสอบ และพิจารณาทุกวันโดยผู้อำนวยการของหน่วยปราบปราม ซึ่งหากพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องกล่าวหา นั้นอยู่ภายใต้อำนาจของ ICAC และปรากฏหลักฐานเบื้องต้นว่าสมควรที่จะให้มีการสอบสวน เรื่อง ดังกล่าวก็จะถูกส่งให้กับแผนกสอบสวน ผลของการสอบสวนมีได้สองประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง ให้ถูกดำเนินคดีภายใต้กระทรวงยุติธรรม หรือให้ยุติการสอบสวนโดยคำสั่งของคณะกรรมการ ตรวจสอบ (The Operations Review Committee)¹⁸

2) กระบวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ICAC จะเริ่มต้นเมื่อคณะกรรมการ ICAC ได้รับเรื่องกล่าวหาหรือเรียนกรณีเกิดการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในภาครัฐหรือเมื่อคณะกรรมการ ICAC เห็นสมควรให้มีการสอบสวน ซึ่งการดำเนินการกับเรื่องกล่าวหาหรือเรียนจะเริ่มต้นอย่างรวดเร็ว ภายใน 48 ชั่วโมงนับแต่ได้รับเรื่อง

3) หน่วยปราบปราม (Operations Department) จะดำเนินการพิจารณาเรื่อง กล่าวหาหรือเรียนเพื่อสรุปว่าเรื่องดังกล่าวนั้นมีมูลให้ดำเนินการต่อหรือไม่มีมูล หากพบว่าไม่มีมูล ก็ จะต้องนำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการตรวจสอบ (Operations Review Committee) ต่อไป แต่ หากปรากฏว่ามีมูล เรื่องนั้นก็จะถูกส่งต่อให้หน่วยสอบสวน (Investigation sections) เพื่อ ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง แล้วจึงรายงานความคืบหน้าแก่ คณะกรรมการตรวจสอบ

4) เมื่อสอบสวนเสร็จแล้ว ในลำดับต่อมาก็จะต้องนำพยานหลักฐานที่รวบรวมได้ เสนอต่อกระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) เพื่อพิจารณาว่าจะดำเนินคดีหรือไม่ดำเนินคดี โดยพิจารณาจากพยานหลักฐานที่คณะกรรมการ ICAC เสนอมา¹⁹ หากไม่ดำเนินคดี ก็จะต้องรายงาน ต่อคณะกรรมการตรวจสอบ แต่หากดำเนินคดี ก็จะมีการพิจารณาเพื่อตัดสินโทษผู้กระทำความผิด แล้วจึงรายงานต่อคณะกรรมการตรวจสอบ

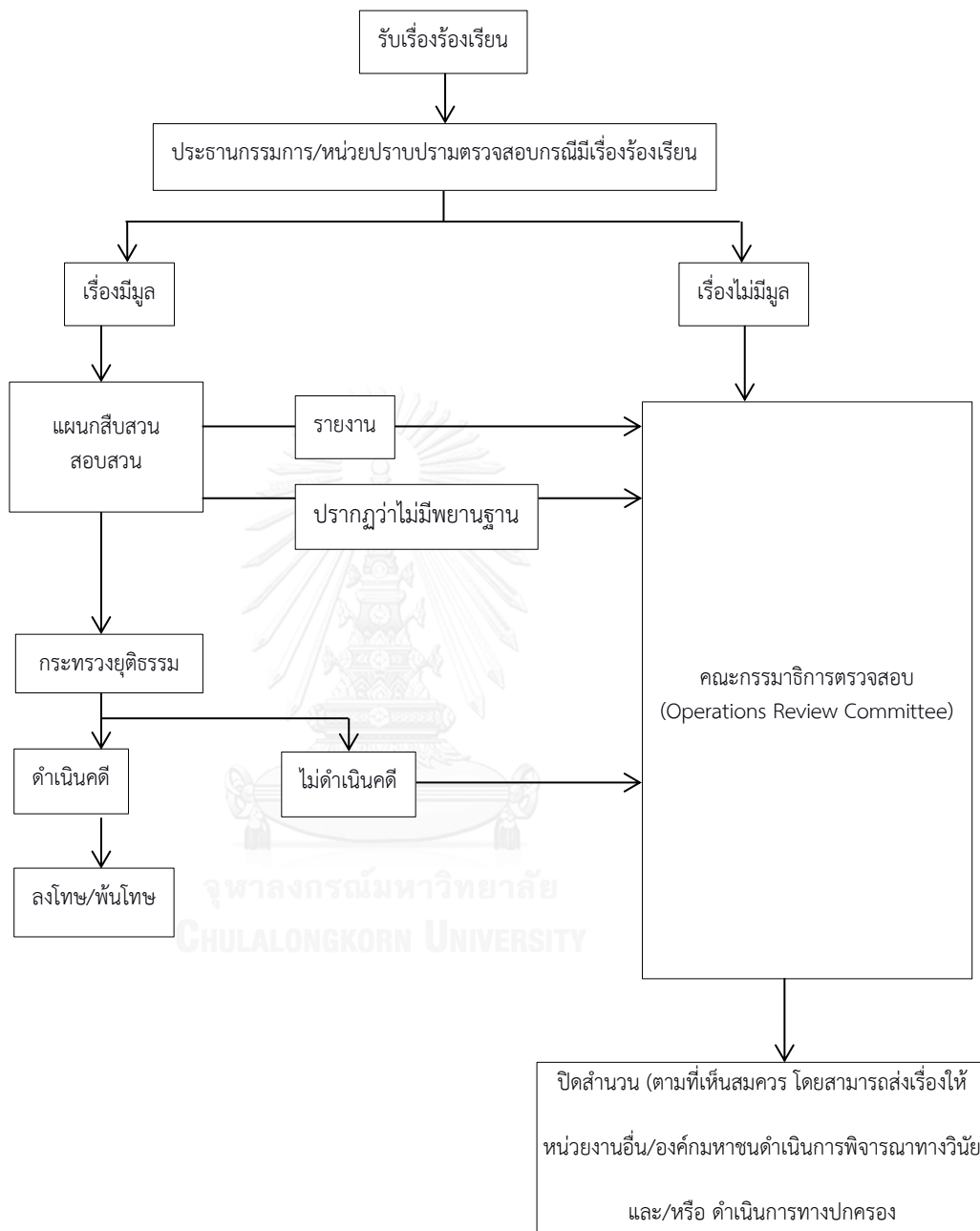
5) เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วจึงสามารถปิด คดีได้

¹⁸ Jeremy Lo Kwok-chung, [Online], , "Combating Corruption in Hong Kong," [Online] Accessed: 31 January 2016. Available from: http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No77/No77_05VE_Kwok-chung1.pdf

* Assistant Director of Operations Department, Independent Commission against Corruption (ICAC), Hong Kong Special Administrative Region.

¹⁹ Hong Kong Independent Commission Against Corruption, "Investigation," [Online] Accessed: 31 January 2016. Updated: 16 September 2013. Available from: http://www.icac.org.hk/en/operations_department/ow/i/index.html

กระบวนการสืบสวนสอบสวนเรื่องร้องเรียนของหน่วยปราบปราม²⁰



²⁰ Hong Kong Independent Commission against Corruption, "Investigation Procedures "

5.2.3 ระบบการตรวจสอบ (Check and Balance)²¹

คณะกรรมการตรวจสอบ (The Operations Review Committee) (ORC) ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ ICAC ซึ่งรวมประธานแล้วมีทั้งหมด 17 คน ซึ่งมาจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้ง ฝ่าย ICAC ฝ่ายตำรวจ ฝ่ายยุติธรรม ฝ่ายปกครอง รวมถึงผู้แทนจากภาคประชาชนซึ่งมีคุณสมบัติที่เหมาะสมและมีความซื่อสัตย์สุจริต โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะมีการประชุมโดยประมาณทุก 6 สัปดาห์ เพื่อพิจารณาตรวจสอบเรื่องกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการเห็นชอบแล้วว่าการณ์เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการทุจริตมีมูลเพียงพอ คณะกรรมการก็จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเพื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนเรื่องกล่าวหาต่อไป²² จากแผนภาพในเบื้องต้นจะสังเกตเห็นได้ว่า กรณีเรื่องกล่าวหาที่ไม่มีมูลหรือกรณีไม่ดำเนินคดีจะต้องมีการรายงานไปยังคณะกรรมการตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งเพื่อการแสดงออกถึงความโปร่งใสและการถ่วงดุลอำนาจกันและกันของแต่ละฝ่าย โดยภายหลังจากที่มีการสอบสวนเสร็จเรียบร้อยแล้วหากมีพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะดำเนินคดี สำนักงานสอบสวนดังกล่าวจะถูกพิจารณาและประเมินอีกครั้งโดยคณะกรรมการตรวจสอบ ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งเดียวที่มีอำนาจในการยุติการสอบสวนได้²³ จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการตรวจสอบเป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นจากบุคคลภายนอกเพื่อมาร่วมพิจารณาเรื่องกล่าวหา รวมถึงกรณีที่เลขาธิการกระทรวงยุติธรรม (Secretary of Justice) มีการสั่งไม่ฟ้องหรือไม่ดำเนินคดี คณะกรรมการชุดนี้ก็ต้องทำหน้าที่เป็นผู้กลั่นกรองเรื่องว่าสมควรต้องดำเนินการสืบสวนเพิ่มเติมหรือไม่

นอกจากนี้ ยังมีระบบการแบ่งแยกอำนาจในการสืบสวนออกจากอำนาจในการฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการ ICAC ไม่มีอำนาจฟ้องคดีด้วยตัวเอง แต่อำนาจในการฟ้องคดีจะเป็นอำนาจของเลขาธิการกระทรวงยุติธรรมเท่านั้น

²¹ Hong Kong Independent Commission Against Corruption, "Balancing Forces," [Online] Accessed: 31 January 2016. Updated: 12 December 2012. Available from: http://www.icac.org.hk/en/checks_and_balances/bf/index.html

²² Jeremy Lo Kwok-chung, [Online], , "Combatting Corruption in Hong Kong."

²³ Hong Kong Independent Commission Against Corruption, "Investigation."

5.2.4 ข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจในการสืบสวน

ในหัวข้อนี้จะแบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็น 3 หัวข้อ ได้แก่ อำนาจในการสืบสวน ลักษณะของเรื่องกล่าวหา มีรายละเอียดดังนี้

5.2.4.1 อำนาจในการสืบสวน

จากการศึกษากฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Ordinance ในเรื่องอำนาจในการสืบสวน พบว่า คณะกรรมการมีอำนาจอันกว้างขวางในการปราบปรามการทุจริตทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน กล่าวคือ คณะกรรมการ ICAC มีอำนาจจับกุม (Power of Arrest) โดยเจ้าหน้าที่ ICAC ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการ ICAC สามารถจับกุมบุคคลผู้ต้องสงสัยว่าได้กระทำความผิดตาม The Independent Commission Against Corruption Ordinance, The Prevention of Bribery Ordinance และ The Election (Corrupt and illegal conduct) Ordinance โดยไม่มีหมายได้ หากมีเหตุอันควรให้เชื่อได้บุคคลผู้นั้นได้กระทำความผิดตามกฎหมายฉบับดังกล่าวข้างต้นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้กระทำความผิดฐานข่มขู่ว่าจะเปิดโปงความลับ โดยอาศัยการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่²⁴ บทบัญญัติดังกล่าวยอมทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ICAC ในการดำเนินการเพื่อจับกุมและนำตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษเป็นไปด้วยความคล่องตัวและรวดเร็ว ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ นอกจากนี้ ในระหว่างการสอบสวนผู้ต้องสงสัยตามกฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Ordinance, The Prevention of Bribery Ordinance และ The Election (Corrupt and illegal conduct) Ordinance หากพบว่าผู้ต้องสงสัยได้กระทำความผิดอื่นร่วมด้วยหรือพบความผิดอื่นที่มีส่วนเชื่อมโยงกับการทุจริต เจ้าหน้าที่ ICAC ก็มีอำนาจจับกุมบุคคลผู้นั้นได้ รวมถึงเข้าไปในสถานที่ที่เชื่อว่าผู้ต้องสงสัยซ่อนอยู่ได้ ซึ่งภายหลังจากการจับกุม เจ้าหน้าที่ ICAC จะต้องนำตัวผู้ต้องสงสัยไปยังสถานีตำรวจเพื่อให้ตำรวจดำเนินการภายใต้กฎหมายตำรวจ (The Police Force Ordinance) หรือนำมากักขังที่สำนักงาน ICAC ทั้งนี้ คณะกรรมการ ICAC สามารถพิจารณาปล่อยตัวผู้ต้องสงสัยไปได้ตามที่เห็นสมควร โดยให้ผู้ต้องสงสัยวางเงินประกันไว้ภายใต้เงื่อนไขว่าจะต้องมารายงานตัวต่อคณะกรรมการ ICAC ตามวันเวลาที่คณะกรรมการ ICAC กำหนดไว้ (Procedure after arrest)²⁵

²⁴ Independent Commission Against Corruption Ordinance Chapter 204 Section 10

²⁵ Independent Commission Against Corruption Ordinance Chapter 204 Section 10A

นอกจากนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้คณะกรรมการ ICAC มีอำนาจขอหมายค้นจากศาล (Search Warrants)²⁶ และมีอำนาจเข้าค้นในสถานที่หรือตัวบุคคลและยึดสิ่งของใดไว้ได้ หากมีเหตุอันควรเชื่อปรากฏว่าเป็นหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดได้ (Power of Search and Seizure)²⁷ รวมถึงมีอำนาจในการพิมพ์ลายนิ้วมือและถ่ายภาพ รวมถึงบันทึกรูปพรรณสัณฐานของผู้ถูกจับกุม (Power to take finger-prints and Photographs)²⁸ และในการสอบสวน คณะกรรมการ ICAC ยังสามารถมีอำนาจสั่งให้มีการตรวจพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ผู้ต้องสงสัยได้โดยไม่ว่าผู้ต้องสงสัยจะให้ความยินยอมหรือไม่ หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการตรวจพิสูจน์นั้นจะสามารถยืนยันหรือหักล้างข้อกล่าวหาได้ (Taking of non-intimate samples)²⁹

สำหรับกฎหมาย The Prevention of Bribery Ordinance ซึ่งเป็นกฎหมายอีกฉบับที่มีความสำคัญไม่แพ้กันในการเป็นเครื่องมือให้กับคณะกรรมการ ICAC ในการปราบปรามการกระทำความผิดอันเกี่ยวกับการทุจริต โดยจากการศึกษาตัวบทกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ สามารถสรุปสาระสำคัญในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจของคณะกรรมการ ICAC ในการสืบสวนได้ คือ อำนาจหน้าที่พิเศษในการสอบสวน ได้แก่ การสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงินและทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการกระทำทุจริต การตรวจค้นทางบัญชี การตรวจสอบเอกสารทางธุรกิจและเอกสารส่วนตัว การดำเนินเรียกให้ผู้ถูกกล่าวหา มาเพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน รายได้และรายจ่าย³⁰ รวมถึงการยับยั้งและควบคุมเอกสารเกี่ยวกับการเดินทาง³¹ และการจำหน่ายจ่ายโอนซึ่งทรัพย์สินเพื่อป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดหลบหนีออกจากประเทศ หรือกระทำความผิดฐานฟอกเงินเพื่อหลีกเลี่ยงคำสั่งริบทรัพย์สินของศาล³²

²⁶ Independent Commission Against Corruption Ordinance Chapter 204 Section 10B

²⁷ Independent Commission Against Corruption Ordinance Chapter 204 Section 10C

²⁸ Independent Commission Against Corruption Ordinance Chapter 204 Section 10D

²⁹ Independent Commission Against Corruption Ordinance Chapter 204 Section 10E

³⁰ The Prevention of Bribery Ordinance Chapter 201 section 13

³¹ The Prevention of Bribery Ordinance Chapter 201 section 17A

³² The Prevention of Bribery Ordinance Chapter 201 section 17BA

5.2.4.2 ลักษณะของเรื่องกล่าวหา

พิจารณาตามกฎหมาย Independent Commission against Corruption Ordinance ลักษณะของกฎหมายที่คณะกรรมการ ICAC มีอำนาจในการสอบสวนการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและรวมไปถึงอาชญากรรมที่มีความเชื่อมโยงกับการทุจริตได้ มีดังนี้³³

1. เรื่องกล่าวหาที่สงสัยว่าจะได้กระทำความผิดตามกฎหมาย Independent Commission against Corruption Ordinance

2. เรื่องกล่าวหาที่สงสัยว่าจะได้กระทำความผิดตามกฎหมาย the Prevention of Bribery Ordinance อันได้แก่ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกรับผลประโยชน์อื่นใดโดยไม่มีอำนาจหรือไม่ได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชา³⁴ การรับสินบนไม่ว่าจะในประเทศหรือต่างประเทศ การรับประโยชน์อื่นใดหรือรางวัลจากบุคคลใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือปราศจากเหตุผลอันสมควร³⁵ เป็นต้น

3. เรื่องกล่าวหาที่สงสัยว่าจะได้กระทำความผิดตามกฎหมาย The Election (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance อันได้แก่ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งใช้จ่ายเงินไปในการเลือกตั้งในทางที่มิชอบ³⁶ หรือใช้จ่ายในทางที่ผิดปกติ³⁷ กรณีบุคคลใดหรือผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งคนใดกระทำการเผยแพร่ข้อมูลทางการเงินที่เป็นเท็จ³⁸ หรือกระทำการใดหรือเผยแพร่ให้บุคคลอื่นเข้าใจผิดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งอีกคนหนึ่ง³⁹ หรือกระทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งโดยใช้ชื่อหรือเครื่องหมายของพรรคใด ๆ โดยมิชอบ⁴⁰

4. เรื่องกล่าวหาที่สงสัยว่าจะได้กระทำความผิดฐานการข่มขู่ว่าจะเปิดโปงความลับซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่มิชอบ

³³ Independent Commission Against Corruption Ordinance Chapter 204 Section 12

³⁴ The Prevention of Bribery Ordinance Chapter 201 section 3

³⁵ The Prevention of Bribery Ordinance Chapter 201 section 4

³⁶ The Election (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance section 23

³⁷ The Election (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance section 24

³⁸ The Election (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance section 25

³⁹ The Election (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance section 26

⁴⁰ The Election (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance section 27

5. เรื่องกล่าวหาที่สงสัยว่าจะได้มีการสมคบร่วมกันกระทำความผิดตามกฎหมาย ทั้งสามฉบับที่ได้กล่าวมา

อย่างไรก็ดี กฎหมายฉบับนี้ก็ยังเปิดช่องให้คณะกรรมการ ICAC สามารถเป็นผู้เริ่ม การสอบสวนได้เองโดยตรงเลยตามที่คณะกรรมการ ICAC เห็นสมควร จากที่กล่าวมาเบื้องต้น ผู้เขียน สังเกตได้ว่า ลักษณะเรื่องกล่าวหาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ICAC มีอำนาจในการ ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงนั้นเป็นเพียงการกำหนดตามลักษณะของการกระทำผิดเท่านั้น ซึ่งเรื่อง กล่าวหาที่คณะกรรมการ ICAC ไม่สามารถจะดำเนินการสอบสวนได้ก็มีเพียงกรณีที่ไม่มีหลักฐานใน การดำเนินการสอบสวนที่เพียงพอ ทั้งนี้ สำนักงาน ICAC มียุทธศาสตร์สำคัญในการทำงานแบบเลือก เรื่องเจาะเน้นที่สำคัญ ๆ ในการสืบสวน ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพและได้ผล ประชาชน สามารถเชื่อถือได้ โดยการมุ่งเน้นเรื่องที่สาธารณชนเห็นว่า มีความสำคัญและส่งผลร้ายแรง ทำให้ สำนักงานสร้างความชำนาญพิเศษในการปราบปรามการทุจริตได้ และยังสามารถให้คำแนะนำ หน่วยงานรัฐบาลอื่นในการอุดช่องว่างซึ่งอาจนำไปสู่การทุจริตอย่างได้ผล⁴¹

กล่าวโดยสรุป ICAC เป็นหน่วยงานหนึ่งเดียวที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตของประเทศฮ่องกงได้อย่างเป็นอิสระ โดยขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีของรัฐเท่านั้น ทำให้การดำเนินงานของ ICAC เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพรวดเร็วและปราศจากการแทรกแซงจาก หน่วยงานอื่น ๆ โดยมีกฎหมายที่ให้อำนาจและกำหนดหน้าที่แก่คณะกรรมการ ICAC ในการจัดการ กับการทุจริตได้ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างครอบคลุมเพื่อประโยชน์ในการร่วมมือ แลกเปลี่ยน และสืบค้นข้อมูล นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้คณะกรรมการ ICAC มีอำนาจพิเศษใน การสอบสวนอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ มีอำนาจจับกุม ค้น ยึด กักขังและตรวจพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ ได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องอาศัยอำนาจของตำรวจ ซึ่งส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวน เป็นไปด้วยความรวดเร็ว เนื่องจากไม่ต้องร้องขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น จึงทำให้การ สอบสวนของ ICAC เป็นการสอบสวนในเชิงรุก

⁴¹ ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคณะ, การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 274.

5.3 Corruption Practice Investigation Bureau (ประเทศสิงคโปร์)

Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) เป็นหน่วยงานอิสระ ทำหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการสืบสวนสอบสวนและป้องกันกรณีการทุจริตทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนของประเทศสิงคโปร์⁴² และนับว่าเป็นประเทศที่มีองค์กรต่อต้านการทุจริตที่ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงานอย่างมาก โดยพิจารณาจากการที่ประเทศสิงคโปร์ได้รับการจัดลำดับให้เป็นประเทศที่มีค่าความโปร่งใสมากเป็นอันดับที่ 8 จาก 168 ประเทศในปี 2015⁴³ ซึ่งเป็นการทำสำรวจโดยองค์การความโปร่งใสสากล (Transparency International: TI) ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรนำมาศึกษาเพื่อเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเทศไทยต่อไป

5.3.1 ประวัติความเป็นมา

CPIB ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1952 เป็นองค์กรอิสระ ทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและป้องกันการทุจริตของประเทศสิงคโปร์ ในอดีต คดีเกี่ยวกับการทุจริตที่เกิดขึ้นในประเทศสิงคโปร์ จะได้รับการสืบสวนสอบสวนโดยแผนกต่อต้านการทุจริต โดยเป็นเพียงแผนกเล็ก ๆ แผนกหนึ่งในกรมตำรวจ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาคือ องค์กรดังกล่าวไม่ได้รับการสนับสนุนที่ดีจากสาธารณชน ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือกับ CPIB เท่าที่ควร เนื่องจากความเคลือบแคลงสงสัยในประสิทธิภาพของหน่วยงานและเกรงกลัวต่ออันตรายที่อาจได้รับจากการรายงานการกระทำผิด จนต่อมาในเดือนกันยายน ค.ศ. 1952 ประเทศสิงคโปร์ได้จัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาแยกเป็นเอกเทศจากกรมตำรวจ โดยในระยะเริ่มต้น CPIB เป็นเพียงองค์กรเล็ก ๆ ที่ดำเนินการด้วยเจ้าหน้าที่เพียง 13 คน เท่านั้น

ในช่วงปี ค.ศ. 1962 – 1984 CPIB ต้องประสบกับปัญหามากมาย เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตนั้นไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ อีกทั้ง ยังเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการรวบรวมพยานฐานในคดีในการเอาผิดกับผู้กระทำทุจริตอีกด้วย จนต่อมาเกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงขึ้นโดยการเข้ามามีอำนาจของพรรคการเมืองหนึ่ง ชื่อว่า พรรค the People's Action ในปี ค.ศ. 1959 ซึ่งเข้ามามีบทบาทในการปราบปรามการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่อย่างจริงจัง เจ้าหน้าที่หลายคนถูกปลดจากตำแหน่ง และอีกพวกหนึ่งก็ลาออกจากตำแหน่งเพื่อหลีกเลี่ยงการสืบสวนสอบสวน การกระทำที่ชัดเจนและหนักแน่นของ CPIB ส่งผลให้ประชาชนเกิดความมั่นใจใน

⁴² Corruption Practice Investigation Bureau, "Introduction," [Online] Accessed: 1 February 2016. Updated: 27 January 2016. Available from: <https://www.cpi.gov.sg/about-us/introduction>

⁴³ Transparent International, "Table of Results: Corruption Perceptions Index 2015."

ประสิทธิภาพของหน่วยงานและเจตนาของรัฐบาลในการจัดการกับปัญหาการทุจริตในประเทศ
สิงคโปร์มากขึ้น

ในเรื่องของการปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับการจัดการปัญหาการทุจริตในประเทศสิงคโปร์
CPIB มุ่งดำเนินการทั้งหมด 3 ประการหลัก อันได้แก่ ประการที่หนึ่ง สร้างความเข้มแข็งในการปฏิบัติ
ตามอำนาจหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ โดยการปรับปรุงทักษะของเจ้าหน้าที่และมาตรฐานของการ
สืบสวนสอบสวน การใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย รวมถึงการรวบรวมและนำเสนอพยานหลักฐานทาง
ดิจิทัลที่อยู่ในอุปกรณ์คอมพิวเตอร์และอิเล็กทรอนิกส์ ประการที่สอง สร้างเครือข่ายและผลานความ
ร่วมมือทั้งในประเทศและระดับนานาชาติเพื่อเสริมสร้างมาตรการป้องกันการทุจริต และประการ
สุดท้าย เน้นการเรียนรู้ การฝึกฝน การทำงานเป็นกลุ่ม การจัดการกระบวนการและระบบที่ดี เพื่อพัฒนา
ความสามารถของหน่วยงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น⁴⁴

สำหรับภารกิจหลักขององค์กร CPIB ได้แก่ (1) การรับเรื่องร้องเรียนและสืบสวน
กรณีมีการร้องเกี่ยวกับการทุจริตทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน (2) การสืบสวนกรณีเกี่ยวกับการ
ประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเกี่ยวพันการการทุจริต รวมถึงการรายงานกรณีดังกล่าวให้
หน่วยงานนั้นทราบเพื่อดำเนินการลงโทษทางวินัย (3) การป้องกันการทุจริตในภาครัฐโดยการ
ตรวจสอบกระบวนการปฏิบัติงานเพื่อลดโอกาสการเกิดการทุจริต (4) ปกป้องความเป็นหนึ่ง
เดียวกันของภาครัฐและสนับสนุนธุรกรรมที่ปราศจากการทุจริตในเอกชน จะเห็นได้ว่าสำนักงาน CPIB
นั้นเป็นองค์กรต่อต้านการทุจริตที่เน้นหนักในด้านการสืบสวนโดยเฉพาะ โดยมีฝ่ายสืบสวนสอบสวน
ขององค์กรทำหน้าที่หลักภายใต้กรอบของกฎหมาย the Prevention of Corruption Act

5.3.2 รูปแบบการดำเนินการขององค์กร

CPIB เป็นองค์กรที่ดำเนินงานภายใต้สำนักงานนายกรัฐมนตรี⁴⁵ ประกอบด้วย 3
ฝ่ายหลักภายในองค์กร อันได้แก่⁴⁶

1. ฝ่ายปราบปราม (The Operation Department)

⁴⁴ Corruption Practice Investigation Bureau, "Our History," [Online] Accessed: 1 February 2016. Updated: 27 January 2016. Available from: <https://www.cpi.gov.sg/about-us/our-history>

⁴⁵ Koh Teck Hin, "Investigation and Prosecution of Corruption Offences," [Online] Accessed: 1 February 2016. Available from: http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No86/No86_15VE_Hin2.pdf

⁴⁶ Corruption Practice Investigation Bureau, "Organisation Structure " [Online] Accessed: 1 February 2016. Updated: 27 January 2016. Available from: <https://www.cpi.gov.sg/about-us/organisation-structure>

ฝ่ายปราบปรามแบ่งเป็น 2 แผนก ได้แก่ หนึ่ง แผนกข่าวกรอง ซึ่งทำหน้าที่รวบรวมและคัดกรองข้อมูลเพื่อสนับสนุนการสืบสวนสอบสวนของฝ่ายสืบสวนสอบสวน และสอง แผนกจัดการและสนับสนุน ซึ่งทำหน้าที่ในการสนับสนุนช่วยเหลือฝ่ายสืบสวนสอบสวน อันเกี่ยวข้องกับการค้นหาพยานหลักฐานทางดิจิทัลและการนำเครื่องจับเท็จมาใช้

2. ฝ่ายธุรการองค์กร (The Corporate Affairs Department)

ฝ่ายธุรการองค์กรประกอบด้วย 4 แผนก ได้แก่ แผนกพัฒนาและจัดการบุคคล แผนกธุรการและการเงิน ฝ่ายวางแผนและสัมพันธ์องค์กร แผนกข้อมูลเทคโนโลยี โดยแต่ละแผนกจะทำงานประสานความร่วมมืออย่างสอดคล้องซึ่งกันและกัน ตามอำนาจหน้าที่ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3. ฝ่ายสืบสวนสอบสวน (The Investigation Department)

ฝ่ายสืบสวนสอบสวนเป็นฝ่ายที่ทำหน้าที่สำคัญขององค์กร CPIB กล่าวคือ ทำหน้าที่หลักในการสืบสวนสอบสวนกรณีมีการกล่าวหาว่าเกิดการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้กฎหมาย the Prevention of Corruption Act โดยในฝ่ายนี้จะแบ่งการปฏิบัติงานออกเป็น 2 สาย ได้แก่ สายคดีภาครัฐ และสายคดีภาคเอกชน เมื่อได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนจนเสร็จสิ้นแล้ว สำนักงานการสืบสวนสอบสวนดังกล่าวพร้อมด้วยพยานหลักฐานทั้งหมดก็จะถูกส่งไปให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นลายลักษณ์อักษรว่าจะดำเนินการฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีต่อไป สำหรับสำนักงานการสืบสวนที่สมบูรณ์จะถูกส่งไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาประกอบกับพยานหลักฐานที่หามาได้ แต่หากเป็นกรณีที่มีพยานหลักฐานที่ไม่เพียงพอที่จะสามารถสนับสนุนให้มีการดำเนินกระบวนการวิพากษ์วิจารณ์ความในศาลได้ กรณีเช่นนี้จะถูกส่งไปให้กับผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัย

สำหรับกระบวนการสืบสวนกรณีมีการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ CPIB จะทำงานร่วมกันกับหลายหน่วยงานทั้งหน่วยงานของรัฐและเอกชนเพื่อจุดประสงค์ในการรวบรวมพยานหลักฐานและข้อมูลที่จำเป็นเพื่อนำมาพิสูจน์ข้อกล่าวหา ทั้งนี้ หากหน่วยงานอื่นตรวจพบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เรื่องนั้นก็จะถูกส่งต่อมาให้เจ้าหน้าที่ CPIB ดำเนินการสืบสวน⁴⁷ ซึ่งสำนักงาน CPIB จะดำเนินการกับเรื่องกล่าวที่ร้องเรียนมายังสำนักงานภายใน 14 วันนับจากวันที่ได้รับเรื่อง โดยกระบวนการสืบสวนของเจ้าหน้าที่ CPIB จะเริ่มต้นขึ้นภายหลังจากมีการกล่าวหาเรื่องร้องเรียนมายังสำนักงาน CPIB ทั้งนี้ ในลำดับแรกเรื่องกล่าวหาที่รับมาจะถูกส่งไป

⁴⁷ Corruption Practice Investigation Bureau, "Other Organisation CpiB Works with During Investigation," [Online] Accessed: 1 February 2016. Updated: 27 January 2016. Available from: <https://www.cpiB.gov.sg/about-us/organisations-we-work-closely>

คณะกรรมการตรวจสอบคำกล่าวหา (the Complaints Evaluation Committee) พิจารณาและคัดกรอง ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องตรวจสอบและเป็นผู้พิจารณาว่าคำกล่าวหาขึ้นอยู่กับขอบเขตอำนาจของสำนักงาน CPIB หรือไม่ และรวมถึงคำกล่าวหาที่มีมูลเพียงพอหรือไม่ต่อการดำเนินการสืบสวนหรือดำเนินการอย่างอื่น⁴⁸ หากเรื่องกล่าวหาไม่ชัดเจน ไม่มีพยานหลักฐานในเบื้องต้น เจ้าหน้าที่ CPIB ก็ไม่สามารถดำเนินการต่อได้ สำหรับการฟ้องดำเนินคดี อาจกล่าวได้ว่า เจ้าหน้าที่ CPIB และพนักงานอัยการมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด โดยกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ CPIB จะต้องปฏิบัติงานร่วมกับอัยการในการดำเนินกระบวนการสืบสวนกรณีการทุจริตโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกกรณีเพื่อการปราบปรามการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเจ้าหน้าที่ CPIB จะฟ้องคดีต่อศาลได้ก็ด้วยความเห็นชอบจากพนักงานอัยการเท่านั้น⁴⁹

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า สำนักงาน CPIB เป็นองค์กรหนึ่งเดียวที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการสืบสวนกรณีความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและการให้สินบนของประเทศสิงคโปร์ โดยสำนักงาน CPIB มีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐและสืบสวนกรณีที่มีการกล่าวหาว่าเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต โดยการสืบสวนจะเน้นไปที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและเจ้าหน้าที่ซึ่งดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีโอกาสสูงอันเนื่องต่อการกระทำทุจริตได้ง่าย ซึ่งหากพิจารณาจากกระบวนการสืบสวนของ CPIB อาจกล่าวได้ว่าการที่สำนักงาน CPIB ได้จัดให้มีคณะกรรมการหนึ่งคณะซึ่งแต่งตั้งโดยผู้อำนวยการ CPIB ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและพิจารณาเรื่องกล่าวหาในเบื้องต้นได้แล้วว่าเรื่องดังกล่าวอยู่ในขอบเขตอำนาจของสำนักงาน CPIB หรือไม่ โดยไม่ต้องส่งเรื่องขึ้นไปให้ผู้อำนวยการ CPIB เป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการรับและพิจารณาเรื่องกล่าวหา นั้น ทำให้กระบวนการในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ CPIB ในการจะเริ่มดำเนินการสืบสวนเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

⁴⁸ Corruption Practice Investigation Bureau, "How CpiB Deals with Corruption Complaints " [Online] Accessed: 1 February 2016. Updated: 27 January 2016. Available from: <https://www.cpiB.gov.sg/eservices/reportingproviding-information-corruption-offences/how-cpiB-deals-corruption-complaints>

⁴⁹ Hin, K. T., "Investigation and Prosecution of Corruption Offences."

* Koh Teck Hin is Deputy Director (Operations), Corrupt Practices Investigations Bureau, Singapore.

5.3.3 ระบบการตรวจสอบ (Check and Balance)

พิจารณาในแง่ของระบบการตรวจสอบการทำงานของสำนักงาน CPIB นั้น พบว่าสำนักงาน CPIB นั้นปฏิบัติงานโดยขึ้นตรงสำนักนายกรัฐมนตรีของประเทศโดยตรง โดยทางสำนักงาน CPIB จะรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งสำนักงานดังกล่าวอ้างว่า การกำหนดเช่นนี้จะส่งผลให้การปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ของสำนักงานเป็นไปอย่างอิสระ ซึ่งหน่วยงานอื่นไม่สามารถจะเข้าแทรกแซงในการทำงานได้ เพราะฉะนั้นกระบวนการตรวจสอบการทำงานของสำนักงาน CPIB จะถูกประเมินและพิจารณาโดยสำนักนายกรัฐมนตรีเท่านั้น

นอกจากนี้ ในประเด็นเกี่ยวกับเรื่องงานสืบสวนของสำนักงาน CPIB ตามที่ได้กล่าวไปแล้ว หากพิจารณาตามตัวบทกฎหมาย the Prevention of Corruption Act พบว่า สำนักงาน CPIB จะต้องขึ้นกับสำนักงานอัยการสูงสุด (the Attorney-General's Chambers) สำหรับการเป็นที่ปรึกษาทางกฎหมาย เนื่องจากสำนักงาน CPIB ไม่มีแผนกกฎหมายภายในสำนักงาน⁵⁰ อีกทั้ง ในการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาในข้อหากระทำการทุจริตตามกฎหมายดังกล่าว นั้น เจ้าหน้าที่ CPIB ไม่มีอำนาจฟ้องด้วยตนเองแต่จะดำเนินการฟ้องร้องได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากอัยการเท่านั้น⁵¹ หากมีความเห็นตรงกัน ก็สามารถดำเนินการฟ้องร้องผู้ถูกกล่าวหาในศาลได้ โดยเจ้าหน้าที่ CPIB จะทำงานร่วมกันกับพนักงานอัยการในการนำเสนอพยานหลักฐานที่ได้จากการสืบสวนต่อศาล เพื่อให้ศาลพิจารณา ซึ่งหมายความว่า สำนักงาน CPIB ไม่ได้มีอำนาจเบ็ดเสร็จในตัวเองแต่ยังต้องได้รับการตรวจสอบ (check and balance) จากอัยการอีกชั้นหนึ่งก่อน

5.3.4 ข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจในการสืบสวน

5.3.4.1 อำนาจในการสืบสวน

จากการศึกษาพบว่า กฎหมาย The Prevention of Corruption Act ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ CPIB ในปราบปรามการทุจริตได้กำหนดให้ CPIB มีอำนาจในการสืบสวนอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ CPIB มีอำนาจจับกุมผู้ต้องสงสัยว่าได้กระทำความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ได้โดยไม่มีหมาย รวมถึงการค้นตัวผู้ต้องสงสัยและยึดสิ่งของที่เชื่อว่าเป็นพยานหลักฐานในคดีได้ โดยภายหลังจากถูกจับกุมแล้ว ก็จะต้องนำตัวผู้ถูกจับกุมไปยังสถานีตำรวจหรือสำนักงาน CPIB⁵² อำนาจ

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Corruption Practice Investigation Bureau, "Organisation Structure "

⁵² The Prevention of Corruption Act 1960 section 15

ในการพกพาอาวุธ⁵³ อำนาจในการให้ประกันตัว⁵⁴ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ CPIB ยังมีอำนาจพิเศษในการเข้าถึงข้อมูลทางบัญชีและทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหา⁵⁵ อำนาจในการสืบสวนซึ่งได้รับมอบหมายจากอัยการ⁵⁶ รวมถึงไปถึง อำนาจของพนักงานในการตรวจสอบสมุดบัญชีธนาคาร⁵⁷ อำนาจของอัยการในการได้มาซึ่งข้อมูลจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง⁵⁸ อำนาจในการค้นและยึดพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดีโดยไม่มีหมายค้นได้ในกรณีจำเป็นเพื่อไม่ให้เกิดการยักย้าย ถ่ายเท หรือทำลายพยานหลักฐาน⁵⁹

นอกจากนี้ สำนักงาน CPIB ยังมีอำนาจในการสืบสวนการกระทำความผิดอื่น ๆ นอกเหนือจากการทุจริต ซึ่งการให้อำนาจไว้เช่นนี้นับเป็นประเด็นที่สำคัญมากเนื่องจากโดยทั่วไปแล้วการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตนั้นมักเกิดขึ้นโดยอาศัยองค์ประกอบของอาชญากรรมอื่น ๆ ร่วมด้วย⁶⁰

อาจสรุปได้ว่า เจ้าหน้าที่ C PIB มีอำนาจพิเศษในการสืบสวนค่อนข้างมากหลายประการเช่นเดียวกับตำรวจตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทั้งในการจับกุม การค้นและยึดโดยไม่มีหมายค้น การพิจารณาการให้ประกันตัว รวมถึงอำนาจได้การเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการสืบสวนข้อเท็จจริง ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการสืบสวนข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่ CPIB มีประสิทธิภาพและสามารถปฏิบัติงานได้ด้วยความหนักแน่นและรวดเร็ว

⁵³ The Prevention of Corruption Act 1960 section 15A

⁵⁴ The Prevention of Corruption Act 1960 section 16

⁵⁵ The Prevention of Corruption Act 1960 section 18

⁵⁶ The Prevention of Corruption Act 1960 section 19

⁵⁷ The Prevention of Corruption Act 1960 section 20

⁵⁸ The Prevention of Corruption Act 1960 section 21

⁵⁹ The Prevention of Corruption Act 1960 section 22

⁶⁰ Hin, K. T., "Investigation and Prosecution of Corruption Offences."

5.3.4.2 ลักษณะของเรื่องกล่าวหา

จากการศึกษากฎหมาย The Prevention of Corruption Act ซึ่งมีผลบังคับใช้เริ่มแรกในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1960 พบว่า กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ CPIB ในการสืบสวนข้อเท็จจริงและจับกุมเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความทุจริตอย่างมากมาย และในเวลาต่อมากฎหมายดังกล่าวก็ได้รับการแก้ไขปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปราบปรามการทุจริตให้ได้ผลยิ่งขึ้น โดยการเพิ่มอัตราโทษและเพิ่มอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ CPIB

ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ลักษณะของเรื่องกล่าวหาอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เจ้าหน้าที่ CPIB มีอำนาจในการสืบสวนข้อเท็จจริงนั้น ต้องเป็นกรณีดังต่อไปนี้

1. กรณีบุคคลใดกระทำหรือกระทำการร่วมกับบุคคลอื่นในการจูงใจ รับ หรือยินยอมร่วมกันว่าจะรับการเสนอให้ซึ่งประโยชน์ใด ๆ แก่ตนเองหรือแก่ผู้อื่นโดยทุจริต⁶¹ หรือให้ให้สัญญา หรือเสนอให้แก่บุคคลใดซึ่งประโยชน์ใด ๆ แก่ตนเองหรือแก่ผู้อื่นโดยทุจริต⁶²
2. กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรับหรือได้มาหรือยินยอมที่จะรับหรือได้มาซึ่งประโยชน์จากบุคคลใดเพื่อตนเองหรือผู้อื่น โดยลักษณะที่เหมือนกับการได้รับรางวัลเพื่อให้กระทำการหรือไม่กระทำการใด ๆ หรือเป็นการกระทำเพื่อให้เกิดประโยชน์ทางธุรกิจใด ๆ โดยมีชอบ⁶³
3. กรณีกรณบุคคลใดให้หรือเห็นพ้องว่าจะให้ หรือเสนอให้ประโยชน์ใดแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการให้รางวัลเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือไม่กระทำการใด ๆ หรือเป็นการกระทำเพื่อให้เกิดประโยชน์ทางธุรกิจใด ๆ โดยมีชอบ⁶⁴
4. กรณีบุคคลใดให้ผลประโยชน์ใด ๆ ซึ่งตนทราบอยู่แล้วว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเจตนาที่จะหลอกลวงที่จะให้ข้อมูลที่บุคคลนั้นต้องการ หรือข้อมูลที่

⁶¹ The Prevention of Corruption Act 1960 section 5(a)

⁶² The Prevention of Corruption Act 1960 section 5(b)

⁶³ The Prevention of Corruption Act 1960 section 6(a)

⁶⁴ The Prevention of Corruption Act 1960 section 6(b)

ผิดพลาดในการใดการหนึ่งไป โดยที่มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์หรือการเสนอที่จะให้ผลประโยชน์ต่อกันโดยมิชอบ⁶⁵

จากที่ได้กล่าวมาเบื้องต้น พอสรุปได้ว่า การรับเรื่องและดำเนินการสืบสวนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตขององค์กร CPIB มีได้ด้วยกัน 4 กรณี หากเป็นกรณีที่มีหลักฐานเพียงพอที่จะสามารถสืบสวนต่อไปได้ เจ้าหน้าที่ CPIB ก็จะต้องดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมประกอบสำนวนต่อไปอย่างรวดเร็ว

5.4 Independent Commission Against Corruption (รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย)

สำหรับองค์กร Independent Commission against Corruption (ICAC) ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลียที่ผู้เขียนเลือกนำมาศึกษานั้น เนื่องจากประเทศออสเตรเลียได้รับการจัดอันดับค่าความโปร่งใสอยู่ในลำดับที่ 13 จาก 168 ทั่วโลก⁶⁶ และได้รับการขนานนามจากหลายประเทศทั่วโลกว่าเมืองคร่ำครึต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพมาตลอด นอกจากนี้ รัฐนิวเซาท์เวลส์ของประเทศออสเตรเลียได้จัดตั้งองค์กร ICAC ขึ้นมาโดยนำรูปแบบและชื่อเรียกองค์กรตามสำนักงาน Independent Commission against Corruption ของเขตปกครองพิเศษแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนมาเป็นต้นแบบในการดำเนินตามจนประสบความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาการทุจริตในประเทศ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงประวัติความเป็นมา รวมถึงรูปแบบการทำงานเกี่ยวกับงานด้านสืบสวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำความผิดเพื่อนำมาเปรียบเทียบกับอีกสองประเทศที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

5.4.1 ประวัติความเป็นมา

สำนักงาน ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1989 โดยคณะรัฐบาลของรัฐนิวเซาท์เวลส์เพื่อจุดประสงค์ในตอบรับกับกระแสความกังวลของสาธารณชนในเรื่องความซื่อสัตย์ในการบริหารราชการในรัฐนิวเซาท์เวลส์⁶⁷ ซึ่งจะนำมาสู่การขยายตัวของปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในกระทรวงหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในประเทศได้ ดังนั้น จึงได้มีแนวคิดในการการจัดตั้งองค์กร

⁶⁵ The Prevention of Corruption Act 1960 section 6(c)

⁶⁶ Transparent International, "Table of Results: Corruption Perceptions Index 2015."

⁶⁷ ICAC New South Wales, "Overview," [Online] Accessed: 2 February 2016. Available from:

ต่อต้านการทุจริตขึ้น โดยเป็นองค์กรอิสระภายใต้การดูแลของคณะรัฐสภาและใช้ชื่อว่า Independent Commission against Corruption ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย Independent Commission against Corruption Act 1988 ภายในสำนักงานจะประกอบไปด้วยกรรมาธิการ ICAC ซึ่งมีระยะเวลาดำรงตำแหน่ง 5 ปีและมีคุณสมบัติเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด⁶⁸

สำหรับภารกิจหลักของสำนักงาน ICAC ภายใต้กฎหมาย Independent Commission against Corruption Act 1988 นั้น สามารถสรุปได้เป็นสามประการหลัก⁶⁹ คือ

1. การสืบสวนสอบสวนและเปิดโปงการกระทำทุจริตในภาครัฐของรัฐนิวเซาท์เวลส์
2. การป้องกันการทุจริตในเชิงรุกโดยการให้คำปรึกษา แนะนำ และให้ความช่วยเหลือ
3. การให้ความรู้แก่ภาคประชาชนและภาครัฐในรัฐนิวเซาท์เวลส์เกี่ยวกับการทุจริต และผลกระทบของการทุจริต

ขอบเขตอำนาจในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ICAC ดังกล่าวนี้นับครอบคลุมหน่วยงานในภาครัฐทั้งหมดของรัฐนิวเซาท์เวลส์ รวมไปถึงลูกจ้างในหน่วยงาน กระทรวง สภาท้องถิ่น สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี คณะตุลาการและผู้ว่าการรัฐ⁷⁰ ยกเว้นแต่สถาบันตำรวจเท่านั้น เนื่องจากสถาบันตำรวจมีหน่วยงานที่เรียกว่า the Police Integrity Commission (PIC) เป็นผู้ตรวจสอบดูแลโดยหน่วยงานดังกล่าวนี้จะรับผิดชอบในส่วนของการร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำและประพฤติมิชอบของตำรวจแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์โดยเฉพาะ⁷¹ สำนักงาน ICAC มุ่งหมายที่จะรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของส่วนรวม ป้องกันมิให้ความน่าเชื่อถือของรัฐถูกทำลายและชี้้นำการกระทำสุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

⁶⁸ ICAC New South Wales, "History," [Online] Accessed: 2 February 2016. Available from: <http://www.icac.nsw.gov.au/about-the-icac/overview/history>

⁶⁹ The Independent Commission Against Corruption Act 1988 section 13

⁷⁰ ICAC New South Wales, "Overview."

⁷¹ John Pritchard, "Introduction to the New South Wales Independent Commission against Corruption," [Online] Accessed: 2 February 2016. Available from:

http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No69/No69_24VE_Pritchard1.pdf

* John Pritchard คือ อดีตผู้ดำรงตำแหน่งผู้รักษาการแทนประธานกรรมาธิการ ICAC เมืองซิดนีย์ ประเทศออสเตรเลีย

5.4.2 รูปแบบการดำเนินการองค์กร

จากการศึกษาพบว่า สำนักงาน ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์แบ่งหน่วยงานภายในสำนักงานออกเป็น 4 แผนก ได้แก่ แผนกสืบสวน (Investigation) แผนกป้องกันการทุจริต (Corruption Prevention) แผนกบริการความร่วมมือ (Corporate Services) และแผนกกฎหมาย (Legal) โดยทำหน้าที่ประสานงานกันเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในรัฐนิวเซาท์เวลส์บรรลุเป้าหมาย

สำหรับงานด้านการสืบสวนของแผนกสืบสวนนั้น ตามกฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Act 1988 กำหนดให้อำนาจแก่ คณะกรรมการ ICAC อย่างกว้างขวางในการสืบสวนกรณีที่มีการกล่าวหาหรือภายใต้สถานการณ์ที่ คณะกรรมการ ICAC เชื่อว่ามีการกระทำทุจริตเกิดขึ้น โดยกระบวนการปฏิบัติงานด้านสืบสวนของ สำนักงาน ICAC จะเริ่มตั้งแต่การสนับสนุนและกระตุ้นในเชิงรุกเพื่อให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เองรายงานการกระทำทุจริตที่พบเห็นตาม ผู้บังคับบัญชาขององค์กร รวมถึงหัวหน้าหน่วยงานอื่นของ รัฐ (Head of state government agencies) และหัวหน้าสภา (General manager of councils) จะต้องรายงานให้คณะกรรมการ ICAC ทราบเกี่ยวกับเรื่องใดก็ตามที่สงสัยว่าเกี่ยวพันหรืออาจ เกี่ยวพันกับการกระทำทุจริต เช่นเดียวกันกับรัฐมนตรีที่จะต้องรายงานต่อคณะกรรมการ ICAC โดยตรงหรือผ่านทางสำนักงานตัวแทน นอกจากนี้ คณะกรรมการ ICAC ยังสามารถเป็นผู้เริ่ม ดำเนินการสืบสวนเรื่องเกี่ยวกับทุจริตได้ด้วยตัวเอง อย่างไรก็ตาม รัฐสภาแห่งนิวเซาท์เวลส์ก็มีอำนาจ โดยตรงในการมีคำสั่งให้คณะกรรมการ ICAC สืบสวนกรณีเรื่องเกี่ยวกับทุจริตได้เช่นกัน

ต่อมาได้มีการปรับปรุงกฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Act ในปี 2015 ที่ผ่านมา ซึ่งกำหนดขอบเขตงานสืบสวนของสำนักงาน ICAC ให้กว้าง และครอบคลุมมากขึ้น โดย สำนักงาน ICAC มีอำนาจรับพิจารณา วิเคราะห์และค้นหาข้อมูลที่จำเป็น ในเบื้องต้นอันเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาที่เกี่ยวกับการกระทำทุจริตทั่วไปได้ รวมไปถึงจนถึงการกระทำที่ เกี่ยวกับการเลือกตั้งในรัฐนิวเซาท์เวลส์ซึ่งเชื่อมโยงกับอาชญากรรมประเภทการใช้จ่ายเงินในการ เลือกตั้ง (election funding) การเลือกตั้ง (election) และการวิ่งเต้นในการเลือกตั้งโดยมิชอบด้วย กฎหมาย (lobbying) จากนั้นจึงส่งเรื่องให้กับฝ่ายประเมิน (Assessment Panel) เพื่อทำการ ประเมินและมีมติว่าควรจะจัดการกับเรื่องดังกล่าวนี้อย่างไร

การสืบสวนของสำนักงาน ICAC ดังกล่าวนี้นั้นค่อนข้างมีความหลากหลายเนื่องจาก ความแตกต่างในรายละเอียดเกี่ยวกับการกระทำทุจริตซึ่งมีตั้งแต่เรื่องที่เล็กน้อยไปจนถึงเรื่องที่มีความ

ซับซ้อนมาก หรือเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมาหรือกำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน ฉะนั้น มาตรการในการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการมาธิการ ICAC จึงต้องใช้ทั้งวิธีการซึ่งปกปิดเป็นความลับและวิธีการที่เปิดเผย ซึ่งทำให้กลยุทธ์และเทคนิคในการสืบสวนจึงแตกต่างกันไปตามแต่ละกรณีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ ในการสืบสวนของสำนักงาน ICAC ยังมีจุดที่แตกต่างจากองค์กรต่อต้านการทุจริตในประเทศอื่น ๆ โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการไต่สวนสาธารณะ (public hearing) และการบังคับให้มีการตรวจสอบ (compulsory examinations) เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ คณะกรรมการสามารถกำหนดให้มีการไต่สวนสาธารณะหรือการบังคับให้มีการตรวจสอบได้ตามที่เห็นสมควรแล้วแต่กรณีได้โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของการสืบสวน ซึ่งทำให้กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ประสบความสำเร็จอยู่ในเกณฑ์ที่ดีมาโดยตลอด⁷²

ในประเด็นต่อมาผู้เขียนจะกล่าวถึงกระบวนการสืบสวนของสำนักงาน ICAC ซึ่งนับเป็นหัวใจในการนำเอาตัวผู้กระทำทุจริตมาลงโทษ โดยสามารถสรุปขั้นตอนได้ ดังนี้

สำหรับขั้นตอนแรก เมื่อสำนักงาน ICAC รับเรื่องกล่าวหาหรือเรียนอันเกี่ยวกับการกระทำที่ต้องสงสัยว่าเป็นการทุจริต⁷³ สำนักงาน ICAC จะดำเนินการบันทึกเรื่องกล่าวหาที่ลงในฐานข้อมูลเพื่อเป็นการยืนยันว่าทางสำนักงานได้รับทราบเรื่องกล่าวหาที่นั้นแล้ว จากนั้นสำนักงาน ICAC จะมีการสอบถามไปถึงผู้กล่าวหาเพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติมที่จำเป็น หากพิจารณาแล้วเรื่องนั้นอยู่ในเขตอำนาจของสำนักงาน ICAC ก็จะรวบรวมเพื่อส่งให้กับฝ่ายประเมินพิจารณา (The ICAC Assessment Panel) ให้ความเห็นชอบว่าต้องดำเนินการต่อหรือไม่ อย่างไร

ต่อมาขั้นตอนที่สอง จะเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาในเบื้องต้นโดยฝ่ายประเมิน ซึ่งผลของการพิจารณามีได้หลายประการ ดังนี้⁷⁴

1. สำนักงาน ICAC รับเรื่องกล่าวหาทุกเรื่องเพื่อพิจารณาในขั้นต้น
2. ส่งเรื่องที่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจของสำนักงาน ICAC ไปยังหน่วยงานอื่นให้รับผิดชอบ ยกตัวอย่างเช่น เป็นกรณีเรื่องกล่าวหาว่าตำรวจกระทำทุจริตซึ่งสำนักงาน ICAC จะต้องส่งเรื่องให้กับ PIC

⁷² ICAC New South Wales, "Functions of the Icac," [Online] Accessed: 8 February 2016. Available from: <http://www.icac.nsw.gov.au/about-the-icac/overview/functions-of-the-icac>

⁷³ The Independent Commission Against Corruption Act 1988 section 10 (1)

⁷⁴ ICAC New South Wales, "Investigation Process," [Online] Accessed: 2 February 2016. Available from: <http://www.icac.nsw.gov.au/investigations/investigation-process>

3. มีมติไม่ดำเนินการต่อ เนื่องจากเรื่องดังกล่าวนั้นไม่ได้เป็นเรื่องการกระทำทุจริตซึ่งกำหนดไว้ภายใต้กฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Act

4. มีคำสั่งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการสืบสวนเรื่องกล่าวหาและรายงานกลับมายังสำนักงาน ICAC ซึ่งหน่วยงานที่ได้รับคำสั่งจะต้องปฏิบัติการสืบสวนโดยพลันและเป็นกลาง

5. ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานกับหน่วยงานที่มีคำสั่งไปถึงอย่างไรก็ตาม สำนักงาน ICAC อาจไม่ดำเนินการใดต่อ หรือส่งต่อเรื่องกล่าวหาไปยังอีกหน่วยงานหนึ่งหรือดำเนินการสืบสวนด้วยตัวเองต่อ

6. ให้คำปรึกษาในการป้องกันการทุจริตแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หากพบว่าลักษณะของการกล่าวหาเป็นเรื่องความบกพร่องของระบบมากกว่าที่จะเป็นการกระทำทุจริต

7. เริ่มดำเนินการสืบสวน

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Act จะกำหนดให้คณะกรรมการ ICAC มีดุลพินิจในการพิจารณาว่าจะดำเนินการสืบสวนเรื่องกล่าวหาหรือไม่ก็ตาม โดยดุลพินิจดังกล่าวนี้ใช้ได้กับทุกเรื่องกล่าวหา เว้นแต่กรณีเป็นเรื่องที่ส่งมาจากรัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ให้สำนักงาน ICAC ตรวจสอบ ซึ่งหากเป็นเรื่องดังกล่าว สำนักงาน ICAC จะต้องดำเนินการสืบสวนในทุกกรณีตามคำสั่งของรัฐสภา แต่หากเป็นการดำเนินคดีแล้วนั้น สำนักงาน ICAC ไม่มีอำนาจในการฟ้องร้องด้วยตนเอง หากแต่จะต้องส่งเรื่องให้กับหัวหน้าอัยการ (The Director of Public Prosecutions) เป็นผู้พิจารณาดำเนินการฟ้องร้องบุคคลด้วยข้อหาต่าง ๆ เท่านั้น⁷⁵

5.4.3 ระบบการตรวจสอบ (Check and Balance)

พิจารณาในแง่ของความเป็นกลางและการตรวจสอบได้ สำนักงาน ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่อย่างอิสระไม่ว่าจะในด้านกรปฏิบัติงาน ซึ่งรวมถึงการสืบสวนสอบสวนด้วยนั้นสามารถดำเนินการได้โดยไม่อยู่ภายใต้ของนักการเมือง ข้าราชการ พรรคการเมือง หรือรัฐบาล ซึ่งแตกต่างกับหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งได้รับงบประมาณจากรัฐ สำนักงาน ICAC นั้นไม่ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี จึงอาจกล่าวได้ว่าความเป็นอิสระนั้นเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งให้กับประชาชนมั่นใจได้ว่าสำนักงาน ICAC นั้นปราศจากความลำเอียงหรือตกอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายใดฝ่าย

⁷⁵ ICAC New South Wales, "How the Icac Manages Reports of Corrupt Conduct " [Online] Accessed: 2 February 2016. Available from: <http://www.icac.nsw.gov.au/reporting-corruption/how-what-to-report/managing-reports-of-corrupt-conduct>

หนึ่งในประเทศ นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้คณะกรรมการการ ICAC มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 5 ปีวาระเดียว โดยไม่สามารถดำรงตำแหน่งได้อีก⁷⁶ การกำหนดไว้เช่นนี้ย่อมมีข้อดี คือ คณะกรรมการสามารถทำงานได้อย่างเป็นอิสระโดยไม่ต้องเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่จะเอื้ออำนวยให้ตนกลับมาดำรงตำแหน่งได้อีก เพราะถึงอย่างไรกฎหมายก็ไม่เปิดช่องให้ดำรงตำแหน่งเป็นครั้งที่สอง

ภายใต้กฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Act หรือกฎหมายอื่น คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ของ ICAC ได้รับมอบอำนาจพิเศษและดุลพินิจเช่นเดียวกับตำรวจในการปฏิบัติงานอันเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน⁷⁷ ซึ่งในประเด็นนี้ สำนักงาน ICAC ได้มีการกำหนดมาตรการและกลไกเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ICAC ขึ้นเพื่อป้องกันมิให้การใช้อำนาจดังกล่าวนั้นถูกบิดเบือนไปโดยมิชอบหรือขัดต่อวัตถุประสงค์หลักของกฎหมาย โดยสามารถแบ่งออกเป็นการตรวจสอบภายนอกและการตรวจสอบภายใน⁷⁸

สำหรับการตรวจสอบจากภายนอก จะเป็นมาตรการการตรวจสอบโดยสององค์กรหลัก ได้แก่ คณะกรรมการรัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ (NSW Parliament's Committee) ซึ่งจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบประสิทธิภาพและสมรรถนะของการกระบวนการทำงานและการรายงานประจำปีของสำนักงาน ICAC และผู้ตรวจตรา (Inspector) ของ ICAC⁷⁹ โดยผู้ตรวจตราจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบว่าการปฏิบัติงานของสำนักงาน ICAC เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ตาม นอกจากนี้ ผู้ตรวจตรายังมีหน้าที่ในการสืบสวนและดำเนินการกรณีมีคำร้องเรียนเกี่ยวกับคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ของ ICAC ในปัจจุบันหรือที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ตาม อีกทั้ง ยังมีหน้าที่ในการดำเนินการกับกรณีการบริหารงานมิชอบ เช่น กรณีเกิดความล่าช้าในการสืบสวนสอบสวนหรือการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลอันปราศจากเหตุอันสมควร และหน้าที่ในการประเมินความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในกระบวนการทำงานของสำนักงาน ICAC โดยเฉพาะ⁸⁰ องค์กรผู้ตรวจตรานั้นไม่มีอำนาจเข้าก้าวล่วงการมีมติของคณะกรรมการ ICAC ในการเริ่มหรือยุติการสืบสวนสอบสวน เพราะอำนาจดังกล่าวนี้เป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการ ICAC เท่านั้น⁸¹

⁷⁶ John Pritchard, "Introduction to the New South Wales Independent Commission against Corruption."

⁷⁷ The Independent Commission Against Corruption Act 1988 section 101B

⁷⁸ ICAC New South Wales, "Accountability Mechanism," [Online] Accessed: 7 February 2016. Available from: <https://www.icac.nsw.gov.au/about-the-icac/independence-accountability/accountability>

⁷⁹ The Independent Commission Against Corruption Act 1988 section 64

⁸⁰ The Independent Commission Against Corruption Act 1988 section 57B (1)

⁸¹ Office of The Inspector of the Independent Commission Against Corruption, "Role Power," [Online] Accessed: 7 February 2016. Available from: <http://www.oicac.nsw.gov.au/>

นอกจากนี้ สำนักงาน ICAC ยังอาจถูกตรวจสอบโดยหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ กล่าวคือ การตรวจสอบทางบัญชีโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (NSW Treasury and Auditor General) การตรวจสอบเกี่ยวกับการดักฟังข้อมูลข่าวสาร การใช้เครื่องมือดักฟังโดยสำนักผู้ตรวจการแผ่นดิน (NSW Ombudsman) การดำเนินการขอยกต่าง ๆ จากศาลและอัยการอีกด้วย

ส่วนการตรวจสอบภายใน สำนักงาน ICAC ได้จัดให้มีระบบตรวจสอบการใช้อำนาจภายใน เช่นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของ ICAC เป็นต้น กล่าวคือ ได้มีการจัดตั้งกลุ่มคณะเพื่อดำเนินการสอดส่องดูแลเกี่ยวกับเรื่องการบริหารจัดการ (The Executive Management) งบประมาณ (The Audit and Risk Committee) การกำหนดกลยุทธ์แนวทางปฏิบัติงาน การสอบสวน (The Strategic Investigation Group) การกำหนดกิจกรรมเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตของสำนักงาน (The Prevention Management Group) รวมไปถึงจนถึงความเสี่ยงและความปลอดภัยในการทำงานของเจ้าหน้าที่ (The Health and Safety Committee) เป็นต้น

สำหรับภารกิจในด้านการสืบสวนของคณะกรรมการ ICAC กฎหมายก็ยังกำหนดให้ ในกรณีที่คณะกรรมการ ICAC มีมติไม่ดำเนินการต่อหรือไม่รับพิจารณาสืบสวนเรื่อง กล่าวหา คณะกรรมการมีหน้าที่ต้องแจ้งผู้กล่าวหาหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กล่าวหาเกี่ยวกับมติและเหตุผลที่มีมติเช่นนั้น⁸² ซึ่งเป็นบททั่วไปเกี่ยวกับการสืบสวนของคณะกรรมการ ICAC ที่กำหนดให้ คณะกรรมการ ICAC ต้องแสดงออกถึงความโปร่งใสและที่มาที่ไปในการมีมติของตน เนื่องจากการไม่ดำเนินการต่อหรือไม่รับพิจารณาเรื่องกล่าวหาย่อมเป็นสาเหตุให้ไม่มีการดำเนินการในคดีนั้นต่อไป จึงจำเป็นที่จะต้องทำให้กระบวนการเกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้

5.4.4 ข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจในการสืบสวน

5.4.4.1 อำนาจในการสืบสวน

คณะกรรมการ ICAC มีอำนาจในการสืบสวนที่กว้างขวางเพื่อให้การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง ยังมีอำนาจในการจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะ (Public Inquiry) ขึ้นซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการค้นหาข้อเท็จจริงเพื่อนำมาพิสูจน์ความผิดอย่างหนึ่ง⁸³ แล้วต้องจัดทำรายงานสรุปเผยแพร่สำหรับเรื่องที่ได้จัดให้มีการไต่สวนสาธารณะขึ้นหรือเรื่องที่ได้จัดให้มีการสืบสวนตามคำสั่ง

⁸² The Independent Commission Against Corruption Act 1988 section 20 (5)

⁸³ The Independent Commission Against Corruption Act 1988 section 31

รัฐสภา คณะกรรมการ ICAC ได้รับมอบอำนาจพิเศษในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ภายใต้กฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Act โดยสรุปสาระสำคัญ ได้ ดังนี้

1. มีอำนาจขออนุญาตเพื่อใช้อุปกรณ์ตรวจจับ (surveillance devices) และ เครื่องดักฟังโทรศัพท์ภายใต้กฎหมาย the Surveillance Devices Act 2007⁸⁴
2. มีอำนาจสั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมาให้ข้อมูล⁸⁵
3. มีอำนาจเรียกพยานหลักฐานและเอกสารต่าง ๆ จากบุคคลธรรมดาหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ⁸⁶
4. มีอำนาจเข้าไปยังสถานที่ของหน่วยงานของรัฐหรือที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ครอบครองอยู่เพื่อตรวจตราและสำเนาพยานหลักฐาน⁸⁷
5. มีอำนาจออกหมายค้นตามที่คณะกรรมการ ICAC เห็นสมควร⁸⁸ เพื่อให้ เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือบุคคลที่แต่งตั้งเข้าค้นในสถานที่ใด ๆ และยึดเอกสารหรือพยานหลักฐานที่อยู่ใน สถานที่นั้น⁸⁹
6. มีอำนาจเรียกพยานมาให้ถ้อยคำในกรณีบังคับให้มีการ ตรวจสอบ (private hearings) หรือกรณีมีการไต่สวนสาธารณะ (public inquiries)⁹⁰
7. มีอำนาจร้องขอให้ศาลออกคำสั่งเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สิน⁹¹

⁸⁴ The Independent Commission Against Corruption Act 1988 section 19

⁸⁵ The Independent Commission Against Corruption Act 1988 section 20

⁸⁶ The Independent Commission Against Corruption Act 1988 section 21

⁸⁷ The Independent Commission Against Corruption Act 1988 section 23

⁸⁸ The Independent Commission Against Corruption Act 1988 section 40

⁸⁹ The Independent Commission Against Corruption Act 1988 section 41

⁹⁰ The Independent Commission Against Corruption Act 1988 section 29

⁹¹ The Independent Commission Against Corruption Act 1988 section 48B

อย่างไรก็ดี การบังคับใช้อำนาจในการสืบสวนหรือเทคนิคการตรวจจับนั้นไม่ใช่ว่าจะกระทำได้ตามอำเภอใจ แต่จะต้องอาศัยเหตุสมควรอันชอบด้วยกฎหมายและกระทำด้วยความเหมาะสม ซึ่งในการดำเนินการขออนุญาตเพื่อบังคับใช้อำนาจนั้นจะต้องเป็นไปตามการพิจารณาของทนายของคณะกรรมการสิทธิการ (a Commission lawyer) และหัวหน้าฝ่ายกฎหมาย (the Executive Director of the Legal Division) ให้อนุญาตก่อน กล่าวคือ การขอยกข้อบังคับจะต้องร้องขอต่อศาลก่อน ภายใต้ Section 40(2) ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิการ ICAC มีอำนาจออกหมายค้นได้ด้วยตนเองก็จริงแต่อย่างไรก็ตาม ยังไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการสิทธิการ ICAC ที่ดำรงตำแหน่งในปัจจุบันเคยได้บังคับใช้กฎหมายดังกล่าว สำหรับการขออนุญาตใช้อุปกรณ์ตรวจจับภายใต้กฎหมาย the Surveillance Devices Act 2007 (NSW) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้พิพากษาศาลสูงสุด และในขณะที่การขออนุญาตเพื่อดักฟังทางโทรศัพท์ภายใต้กฎหมาย the Telecommunications (Interception and Access) Act 1979 ก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกศาลปกครอง (a Member of the Administrative Appeals Tribunal) นอกจากนี้ การใช้อำนาจในการสืบสวนของคณะกรรมการสิทธิการ ICAC จะต้องถูกบันทึกไว้ในรายงานประจำปีของสำนักงาน ICAC เพื่อให้ผู้ตรวจตราทำการตรวจสอบว่าสำนักงาน ICAC ปฏิบัติงานภายใต้กรอบของกฎหมายหรือไม่⁹²

5.4.4.2 ลักษณะของเรื่องกล่าวหา

จากการศึกษา พบว่า คณะกรรมการสิทธิการ ICAC จะต้องรับและดำเนินการในกรณีมีเรื่องกล่าวหาจากประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือแม้กระทั่งรายงานของผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานในภาครัฐเกี่ยวกับการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยลักษณะของเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการสิทธิการ ICAC มีอำนาจรับและพิจารณาได้ มีดังนี้⁹³

1. เรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจของสำนักงาน ICAC อันเกี่ยวกับการกระทำทุจริตในภาครัฐ ซึ่งรวมไปถึงข้าราชการในหน่วยงานท้องถิ่นของรัฐและข้าราชการตุลาการ
2. เรื่องกล่าวหาที่รัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์มีคำสั่งให้สืบสวน

⁹² ICAC New South Wales, "Statutory Powers," [Online] Accessed: 7 February 2016. Available from: <http://www.icac.nsw.gov.au/investigations/investigation-process/statutory-powers>

⁹³ ICAC New South Wales, "Th Role of Icac," [Online] Accessed: 7 February 2016. Available from: <http://www.icac.nsw.gov.au/about-the-icac/overview/role-of-icac>

3. เรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้สืบสวนกรณีมีเหตุให้เชื่อว่า ได้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกิดขึ้น

4. เรื่องที่คณะกรรมการ ICAC เห็นว่าสมควรให้มีการสืบสวน

สำหรับที่คณะกรรมการ ICAC ไม่มีอำนาจในการรับหรือพิจารณา ได้แก่

1. เรื่องกล่าวหาที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการอาชญากรรมแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ (NSW Crime Commission) หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ

2. เรื่องกล่าวหาเกี่ยวกับการบริการสาธารณะของรัฐอื่นหรือการบริการสาธารณะของออสเตรเลียโดยที่ไม่มีส่วนใดส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยงานในภาครัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนิวเซาท์เวลส์

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น พิจารณาได้ว่า ขอบเขตอำนาจในการพิจารณาเรื่องกล่าวหาของคณะกรรมการ ICAC ค่อนข้างกว้าง โดยสามารถสืบสวนและดำเนินการกับเรื่องกล่าวหากรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตและกรณีความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในรัฐนิวเซาท์เวลส์ได้ ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่ระดับเจ้าหน้าที่ของรัฐท้องถิ่นจนถึงข้าราชการตุลาการ เว้นแต่เพียงเจ้าหน้าที่ตำรวจเนื่องจากมีองค์กรเฉพาะรับผิดชอบอยู่แล้ว นอกจากนี้ หากไม่มีผู้กล่าวหา เมื่อคณะกรรมการ ICAC เห็นสมควรหรือมีคำสั่งจากคณะรัฐสภา คณะกรรมการก็สามารถดำเนินการสืบสวนได้เช่นเดียวกัน

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบองค์กรต่อต้านการทุจริตในต่างประเทศ

	เขตปกครองพิเศษฮ่องกง สาธารณรัฐประชาชนจีน	ประเทศสิงคโปร์	รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศ ออสเตรเลีย
หน่วยงาน	The Independent Commission Against Corruption (ICAC)	The Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB)	The Independent Commission Against Corruption
กฎหมายที่ให้อำนาจ	1.The	The Prevention of	The Independent

	เขตปกครองพิเศษฮ่องกง สาธารณรัฐประชาชนจีน	ประเทศสิงคโปร์	รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศ ออสเตรเลีย
	Independent Commission Against Corruption Ordinance 2.The Prevention of Bribery Ordinance 3.The Election (Corrupt and illegal conduct) Ordinance	Corruption Act (PCA)	Commission Against Corruption Act 1988
โครงสร้างหน่วยงาน	1.หน่วยปราบปราม (Operations Department) 2.หน่วยป้องกัน (Corruption Prevention Department) 3.หน่วยสัมพันธ์ชุมชน (Community Relations Department)	1.ฝ่ายปราบปราม (The Operation Department) 2.ฝ่ายธุรการองค์กร (The Corporate Affairs Department) 3.ฝ่ายสืบสวนสอบสวน (The Investigation Department)	1.แผนกสืบสวน (Investigation) 2.แผนกป้องกันการทุจริต (Corruption Prevention) 3.แผนกบริการความ ร่วมมือ (Corporate Services) 4.แผนกกฎหมาย (Legal)
รูปแบบการดำเนินงาน	1. เป็นองค์กรอิสระเน้น การดำเนินการปราบปราม ป้องกันพร้อมกับให้ความรู้ ที่ปฏิบัติการภายใต้ ประธานาธิบดี 2.ดำเนินการกับเรื่อง กล่าวหาโรงเรียนจะ เริ่มต้นอย่างรวดเร็วภายใน 48 ชั่วโมงนับแต่ได้รับเรื่อง 3. เรื่องกล่าวหาทุกเรื่องจะ ได้รับการตรวจสอบและ พิจารณาทุกวันโดยผู้ อำนวยการของหน่วย ปราบปราม 4. หากปรากฏว่ามีมูล	1. เป็นองค์กรอิสระเน้น เกี่ยวกับเรื่องการสืบสวน โดยเฉพาะที่ปฏิบัติการ ภายใต้สำนัก นายกรัฐมนตรี 2. ดำเนินการกับเรื่อง กล่าวหาที่ได้รับภายใน 14 วันนับแต่รับเรื่อง 3. มีคณะกรรมการ ตรวจสอบคำกล่าวหา (the Complaints Evaluation Committee) พิจารณา และคัดกรอง ตรวจสอบ 4. เจ้าหน้าที่ CPIB จะฟ้อง	1. เป็นองค์กรอิสระที่ ปฏิบัติการภายใต้รัฐสภา แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ 2. มีการไต่สวนสาธารณะ (public hearing) และ การบังคับให้มีการ ตรวจสอบ (compulsory examinations) 3. มีฝ่ายประเมิน (the ICAC Assessment Panel) ให้ความเห็นชอบ ว่าต้องดำเนินการกับเรื่อง กล่าวหาที่ได้รับต่อหรือไม่ ในเบื้องต้น 4. คณะกรรมการ ICAC

	เขตปกครองพิเศษฮ่องกง สาธารณรัฐประชาชนจีน	ประเทศสิงคโปร์	รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศ ออสเตรเลีย
	<p>เรื่องนั้นก็จะถูกส่งต่อให้หน่วยสอบสวน (Investigation sections) เพื่อดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง</p> <p>5. ในการฟ้องคดี คณะกรรมการ ICAC ต้องนำพยานหลักฐานที่รวบรวมได้เสนอต่อกระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) เพื่อพิจารณาว่าจะดำเนินคดีหรือไม่ ดำเนินคดีโดยพิจารณาจากพยานหลักฐานที่คณะกรรมการ ICAC เสนอมา</p> <p>6. สามารถดำเนินการได้ทั้งกรณีการทุจริตในภาครัฐและภาคเอกชน</p>	<p>คดีต่อศาลได้ก็ด้วยความเห็นชอบจากพนักงานอัยการเท่านั้น</p> <p>5.สามารถดำเนินการได้ทั้งกรณีการทุจริตในภาครัฐและภาคเอกชน</p>	<p>มีดุลพินิจในการพิจารณาว่าจะดำเนินการสืบสวนเรื่องกล่าวหาหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่กรณีเป็นเรื่องที่ส่งมาจากรัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ซึ่ง</p> <p>คณะกรรมการอัยการ ICAC ไม่สามารถใช้ดุลพินิจได้</p> <p>5. คณะกรรมการอัยการ ICAC ไม่สามารถฟ้องคดีเองได้ คณะกรรมการอัยการ ICAC โดยทำได้แค่ให้ความเห็นหัวหน้าอัยการ (The Director of Public Prosecutions) ในการฟ้องคดีเท่านั้น</p> <p>6. ดำเนินการได้เฉพาะกรณีการทุจริตในภาครัฐเท่านั้น</p>
ระบบการตรวจสอบ	<p>คณะกรรมการอัยการตรวจสอบ (The Operations Review Committee) (ORC) ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ ICAC อันเกี่ยวกับงานสืบสวนโดยเฉพาะ</p>	<p>สำนักงานอัยการสูงสุด (the Attorney-General's Chambers) ให้ความเห็นชอบในการดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา</p>	<p>1. การตรวจสอบภายนอก โดยคณะกรรมการรัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ (NSW Parliament's Committee) และผู้ตรวจตรา (Inspector) ของ ICAC</p> <p>2. การตรวจสอบภายใน โดยการจัดตั้งกลุ่มคณะเพื่อดำเนินการสอดส่องดูแลเกี่ยวกับเรื่องการบริหารจัดการ (The</p>

	เขตปกครองพิเศษฮ่องกง สาธารณรัฐประชาชนจีน	ประเทศสิงคโปร์	รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศ ออสเตรเลีย
			Executive Management), งบประมาณ (The Audit and Risk Committee), การกำหนดกลยุทธ์ แนวทางปฏิบัติงาน การ สอบสวน (The Strategic Investigation Group), การกำหนดกิจกรรม เกี่ยวกับการป้องกันการ ทุจริตของสำนักงาน (The Prevention Management Group) และความเสี่ยงและความ ปลอดภัยในการทำงาน ของเจ้าหน้าที่ (The Health and Safety Committee)
อำนาจในการสืบสวน	มีอำนาจกว้างขวาง โดยมี อำนาจจับกุม ค้น กักขัง พิจารณาปล่อยตัว และ เข้าถึงข้อมูลทางบัญชีและ ทรัพย์สิน	มีอำนาจกว้างขวาง โดยมี อำนาจจับกุม ค้น ควบคุม ตัว พกพาอาวุธ ให้ประกัน ตัว และเข้าถึงข้อมูลทาง บัญชีและทรัพย์สิน	มีอำนาจใช้อุปกรณ์ ตรวจจับและเครื่องดักฟัง โทรศัพท์, สั่งให้หน่วยงาน ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของ รัฐมาให้ข้อมูล, เรียก พยานหลักฐานและ เอกสารจากบุคคลธรรมดา หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ, เข้า ไปยังสถานที่ของ หน่วยงานของรัฐหรือที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ครอบครองอยู่เพื่อตรวจ และสำเนาเอกสารและ พยานหลักฐาน, ค้น,

	เขตปกครองพิเศษฮ่องกง สาธารณรัฐประชาชนจีน	ประเทศสิงคโปร์	รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศ ออสเตรเลีย
			เรียกพยานมาให้ถ้อยคำ และร้องขอให้ศาลออก คำสั่งเกี่ยวกับการจัดการ ทรัพย์สิน
ลักษณะเรื่องกล่าวหา	<p>1. เรื่องกล่าวหาที่สงสัยว่า จะได้กระทำผิดตาม กฎหมายสามฉบับเบื้องต้น</p> <p>2. เรื่องกล่าวหาที่สงสัยว่า จะได้กระทำความผิดฐาน การข่มขู่ว่าจะเปิดโปง ความลับ</p> <p>3. เรื่องกล่าวหาที่สงสัยว่า จะได้มีการสมคบร่วมกัน กระทำความผิดตาม กฎหมายทั้งสามฉบับ</p> <p>4. เรื่องที่คณะกรรมการ ICAC เห็นว่าควร ดำเนินการ</p>	<p>1. เรื่องกล่าวหากรณีบุคคล ใดกระทำหรือกระทำการ ร่วมกับบุคคลอื่นในการจูง ใจ รับ หรือยินยอมร่วมกัน ในการรับสินบน</p> <p>2. เรื่องกรณีเจ้าหน้าที่ของ รัฐรับหรือได้มาหรือ ยินยอมที่จะรับหรือได้มา ซึ่งประโยชน์จากบุคคลใด เพื่อตนเองหรือผู้อื่น โดย ลักษณะที่เหมือนกับการ ได้รับรางวัลโดยมิชอบ</p> <p>3. เรื่องกล่าวหากรณีบุคคล ใดให้หรือเห็นพ้องว่าจะให้ หรือเสนอให้ประโยชน์ใด แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ การให้รางวัลเพื่อให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ การหรือไม่กระทำการโดย มิชอบ</p> <p>4. เรื่องกล่าวหากรณีบุคคล ใดให้ผลประโยชน์ใด ๆ ซึ่ง ตนทราบอยู่แล้วว่าเป็น หลอกลวงที่จะให้ข้อมูลที่ บุคคลนั้นต้องการ หรือ ข้อมูลที่ผิดพลาดในการใด การหนึ่งไป โดยที่มีการ แลกเปลี่ยนผลประโยชน์</p>	<p>1. เรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจ ของสำนักงาน ICAC อัน เกี่ยวกับการกระทำทุจริต ในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ ของรัฐและข้าราชการตุลา การ</p> <p>2. เรื่องกล่าวหาที่รัฐสภา แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์มี คำสั่งให้สืบสวน</p> <p>3. เรื่องกล่าวหาที่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีคำสั่งให้สืบสวนกรณี เหตุให้เชื่อได้ว่าได้มีการ กระทำความผิดเกี่ยวกับ การเลือกตั้งเกิดขึ้น</p> <p>4. เรื่องที่คณะกรรมการ ICAC เห็นว่าสมควรให้มี การสืบสวน</p>

	เขตปกครองพิเศษฮ่องกง สาธารณรัฐประชาชนจีน	ประเทศสิงคโปร์	รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศ ออสเตรเลีย
		หรือการเสนอที่จะให้ ผลประโยชน์ต่อกันโดยมิ ชอบ	

จากตารางเปรียบเทียบองค์กรต่อต้านการทุจริตในต่างประเทศข้างต้น จะเห็นได้ว่า องค์กรต่อต้านการทุจริตของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ประเทศสิงคโปร์และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลียเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของแต่ละประเทศในการจัดตั้งองค์กรและกฎหมายเฉพาะขึ้นมาเพื่อประโยชน์ในการจัดการกับปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และสร้างระบบการทำงานภายในองค์กรเพื่อให้การจัดการกับปัญหาดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส แม้ว่าอาจมีการกำหนดลักษณะโครงสร้างขององค์กร รูปแบบการทำงาน ระบบการตรวจสอบ หรือเรื่องกล่าวหาเกี่ยวกับกรณีทุจริตที่องค์กรมีอำนาจในการสืบสวนแตกต่างกันไปในรายละเอียดก็ตาม

พิจารณาจากชื่อเรียกขององค์กรต่อต้านการทุจริต สำหรับเขตปกครองพิเศษฮ่องกง และรัฐนิวเซาท์เวลส์นั้นใช้ชื่อเดียวกัน คือ The Independent Commission Against Corruption แต่มีรูปแบบการทำงานที่แตกต่างกัน โดยสำนักงาน ICAC ของฮ่องกงทำงานภายใต้การดูแลของประธานาธิบดีโดยตรงและปฏิบัติงานตามกฎหมายฉบับ ได้แก่ 1. The Independent Commission Against Corruption Ordinance 2. The Prevention of Bribery Ordinance และ 3. The Election (Corrupt and illegal conduct) Ordinance ส่วนสำนักงาน ICAC ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ทำงานภายใต้รัฐสภา โดยต้องส่งรายงานประจำปีให้รัฐสภาตรวจสอบ และปฏิบัติการภายใต้กฎหมายฉบับเดียวคือ The Independent Commission Against Corruption Act 1988 ส่วนประเทศสิงคโปร์นั้นใช้ชื่อที่แตกต่างออกไป โดยใช้ชื่อว่า The Corrupt Practices Investigation Bureau ทำงานภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีและปฏิบัติการภายใต้กฎหมาย The Prevention of Corruption Act หากพิจารณาในด้านโครงสร้างขององค์กร แต่ละองค์กรก็แบ่งหน่วยงานแตกต่างกันออกไป โดยส่วนใหญ่จะแบ่งเป็นฝ่ายป้องกัน ฝ่ายปราบปรามและฝ่ายอื่น ๆ

สำหรับรูปแบบการทำงานอันเกี่ยวกับงานสืบสวนการกระทำทุจริตนั้น สะท้อนให้เห็นว่าแต่ละองค์กรมีการแบ่งขั้นตอนการทำงานแตกต่างกันออกไปในรายละเอียด แต่ในการรับเรื่องกล่าวหาของแต่ละองค์กรมาดำเนินการ จะมีการกำหนดฝ่ายที่ทำหน้าที่ในการรับและประเมินเรื่อง

กล่าวหาในเบื้องต้นก่อนว่าเรื่องนั้น ๆ อยู่ในขอบเขตอำนาจขององค์กรหรือไม่ และจะมีตอบรับหรือดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาอย่างรวดเร็ว เพื่อให้ขบวนการสืบสวน รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในขั้นต่อไปสามารถเริ่มดำเนินการได้เร็ว นอกจากนี้ จะเห็นได้อีกว่า แต่ละองค์กรจะแยกอำนาจในการสืบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานออกจากอำนาจในการฟ้องร้องคดีกับผู้ถูกกล่าวหาออกจากกัน กล่าวคือ ในการฟ้องคดีหลักจากที่มีการสืบสวนเรื่องกล่าวหาเสร็จ ทั้งสำนักงานงาน ICAC ของฮ่องกง สำนักงาน CPIB และสำนักงาน ICAC ของรัฐนิวเซาท์เวลส์นั้นไม่มีอำนาจฟ้องด้วยตนเอง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคานอำนาจซึ่งกันและกัน ไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จในตัวเอง ส่วนการดำเนินการกับการทุจริตที่เกิดขึ้นนั้น สำนักงาน ICAC ของฮ่องกงและสำนักงาน CPIB ต่างก็มีอำนาจสืบสวนการกระทำทุจริตที่เกิดขึ้นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน แต่สำหรับสำนักงาน ICAC ของรัฐนิวเซาท์เวลส์นั้น กฎหมายให้อำนาจแค่สืบสวนการกระทำทุจริตที่เกิดขึ้นในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น

สำหรับระบบการตรวจสอบความโปร่งใสขององค์กรต่อต้านการทุจริตในต่างประเทศนั้น จะเห็นได้ว่า ทั้งสามองค์กรก็ได้วางมาตรการในการตรวจสอบการปฏิบัติภารกิจภายใต้กรอบของกฎหมายอย่างรอบด้านเพื่อเป็นการแสดงออกถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ว่าองค์กรได้กระทำการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยสำนักงาน ICAC ของฮ่องกงจะมีคณะกรรมการตรวจสอบ (The Operations Review Committee) (ORC) ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ ICAC อันเกี่ยวกับงานสืบสวนโดยเฉพาะ ซึ่งในกรณีที่มีเรื่องมีมูลหรือไม่มีมูลจะต้องมีการรายงานต่อคณะกรรมการดังกล่าว สำหรับงานสืบสวนของประเทศสิงคโปร์นั้นจะมีการตรวจสอบ Check and Balance โดยอัยการ กล่าวคือ สำนักงาน CPIB จะฟ้องร้องคดีเองไม่ได้ แต่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากอัยการก่อนเท่านั้น ส่วนสำนักงาน ICAC รัฐนิวเซาท์เวลส์จะมีการตรวจสอบจากองค์กรต่าง ๆ อย่างครอบคลุม เช่น คณะกรรมการรัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ (NSW Parliament's Committee) และผู้ตรวจตรา (Inspector) ของ ICAC รวมถึงกลุ่มคณะเพื่อดำเนินการสอดส่องดูแลเกี่ยวกับเรื่องการบริหารจัดการ งบประมาณ การกำหนดกลยุทธ์แนวทางปฏิบัติงาน การสอบสวน การกำหนดกิจกรรมเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตของสำนักงานและความเสี่ยงและความปลอดภัยในการทำงานของเจ้าหน้าที่

พิจารณาในส่วนของอำนาจในการสืบสวน กฎหมายแต่ละฉบับของแต่ละองค์กรได้กำหนดอำนาจให้แก่องค์กรอย่างมากและครอบคลุมเพื่อจุดประสงค์ในการปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กล่าวคือ คณะกรรมการ ICAC ของฮ่องกงและคณะกรรมการ CPIB ของประเทศสิงคโปร์มีอำนาจอย่างกว้างขวาง คือ สามารถจับกุม คั่น กักขัง ควบคุมตัว พิจารณาปล่อยตัวหรือให้ประกันตัว รวมไปถึงการเข้าถึงข้อมูลทางบัญชีและทรัพย์สินของบุคคลใด ๆ อัน

เกี่ยวกับการสืบสวนได้ ซึ่งในประเด็นนี้ การกำหนดกฎหมายไว้ดังกล่าวย่อมทำให้การทำงานขององค์กรเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมาก เนื่องจากว่าไม่ต้องไปร้องขอตำรวจให้กระบวนการทำงานล่าช้า แต่ทั้งนี้ ก็จะต้องไม่เป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนจนเกินไป ส่วนคณะกรรมการ ICAC ของรัฐนิวเซาท์เวลส์นั้น มีอำนาจพิเศษ คือ สามารถใช้อุปกรณ์ตรวจจับและเครื่องดักฟังโทรศัพท์ ส่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมาให้ข้อมูล เรียกพยานหลักฐาน และเอกสารจากบุคคลธรรมดาหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เข้าไปยังสถานที่ของหน่วยงานของรัฐหรือที่เจ้าหน้าที่ของรัฐครอบครองอยู่เพื่อตรวจและสำเนาเอกสารและพยานหลักฐาน ค้น เรียกพยานมาให้ถ้อยคำและร้องขอให้ศาลออกคำสั่งเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สิน แต่ไม่มีอำนาจจับกุม กักขัง ควบคุมตัว พิจารณาปล่อยตัวหรือให้ประกันตัวต่างจากสำนักงาน ICAC และสำนักงาน CPIB แต่อย่างไรก็ตามทั้งสามองค์กรก็สามารถเข้าถึงข้อมูลทางบัญชีและทรัพย์สินของบุคคลได้ ซึ่งนับเป็นหัวใจสำคัญในการนำมาซึ่งข้อเท็จจริงว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้กระทำทุจริตหรือไม่

ประเด็นสุดท้าย ในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาที่แต่ละองค์กรมีอำนาจสืบสวนและดำเนินการจะเห็นได้ว่า การกำหนดลักษณะของเรื่องกล่าวหาดังกล่าวมีความแตกต่างกันไป โดยคณะกรรมการ ICAC ของฮ่องกงมีอำนาจดำเนินการกับเรื่องกล่าวหาที่สงสัยว่าจะได้มีการกระทำผิดหรือสมคบกันร่วมกระทำผิดตามกฎหมายทั้งสามฉบับเกิดขึ้น หรือเรื่องกล่าวหาที่สงสัยว่าจะได้กระทำความผิดฐานการข่มขู่ว่าจะเปิดโปงความลับ ส่วนคณะกรรมการ CPIB ก็มีอำนาจในการสืบสวนเรื่องกล่าวหาเกี่ยวกับการทุจริตที่ The Prevention of Commission Act กำหนดไว้เป็นความผิด ซึ่งได้แก่ เรื่องกล่าวหาการฉ้อโกงบุคคลใดกระทำหรือกระทำการร่วมกับบุคคลอื่นในการจูงใจ รับ หรือยินยอมร่วมกันในการรับสินบน เรื่องกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรับหรือได้มาหรือยินยอมที่จะรับหรือได้มาซึ่งประโยชน์จากบุคคลใดเพื่อตนเองหรือผู้อื่น โดยลักษณะที่เหมือนกับการได้รับรางวัลโดยมิชอบ เรื่องกล่าวหาการฉ้อโกงบุคคลใดให้หรือเห็นพ้องว่าจะให้ หรือเสนอให้ประโยชน์ใดแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการให้รางวัลเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือไม่กระทำการโดยมิชอบ และเรื่องกล่าวหาการฉ้อโกงบุคคลใดให้ผลประโยชน์ใด ๆ ซึ่งตนทราบอยู่แล้วว่าเป็นหลอกลวงที่จะให้ข้อมูลที่บุคคลนั้นต้องการ หรือข้อมูลที่ผิดพลาดในการใดการหนึ่งไป โดยที่มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์หรือการเสนอที่จะให้ผลประโยชน์ต่อกันโดยมิชอบ ส่วนคณะกรรมการ ICAC ของรัฐนิวเซาท์เวลส์นั้น พบว่า สามารถสืบสวนเรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจของสำนักงาน ICAC อันเกี่ยวกับการกระทำทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐและข้าราชการตุลาการ เรื่องกล่าวหาที่รัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์มีคำสั่งให้สืบสวนเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้สืบสวนกรณีมีเหตุให้เชื่อว่าได้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกิดขึ้น และเรื่องที่คณะกรรมการ ICAC เห็นว่าสมควรให้มีการสืบสวน นอกจากนี้ ในกรณีของคณะกรรมการ ICAC ของฮ่องกงและคณะกรรมการ ICAC ของรัฐนิวเซาท์

เวลส์นั้นสามารถเริ่มต้นการสืบสวนได้เองโดยไม่ต้องมีผู้กล่าวหา หากเห็นว่าเป็นมีกรณีการกระทำทุจริตเกิดขึ้นและอยู่ภายใต้อำนาจของตน

อย่างไรก็ตาม หากมีพยานหลักฐานเพียงพอต่อการสืบสวนสอบสวนนั้น คณะกรรมการ ICAC ของฮ่องกง คณะกรรมการ CPIB และคณะกรรมการมาธิการ ICAC ของรัฐนิวเซาท์เวลส์จะต้องดำเนินการกับกรณีการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่ปรากฏข้อห้ามเกี่ยวกับระยะเวลาที่เกิดเรื่องกล่าวหาหรือหลักเกณฑ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วมาเป็นตัวกำหนดไม่ให้มีการสืบสวนสอบสวนเรื่องกล่าวหา นั้น ๆ



บทที่ 6

บทวิเคราะห์และเปรียบเทียบกระบวนการไตสวนของสำนักงาน ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ช.และแนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการไตสวนของสำนักงาน ป.ป.ท.

6.1 บทนำ

จากที่ได้ทำการศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับสำนักงาน ป.ป.ท. สำนักงาน ป.ป.ช. และองค์กรต่อต้านทุจริตในต่างประเทศมาแล้วในบทที่สาม สี่และห้า จึงทำให้ทราบว่า องค์กรต่อต้านการทุจริตอื่นทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศมีกระบวนการปฏิบัติการงานในการค้นหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานมีทั้งความเหมือนและแตกต่างกันโดยเป็นการผสมผสานกันไปตามกฎหมายแต่ระดับที่บังคับใช้ ในบทนี้ผู้เขียนจะได้นำความรู้ที่นำมาวิเคราะห์และศึกษาเปรียบเทียบว่า กระบวนการไตสวนข้อเท็จจริงของสำนักงาน ป.ป.ท. กับสำนักงาน ป.ป.ช. เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร เพื่อจะได้ทราบว่ามีการใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการไตสวนสวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่จะสามารถนำมาเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการไตสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ต่อมาจึงจะได้นำเสนอถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการไตสวนข้อเท็จจริงของสำนักงาน ป.ป.ท. เพื่อปรับปรุงให้ภารกิจการปฏิบัติงานในด้านการไตสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวและเอื้ออำนวยให้การปราบปรามการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว เป็นธรรมและโปร่งใสมากขึ้น โดยผู้เขียนจะแบ่งหัวข้อศึกษาออกเป็น 2 หัวข้อใหญ่ ได้แก่ 1. บทวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการไตสวนของสำนักงาน ป.ป.ท. กับ สำนักงาน ป.ป.ช. และ 2. บทวิเคราะห์แนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการไตสวนของสำนักงาน ป.ป.ท. ดังนี้

6.2 การวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการไตสวนของสำนักงาน ป.ป.ท. กับสำนักงาน ป.ป.ช.

เพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจ ผู้เขียนจะแบ่งการวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการไตสวนของสำนักงาน ป.ป.ท. กับสำนักงาน ป.ป.ช. ออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนก่อนการไตสวนข้อเท็จจริง ขั้นตอนการไตสวนข้อเท็จจริงและขั้นตอนหลังการไตสวนข้อเท็จจริง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

6.2.1 ขั้นตอนก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริง

เมื่อมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำการ หรือเกี่ยวข้องกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐต่อสำนักงาน ป.ป.ท. หรือสำนักงาน ป.ป.ช. ก็จะดำเนินการพิจารณาว่าเรื่องที่กล่าวหาว่าจะรับหรือไม่รับไว้เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง การรับเรื่องไว้ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงย่อมหมายถึงว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะทำการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยแสวงหา รวบรวม และดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในการที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิดและพิสูจน์เกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สำหรับหลักเกณฑ์การพิจารณาการรับหรือไม่รับเรื่องที่กล่าวหาของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 เพื่อดำเนินการไต่สวนนั้นมี 2 ประการ ได้แก่

1. เรื่องกล่าวหานั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และมีมูลเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

2. จะต้องไม่เป็นเรื่องดังต่อไปนี้ กล่าวคือ เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับไว้พิจารณาหรือวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว หรือเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว และไม่มีพยานหลักฐานใดใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดีปรากฏ หรือเรื่องที่ถูกกล่าวหาถูกฟ้องเป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลได้ประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว และเรื่องที่ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนถูกกล่าวหาเป็นระยะเวลาเกินห้าปี ตามมาตรา 26

เรื่องที่ไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เบื้องต้น คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะไม่รับไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง นอกจากนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ยังอาจไม่รับหรือสั่งจำหน่ายเรื่องที่ไม่ระบุพยานหรือไม่ระบุพฤติการณ์แห่งการกระทำที่ชัดเจนเพียงพอ หรือเรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินห้าปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหาและเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ หรือเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าไม่ใช่เป็นการกระทำผิดวินัยร้ายแรงหรือเป็นเรื่องที่องค์กรบริหารงานบุคคล หรือหน่วยงานของรัฐกำลังพิจารณาอยู่หรือได้พิจารณาเป็นที่ยุติแล้วและไม่มีเหตุแสดงให้เห็นว่าการพิจารณานั้นไม่ชอบ ตามมาตรา 27

ส่วนหลักเกณฑ์การพิจารณาการรับหรือไม่รับเรื่องที่กล่าวหาเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตในภาครัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตาม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) มีดังนี้

1. ต้องไม่เป็นเรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดไปแล้ว อีกทั้ง ไม่มีพยานหลักฐานใดใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี

2. ต้องไม่เป็นเรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกัน และศาลประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว แต่หากคดีนั้นมีการถอนฟ้องหรือทิ้งฟ้องหรือยังเป็นกรณีที่ศาลมิได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็อาจพิจารณารับหรือยกคำกล่าวหาขึ้นได้ ตามมาตรา 86

หากเป็นเรื่องดังกล่าวเบื้องต้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องไม่รับหรือยกคำกล่าวหาขึ้นขึ้นพิจารณา อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจไม่รับหรือยกเรื่องกล่าวหาที่ไม่ระบุพยานหลักฐานหรือไม่ปรากฏพฤติการณ์แห่งการกระทำชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือเรื่องกล่าวหาที่ล่วงเลยมาแล้วเกินห้าปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหาและเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ หรือเรื่องกล่าวหาซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการกับผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายอื่นเสร็จสิ้นลงและเป็นไปโดยชอบแล้ว อีกทั้งไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการดำเนินการนั้นไม่เที่ยงธรรมขึ้นพิจารณาก็ได้ตามมาตรา 87 อย่างไรก็ดี ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยอายุความ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปเกินห้าปีแล้วย่อมไม่เป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะยกคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาไว้แล้วหรือกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำผิดขึ้นไต่สวนได้ แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 84 วรรคท้าย ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจยกคำกล่าวหาซึ่งได้มีการกล่าวหาไว้แล้วหรือที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดขึ้นไต่สวนได้ แม้ผู้นั้นจะพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินห้าปี ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

พิจารณาเปรียบเทียบจากหลักเกณฑ์การรับหรือไม่รับพิจารณาเรื่องกล่าวหาดังกล่าวเบื้องต้นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 26 (4) ได้บัญญัติห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รับหรือพิจารณาเรื่องกล่าวหาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนถูกกล่าวหาเกินกว่าห้าปี ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่อาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามระยะเวลาดังกล่าวได้ หากแม้จะได้ปรากฏว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนได้ก็ตาม ซึ่ง

สำหรับประเด็นดังกล่าวนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการกรณีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปเกินห้าปีตั้งที่ได้อธิบายนไปข้างต้น การกำหนดไว้เช่นนี้ย่อมทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการดำเนินการปราบปรามการทุจริตในภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยกฎหมายไม่นำเอาระยะเวลาการพ้นจากตำแหน่งหน้าที่มาเป็นตัวแปรที่กำหนดไม่ให้มีการดำเนินการกับการกระทำความผิดนั้นโดยไม่มีข้อยกเว้นเลย แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายก็มิได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จนไม่มีขอบเขตจำกัดเลย กล่าวคือ กฎหมายได้กำหนดกรอบระยะเวลาว่าจะต้องดำเนินการยกคำกล่าวหาขึ้นขึ้นไต่สวนไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การกำหนดกฎหมายไว้ดังนี้ย่อมเป็นการป้องกันมิให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับการกระทบสิทธิเกินสมควรและเพื่อป้องกันมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการอย่างอิสระและไร้การควบคุมจนเกินไป

สำหรับประเด็นข้อพิจารณาอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับความแตกต่างของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในขั้นตอนก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้น พบว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 44/1 ซึ่งเพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจมอบหมายให้เลขาธิการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องที่กล่าวหาเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ ซึ่งเลขาธิการก็อาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแทนได้เช่นกัน โดยให้ถือว่าเลขาธิการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เลขาธิการมอบหมายเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการไต่สวนข้อเท็จจริงดำเนินไปด้วยความสะดวกและรวดเร็ว แก้ไขปัญหาความล่าช้าติดขัดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่จากการศึกษาพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐนั้น ไม่พบว่ามีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว กล่าวคือ ในการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้เลขาธิการเป็นผู้พิจารณารับหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณาแล้วรายให้รายงานต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เท่านั้น

ตารางที่ 3 สรุปเปรียบเทียบขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง

ขั้นตอนก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริง		
ข้อพิจารณา	กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551	กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
1. ลักษณะของเรื่องกล่าวหาที่ผู้ถูกกล่าวหาที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินห้าปี	คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่อาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินห้าปี หากแม้จะได้ปรากฏว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการได้ก็ตาม	คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจยกคำกล่าวหาซึ่งได้มีการกล่าวหาไว้แล้วหรือที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดขึ้นไต่สวนได้ แม้ผู้นั้นจะพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินห้าปี ทั้งนี้ต้องไปเกินสิบปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง
2. อำนาจของเลขาธิการ	คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้เลขาธิการเป็นผู้พิจารณารับหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณาแล้วรាយให้รายงานต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เท่านั้น	คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจมอบหมายให้เลขาธิการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องที่กล่าวหาเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ ซึ่งเลขาธิการอาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแทนได้ โดยให้ถือว่าเลขาธิการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เลขาธิการมอบหมายเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

6.2.2 ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติรับเรื่องกล่าวหาไว้เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ต่อมาก็จะเข้าสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง เริ่มตั้งแต่การแต่งตั้งอนุกรรมการไต่สวน การคัดค้านอนุกรรมการไต่สวน การแจ้งข้อกล่าวหาและการรับฟังการชี้แจงข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหา และเมื่อได้ไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จครบถ้วนแล้ว จึงจะจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป ทั้งนี้ ในการแต่งตั้งผู้ดำเนินการไต่สวนเรื่องกล่าวหาเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 45/1 ซึ่งเพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 นั้น กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงรวบรวมพยานหลักฐานและสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีพนักงานไต่สวนขึ้นเพื่อลดความยุ่งยากในการไต่สวนซึ่งต้องดำเนินการในรูปแบบขององค์คณะเหมือนกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้เกิดความสะดวกและคล่องตัวมากขึ้น แต่สำหรับพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐนั้นไม่มีการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจตั้งพนักงานไต่สวนขึ้นเพื่อดำเนินการดังกล่าวได้

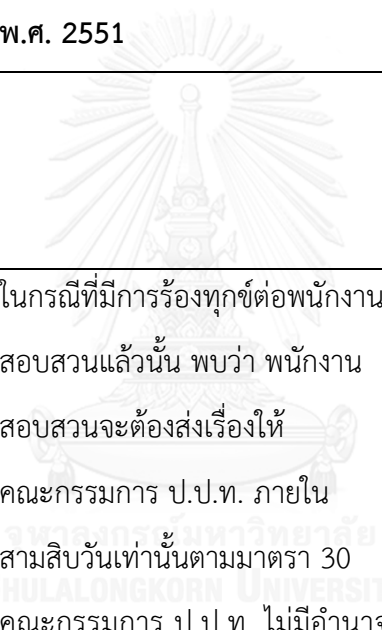
นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนไว้และได้มีการควบคุมตัวไว้ในอำนาจของศาลเนื่องจากการจับผู้ถูกกล่าวหาไว้ในระหว่างดำเนินคดี โดยหลักแล้วเมื่อยื่นเรื่องให้ตำรวจ ตำรวจจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวัน ซึ่งส่งไปแค่เพียงสำนวนเท่านั้นโดยไม่มีตัวผู้ถูกกล่าวหา พนักงานสอบสวนจะตรวจสอบแล้วว่า ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ และเรื่องที่ถูกกล่าวหาเป็นเรื่องปฏิบัติหน้าที่หรือไม่เท่านั้นแล้วจึงส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการพิจารณาต่อไป หากตำรวจจับกุมผู้กระทำผิดซึ่งหน้า ก็ให้ตำรวจสอบสวนและดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. อีก ซึ่งส่งผลให้กระบวนการทำงานเป็นไปด้วยความรวดเร็วมากขึ้น แต่ต้องรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบด้วย อย่างไรก็ตาม ถ้าตำรวจส่งไม่ฟ้อง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจนำเรื่องไปไต่สวนใหม่ได้ โดยอาจเรียกสำนวนการสอบสวนพร้อมพยานหลักฐานและเอกสารที่เกี่ยวข้องจากพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมาพิจารณาหรือไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ก็ได้ ตามมาตรา 89/1 มากไปกว่านี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ยังกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจให้พนักงานสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาได้แล้วแต่กรณีตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเห็นสมควรตาม

มาตรา 89/2 โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ยังมีอำนาจควบคุมอยู่ กล่าวคือ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการของพนักงานสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารมีอำนาจสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งหรืออาจเรียกสำนวนการสอบสวนมาดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ก็ได้โดยถือว่าการดำเนินการของพนักงานสอบสวนไม่เสียไป และอาจถือเป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ ตามมาตรา 89/3 และมาตรา 89/4 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนมาก โดยมีอำนาจพิจารณาส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่นดำเนินการก็ได้ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร ทั้งนี้ แม้ว่าเรื่องกล่าวหาจะอยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เองก็ตาม ซึ่งหากเปรียบเทียบกับอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติ มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2550 นั้นในกรณีที่มีการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนแล้วนั้น พบว่า พนักงานสอบสวนจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายในสามสิบวันเท่านั้นตามมาตรา 30 ทั้งนี้ แม้พนักงานสอบสวนจะจับตัวผู้ถูกกล่าวหาได้ก็จริง แต่เมื่อส่งเรื่องให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้ว ก็ต้องปล่อยตัวผู้ถูกกล่าวหาไปเนื่องจาก คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่มีอำนาจในการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้หรือพิจารณาปล่อยตัวผู้ถูกกล่าวหาได้ จึงกลายเป็นการส่งมาแต่สำนวนเท่านั้น ซึ่งทำให้เป็นช่องโหว่ของกฎหมายซึ่งก่อให้เกิดอุปสรรคในการที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะนำตัวผู้ถูกกล่าวหาไต่สวนข้อเท็จจริง อีกทั้ง ไม่ปรากฏว่ากฎหมายดังกล่าวให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการส่งเรื่องกล่าวหาที่อยู่ในอำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้หน่วยงานอื่นรับไปดำเนินการต่อเพื่อความเหมาะสมและรวดเร็วในการ ดำเนินคดีเช่นเดียวกับกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 31 ซึ่งให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้หากเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือเป็นเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องห้ามมิให้รับหรือพิจารณา และกรณีถ้าเป็นเรื่องที่อยู่ใน อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาดำเนินการต่อไปเท่านั้น ซึ่งจากประเด็นดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่มี อำนาจในการพิจารณาให้พนักงานสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการดำเนินการสอบสวน เรื่องกล่าวหาโดยไม่ต้องส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการอีก ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดภาระงานของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. และเพื่อความรวดเร็วของคดี

ต่อมา หากในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใด ๆ นอกจากถึงแก่ความตาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อจะดำเนินคดีอาญา ดำเนินการทาง

วินัยหรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้วแต่กรณีต่อไปได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 57 แต่หากเป็นกรณีตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2550 มาตรา 50 จะกำหนดว่า ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติรับเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้แล้ว แม้ภายหลังเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยเหตุไม่เกินห้าปี นอกจากตาย คณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็มีอำนาจดำเนินการต่อไปได้ แต่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เห็นได้ว่ากรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นไม่มีกรอบระยะเวลาบังคับ ส่วนกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กฎหมายกำหนดว่าต้องดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากตำแหน่งไปแล้วให้แล้วเสร็จภายในเวลาสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งระยะเวลาเพียงสองปีอาจไม่เพียงพอในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงให้แล้วเสร็จก็เป็นได้หากกรณีเป็นเรื่องกล่าวหาที่มีความสลับซับซ้อนมาก อย่างไรก็ตาม การไม่กำหนดกรอบระยะเวลาเลยก็จะดูเสมือนเป็นการให้อำนาจผู้ตรวจสอบอย่างกว้างขวางมากเกินไปและอาจเป็นการกระทบสิทธิผู้ถูกกล่าวหาจนเกินไปอีกด้วยเช่นกัน

ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง		
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย		
ข้อพิจารณา	กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551	กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
1. การแต่งตั้งผู้ดำเนินการไต่สวนเรื่องกล่าวหาเพื่อดำเนินการไต่สวน	ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งพนักงานไต่สวนขึ้นเพื่อดำเนินการดังกล่าวได้	คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงรวบรวมพยานหลักฐานและ

ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง		
ข้อพิจารณา	กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551	กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
		สรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้
2. การกระจายอำนาจ	ในกรณีที่มีการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนแล้วนั้น พบว่า พนักงานสอบสวนจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายในสามสิบวันเท่านั้นตามมาตรา 30 คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่มีอำนาจในการพิจารณาให้พนักงานสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการดำเนินการสอบสวนเรื่องกล่าวหาโดยไม่ต้องส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการอีก โดยเมื่อส่งเรื่องมาก็จะต้องปล่อยตัวผู้ถูกกล่าวหาไป เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่มีอำนาจ	ในกรณีที่มีการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนไว้และได้มีการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ในระหว่างดำเนินคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการไปเลยโดยไม่ต้องส่งเรื่องมาให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีก แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็อาจนำเรื่องกลับมาทำใหม่ได้เอง หากสุดท้ายแล้วไม่เห็นด้วยกับพนักงานสอบสวนและประเด็นเกี่ยวกับอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและใน

ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง		
ข้อพิจารณา	กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551	กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
	ควบคุมตัวและไม่มีอำนาจในการพิจารณาปล่อยตัวอย่างเช่นคณะกรรมการ ป.ป.ช.	กรณีที่พนักงานสอบสวนส่งตัวผู้ถูกจับมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจในการพิจารณาปล่อยตัวผู้ถูกจับไปโดยมีประกันหรือไม่มีประกันก็ได้ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร
3. การดำเนินการเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ที่พ้นจากตำแหน่งไป	ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติรับเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้แล้ว แม้ภายหลังเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยเหตุไม่เกินห้าปี นอกจากตาย คณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็มีอำนาจดำเนินการต่อไปได้ แต่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปี นับแต่วันที่ผู้ถูก	หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใด ๆ นอกจากถึงแก่ความตาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อจะดำเนินคดีอาญา ดำเนินการทางวินัยหรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของ

ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง		
ข้อพิจารณา	กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551	กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
	กล่าวหาที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ	แผ่นดินแล้วแต่กรณีต่อไปได้

6.2.3 ขั้นตอนหลังการไต่สวนข้อเท็จจริง

หลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว ก็จะพิจารณามีมติชี้มูลสำหรับเรื่องกล่าวหาที่ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงไป ซึ่งผลของการมีมติชี้มูลของทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีได้ 2 ประการเช่นเดียวกัน คือ มีมติไม่มีมูลและมีมติมีมูล โดยมีมูลแบ่งออกได้เป็นการชี้มูลความผิดทางอาญาและทางวินัย ซึ่งหากเป็นกรณีการพิจารณาชี้ว่ามติไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 53 วรรค 2 ได้กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช. จัดให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าตรวจสอบเหตุผลการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ เพื่อแสดงถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของการปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่ปรากฏบทบัญญัติทำนองเดียวกันนี้ในพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 โดยมาตรา 37 แห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดแค่เพียงว่า ในกรณีที่ผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าข้อกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีมูล คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มามีมติ และให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกลับเข้ารับราชการหรือกลับเข้าทำงานตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเท่านั้น การกำหนดไว้เช่นนี้อาจส่งผลถึงความไม่โปร่งใสในการ

ปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เนื่องจากไม่มีการตรวจสอบการพิจารณาที่มีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. จากฝ่ายใด ๆ เลย

สำหรับประเด็นต่อมาที่ควรพิจารณาคือ กฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องด้วยตัวเอง แตกต่างจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งไม่มีอำนาจฟ้องด้วยตัวเอง กล่าวคือคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถฟ้องคดีเองได้ในกรณีที่ความเห็นของคณะทำงานระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดไม่อาจหาข้อยุติได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 97 วรรคหนึ่งและวรรคสอง โดยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดทางอาญา ประธานกรรมการจะต้องส่งรายงาน เอกสารและความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว หากเห็นว่ารายงาน เอกสารและความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้อัยการสูงสุดจะต้องแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วน ในกรณีเช่นนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดก็อาจตั้งคณะทำงานขึ้นโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวม พยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วจึงส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม หากคณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 45 กำหนดไว้เพียงว่า ในกรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นว่าข้อเท็จจริง รายงาน เอกสารหรือความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ได้รับยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ พนักงานอัยการจะต้องแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ทั้งนี้ ให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์ให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน และในกรณีจำเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็จะร่วมกับอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเช่นว่านั้นก็ได้อันนี้เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้คล้ายกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่จะแตกต่างกันในกรณีเมื่อพนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติยืนยันให้ฟ้อง กรณีเช่นนี้จะต้องส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัยเท่านั้น โดยคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดให้ถือเป็นที่สุด อนึ่ง กฎหมายมิได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจฟ้องคดีได้เช่นเดียวกับกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ขั้นตอนหลังการไต่สวนข้อเท็จจริง		
ข้อพิจารณา	กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551	กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
1. ความโปร่งใสกรณีมีมติชี้มูลว่าเรื่องกล่าวไม่มีมูล	ไม่ปรากฏพบบัญญัติที่เกี่ยวกับการตรวจสอบความถูกต้องและความโปร่งใสของการมีมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเรื่องกล่าวไม่มีมูล	สำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องจัดให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าตรวจสอบเหตุผลที่มีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ เพื่อแสดงถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของการปฏิบัติหน้าที่
2. อำนาจฟ้องคดี	ไม่มีอำนาจฟ้องคดีด้วยตัวเอง	มีอำนาจฟ้องคดีได้ด้วยตัวเอง เฉพาะในกรณีที่ความเห็นของคณะทำงานระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดไม่อาจหาข้อยุติได้

6.2.4 บทสรุปข้อแตกต่าง

จากการนำเสนอถึงการวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กับของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารใน

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ตามขั้นตอนก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริง ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง และขั้นตอนหลังการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นลำดับดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า

1. การเปิดช่องของกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินห้าปี โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่ถูกตัดอำนาจในการพิจารณาเรื่องที่ได้อ้างกล่าวหาไว้แล้วหรือกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำความผิดขึ้นไต่สวนได้ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยอายุความ แม้เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปเกินห้าปีแล้ว ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. ห้ามมิให้รับหรือพิจารณาเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินห้าปีโดยไม่มีข้อยกเว้น

2. เพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจมอบหมายให้เลขาธิการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องที่กล่าวหาเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ ซึ่งเลขาธิการก็อาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแทนได้ โดยให้ถือว่าเลขาธิการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เลขาธิการมอบหมายเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในขณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจมอบหมายให้เลขาธิการพิจารณารับหรือไม่รับเรื่องกล่าวหาแทนคณะกรรมการ ป.ป.ท. เท่านั้น

3. เพื่อลดความยุ่งยากในการปฏิบัติงาน คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้พนักงานไต่สวนเป็นผู้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่มีอำนาจดังกล่าว

4. การกระจายอำนาจ ในกรณีที่มีการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนไว้และได้มีการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ในระหว่างดำเนินคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการไปเลยโดยไม่ต้องส่งเรื่องมาให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีก แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็อาจนำเรื่องกลับมาทำใหม่ได้เอง หากสุดท้ายแล้วไม่เห็นด้วยกับพนักงานสอบสวน และประเด็นเกี่ยวกับอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง ในกรณีที่พนักงานสอบสวนส่งตัวผู้ถูกจับมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจในการพิจารณาปล่อยตัวผู้ถูกจับไปโดยมีประกันหรือไม่มีประกันก็ได้ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร แต่หากเป็นกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ท. พนักงานสอบสวนจะต้องส่งเรื่องให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายในสามสิบวันเท่านั้น โดยเมื่อส่งเรื่องมาก็จะต้องปล่อยตัวผู้ถูกกล่าวหาไป เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่มีอำนาจควบคุมตัวและไม่มีอำนาจในการพิจารณาปล่อยตัวอย่างเช่นคณะกรรมการ ป.ป.ช.

5. การดำเนินการเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีบทกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องระยะเวลามาเป็นกรอบมาบังคับว่าต้องทำให้เสร็จภายในกี่ปี แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปี

6. การตรวจสอบความโปร่งใสกรณีมีมติชี้มูลว่าเรื่องกล่าวหาไม่มีมูล ตามกฎหมายแล้ว สำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องจัดให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าตรวจสอบเหตุผลที่มีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ในขณะที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ท. ดำเนินการดังกล่าว

7. อำนาจฟ้องคดี กรณีที่มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับอัยการสูงสุดและไม่อาจ หาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ แตกต่างจากกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งไม่สามารถฟ้องร้องคดีเองได้ โดยในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติยืนยันให้ฟ้อง จะต้องส่งให้อัยการสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัยเท่านั้น และความเห็นของอัยการสูงสุดถือเป็นที่สุด

เมื่อพิจารณาจากการศึกษาเบื้องต้น สรุปได้ว่า แม้วัตถุประสงค์ของการบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ขึ้นมาจะคล้ายกัน โดยให้เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐในการป้องกันและจัดการกับปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระบบราชการในประเทศ โดยกฎหมายทั้งสองฉบับได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการหลัก ๆ ในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่คล้ายกันก็จริง แต่ก็แตกต่างในรายละเอียดดังที่ได้กล่าวไป นอกจากนี้ ยังพบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้นมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้กฎหมายทันสมัยและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติอยู่หลายครั้ง ในขณะที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ยังไม่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงใด ๆ ซึ่งทำให้เกิดความไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันจนก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติงานด้านการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. อันเป็นแนวคิดของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

สำหรับในหัวข้อต่อไปผู้เขียนจะได้วิเคราะห์แนวทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งเกิดจากความไม่เหมาะสมของกฎหมายที่กำหนดไว้ในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อให้กระบวนการทำงานอันเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีประสิทธิภาพมากขึ้นและบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐในการ

บัญญัติพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการจัดการกับปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย

6.3 บทวิเคราะห์แนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการไตสวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการ ป.ป.ท.

จากรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นใน กระบวนการไตสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มาแล้วในบทที่สาม พบว่า ตลอดระยะเวลา การดำเนินงานที่ผ่านมา คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติ มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 กำหนดไว้ก็ จริง แต่เนื่องจากบทกฎหมายดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์และสภาพข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นใน ปัจจุบัน ส่งผลให้เจตนาของรัฐธรรมนูญในการกำหนดให้มีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวที่จะ สามารถเป็นเครื่องมือในการจัดการกับปัญหาการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลยังไม่บรรลุผล เท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม การแก้ไขและปรับปรุงพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้น หากจะแก้ไขให้เป็นไปใน แนวทางที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต พ.ศ. 2542 ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยถือข้อพิจารณาว่าองค์กร ป.ป.ช. เปรียบเสมือน องค์กรหลักที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศก็ได้อยู่ แต่หากจะปรับให้ เหมือนกันโดยทุกประการนั้นก็อาจไม่เหมาะสมกับกระบวนการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เลยทีเดียว เนื่องด้วยกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวเองก็ยังมีข้อบกพร่องซึ่งส่งผลให้การ ปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประสบกับปัญหาขัดข้องในการทำงานอยู่เช่นกัน ดังนั้น ในบาง กรณีหากกฎหมายของ ป.ป.ท. ได้รับการปรับปรุงแก้ไขแล้วซึ่งในขณะเดียวกันนั้นก็อาจแก้ปัญหาใน การทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปได้เช่นกัน คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเสนอให้มีการแก้ไข กฎหมายตามแนวทางของกฎหมาย ป.ป.ท. ในอนาคตด้วยก็ได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงได้วิเคราะห์และ นำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว แยกพิจารณาได้ดังนี้

6.3.1 ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการไตสวนข้อเท็จจริง

แบ่งเป็นปัญหาลักษณะการปฏิบัติงานแบบศูนย์รวมอำนาจและปัญหาความโปร่งใส กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเรื่องกล่าวหาไม่มีมูล ดังนี้

6.3.1.1 ปัญหาลักษณะการปฏิบัติงานแบบศูนย์รวมอำนาจ

เนื่องจากลักษณะงานแบบศูนย์รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยกฎหมายกำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องเป็นผู้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติชี้มูลทุกคดีตั้งแต่คดีที่มีมูลค่าความเสียหายเล็กน้อย เป็นความผิดเล็กน้อยจนกระทั่งถึงคดีที่มีความสำคัญและมีมูลค่าความเสียหายมาก ด้วยเหตุที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องเป็นผู้มีส่วนร่วมและเข้าไปกำกับดูแลในคดีทุกประเภทที่เข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ท. เริ่มตั้งแต่กระบวนการรับเรื่องกล่าวหาจนถึงการมีมติชี้มูล ดังนั้น จึงส่งผลให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเกิดความล่าช้า เนื่องจากแต่ละปีก็จะมีคดีเข้ามาสู่การพิจารณาของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. จำนวนมากซึ่งไม่นับรวมเรื่องที่ยังค้างพิจารณาอยู่เดิม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนหรือเป็นเรื่องความผิดเล็กน้อย นอกจากนี้ อาจยังเป็นเหตุให้ความละเอียดรอบคอบ และการมีมาตรฐานในการตรวจสอบพยานหลักฐานของแต่ละสำนวนนั้นไม่เท่ากัน

ดังนั้น จึงเห็นควรกำหนดบทบาทให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทำหน้าที่ในฐานะผู้กำกับดูแลการไต่สวนข้อเท็จจริงมากกว่าการเข้าไปดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในทุกเรื่องกล่าวหา และให้มีการกระจายอำนาจการดำเนินการออกไปยังส่วนอื่นในองค์กรหรือหน่วยงานอื่นตามความเหมาะสมของแต่ละเรื่องกล่าวหา ดังนี้

1. กำหนดให้มีกรอบระยะเวลาในการมีคำสั่งรับหรือไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาภายในสามเดือนเพื่อป้องกันมิให้กระบวนการเกิดความล่าช้าและมีกรอบเวลาที่ชัดเจนในการพิจารณาเพื่อมีคำสั่ง และกำหนดให้เลขาธิการมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงในเบื้องต้นก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริงไปได้ก่อนและมีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลไปก่อนเช่นเดียวกับกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติงานขั้นต่อไป ไม่ต้องรอคำสั่งจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพียงอย่างเดียว กล่าวคือ เป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางออกไป โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 29 ซึ่งบัญญัติว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้เลขาธิการเป็นผู้พิจารณารับหรือไม่รับเรื่องใดไว้พิจารณาตามมาตรา 26 หรือมาตรา 27 แล้วรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด” เป็นแนวทางดังนี้

“คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้เลขาธิการเป็นผู้พิจารณารับหรือไม่รับเรื่องใดไว้พิจารณาตามมาตรา 26 หรือมาตร 27 โดยให้สั่งให้แล้วเสร็จภายในสามเดือน

นับแต่วันที่ได้รับเรื่องกล่าวหา แล้วรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่
คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด

คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจให้เลขาธิการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง
และรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องที่กล่าวหาเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการไต่สวน
ข้อเท็จจริงต่อไปได้ ทั้งนี้เลขาธิการอาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแทนได้
โดยให้ถือว่าเลขาธิการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เลขาธิการมอบหมายเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง
หรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

2. การกำหนดให้มีการคัดกรองประเภทของเรื่องกล่าวหาตามความสำคัญและความ
ร้ายแรงอย่างเหมาะสม โดยกำหนดกลุ่มหรือคณะอนุกรรมการซึ่งสามารถพิจารณาดำเนินการมีมติชี้
มูลไปโดยไม่ต้องผ่านคณะกรรมการ ป.ป.ท. เลย แล้วจึงรายงานต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายหลัง
และให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไต่สวนข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องที่ใหญ่ ๆ และมีความสำคัญจริง ๆ ตาม
ดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เช่น เป็นกรณีเรื่องร้ายแรงและมีผลกระทบต่อประเทศมากหรือ
เป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควรหรือเป็นกรณีจำเป็นเท่านั้น รวมถึงควรกำหนดกรอบ
ระยะเวลาของการไต่สวนข้อเท็จจริงให้เกิดความชัดเจนและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย เนื่องจากการไม่
กำหนดกรอบระยะเวลาของการไต่สวนข้อเท็จจริงทำให้หน่วยงานดำเนินคดีได้อย่างอิสระ ปราศจาก
การควบคุมและรับผิดชอบต่อสังคม โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 32 ซึ่งบัญญัติว่า “คณะกรรมการ
ป.ป.ท. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือมอบหมายให้พนักงาน
ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบ
ข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดก็ได้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและระดับและตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา
ด้วย

คณะอนุกรรมการตามวรรคหนึ่งต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตและ
มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่นั้น

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท.
ตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด” ด้วยแนวทางดังต่อไปนี้

“คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและระดับและตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหาและให้มีมติชี้มูลไปเลยก็ได้หากเป็นการกล่าวหาว่ากระทำผิดเล็กน้อยซึ่งแม้ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดจริงก็ไม่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควร แล้วจึงรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบ ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีเป็นเรื่องร้ายแรงและส่งผลกระทบต่อประเทศหรือหรือกรณีจำเป็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะต้องชี้มูลเท่านั้น

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่นั้น

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด

การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือบุคคลตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมายต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด”

3. จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่ง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถส่งเรื่องกลับไปให้พนักงานสอบสวนดำเนินการจนเสร็จได้โดยมีเงื่อนไขว่าต้องเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร ซึ่งอาจทำให้ไม่มีเกณฑ์แน่ชัดในการส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานสอบสวน มีเพียงแต่ดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้นที่เป็นตัวกำหนด ดังนั้น จึงอาจเป็นเหตุให้มีการส่งเรื่องไปยังพนักงานสอบสวนแทบทั้งหมดได้ ซึ่งหากเป็นกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้น เห็นควรที่จะต้องวิเคราะห์ถึงจุดเกาะเกี่ยวหรือหลักเกณฑ์ในการส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการมากกว่าที่จะให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจว่าจะส่งเรื่องกลับไปให้พนักงานสอบสวนดำเนินการหรือไม่ เช่น เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถส่งกลับไปให้พนักงานสอบสวนดำเนินการได้นั้น

ควรมีลักษณะอย่างไร โดยถ้ามีฐานความผิดอาญาบางอย่างที่อยู่ในอำนาจของพนักงานสอบสวน รวมอยู่ด้วย ก็ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจส่งเรื่องกล่าวหาดังกล่าวที่มีการกระทำความผิดทาง อาญาอื่นรวมอยู่กับการกระทำทุจริตให้พนักงานสอบสวนดำเนินการทั้งความผิดที่เกี่ยวกับการทุจริต และที่ไม่เกี่ยว และคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่า หากให้พนักงานสอบสวนดำเนินการไปตามอำนาจ หน้าที่จะเป็นประโยชน์มากกว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะส่งเรื่องคืนพนักงานสอบสวนหรือขอให้ พนักงานสอบสวนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปโดยไม่ต้องส่งเรื่องมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ได้ และในกรณีหากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควรจะแจ้งผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูก กล่าวหาเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปด้วยก็ได้ แล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. สั่งจำหน่ายเรื่องนั้นเสีย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระงานของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 30 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการร้องทุกข์หรือ กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ อันเนื่องมาจาก การกระทำการทุจริตในภาครัฐ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายในสามสิบ วันนับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป ในการนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจแจ้งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสียก่อนและส่งสำนวนการ สอบสวนให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามระยะเวลาที่กำหนด โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะถือว่า สำนวนการสอบสวนดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรม สอบสวนคดีพิเศษและหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องทำความตกลงกับสำนักงาน โดยกำหนดขั้นตอน และวิธีปฏิบัติต่าง ๆ รวมถึงการจัดทำสำนวนการสอบสวน การควบคุมตัว การปล่อยชั่วคราว และการ ดำเนินการอื่น ๆ เพื่อถือปฏิบัติร่วมกัน” ด้วยแนวทางดังต่อไปนี้

“ในกรณีที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับ เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ อันเนื่องมาจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐ ให้พนักงาน สอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป ในการนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจแจ้งให้พนักงานสอบสวน ดำเนินการสอบสวนเสียก่อนและส่งสำนวนการสอบสวนให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามระยะเวลาที่

กำหนด โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะถือว่าสำนวนการสอบสวนดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษและหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องทำความเข้าใจกับสำนักงาน โดยกำหนด ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ รวมถึงการจัดทำสำนวนการสอบสวน การควบคุมตัว การปล่อยชั่วคราว และการดำเนินการอื่น ๆ เพื่อถือปฏิบัติร่วมกัน

ในกรณีที่เรื่องกล่าวหาเป็นการกระทำความผิดทางอาญาอื่นรวมอยู่กับการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าหากให้พนักงานสอบสวนดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่จะเป็นประโยชน์มากกว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะส่งเรื่องคืนพนักงานสอบสวนหรือขอให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปโดยไม่ต้องส่งเรื่องมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ได้ และในกรณีหากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควรจะแจ้งผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปด้วยก็ได้ แล้วให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. สั่งจำหน่ายเรื่องนั้นเสีย”

6.3.1.2 ปัญหาความโปร่งใสกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเรื่องกล่าวหาไม่มีมูล

เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้มีการตรวจสอบความโปร่งใสในการปฏิบัติงานในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลว่าเรื่องกล่าวหาไม่มีมูล ซึ่งการให้ข้อกล่าวหาไม่มีมูลแล้วตกไปดังกล่าวนั้น ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจเบ็ดเสร็จและเป็นอิสระปราศจากการตรวจสอบและคานอำนาจ ดังนั้น เพื่อความเหมาะสมและเพื่อเป็นการรับประกันความถูกต้องชอบธรรมของกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 37 วรรค 3 ซึ่งมาตราดังกล่าวนี้ได้บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่ผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าข้อกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่มีมูล ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มามีมติ และให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกลับเข้ารับราชการหรือกลับเข้าทำงานตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น” โดยกำหนดให้มีการตรวจสอบ

การใช้อำนาจในส่วนนี้ให้มีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้นและเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน เหมือนกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 53 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้สำนักงาน ป.ป.ช. จัดให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าตรวจสอบเหตุผลการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ และกรณีของสำนักงาน ICAC ประเทศฮ่องกงที่กำหนดให้มีการตรวจสอบการมีมติว่าเรื่องกล่าวหาไม่มีมูลด้วยเช่นเดียวกัน ด้วยข้อความดังต่อไปนี้เป็นแนวทาง

“ในกรณีที่ผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าข้อกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่มีมูล ให้สำนักงาน ป.ป.ท. จัดให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าตรวจสอบเหตุผลการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดังกล่าวตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนดและให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีมติ และให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกลับเข้ารับราชการหรือกลับเข้าทำงานตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น”

อนึ่ง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นเรื่องจำเป็นและหลีกเลี่ยงไม่ได้ในบริบทของการบริหารราชการยุคใหม่ ด้วยเหตุผลสามประการ ได้แก่ ประการแรกคือ การบริหารราชการยุคใหม่ย่อมอยู่ภายใต้กระแสประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมซึ่งให้ความสำคัญกับการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารโดยตรง ประการที่สอง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญกฎหมายสูงสุดของประเทศ และประการสุดท้าย การตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้นมาเพื่อใช้บังคับ ดังนั้น การเพิ่มโอกาสของภาคประชาสังคมในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ โดยเฉพาะการเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบในกระบวนการตัดสินใจของรัฐนับเป็นการพัฒนาระบบราชการสู่การ

บริหารราชการแบบมีส่วนร่วม¹ ตามแนวทางของแนวคิดการบริหารจัดการที่ดี (Good governance) อย่างหนึ่ง

6.3.2 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับกรอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในกระบวนการได้ สวนข้อเท็จจริง

แบ่งออกได้เป็น 2 สภาพปัญหา ได้แก่ ปัญหาข้อจำกัดระยะเวลาในการดำเนินการ
ต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วและปัญหาข้อจำกัดระยะเวลาในการดำเนินการต่อกับ
เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ดังมีรายละเอียดดังนี้

6.3.2.1 ปัญหาข้อจำกัดลักษณะของเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องห้ามมิให้ รับพิจารณา

เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่สามารถดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงได้กรณี
เรื่องที่ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนถูกกล่าวหาเกินกว่าห้าปีได้เลยโดยไม่มี
ข้อยกเว้น ซึ่งกฎหมายกำหนดห้ามมิให้คณะกรรมการรับหรือพิจารณาเรื่องดังกล่าวเมื่อพ้นระยะเวลา
ดังกล่าว แม้ต่อมาจะมีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าได้พบพยานหลักฐานใด ๆ ที่เพียงพอต่อการดำเนินคดีได้ก็
ตาม ซึ่งการบัญญัติกฎหมายไว้ดังนี้ย่อมส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐขาด
ประสิทธิภาพ เนื่องด้วยเหตุที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่สามารถดำเนินการเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำ
ทุจริตซึ่งพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินห้าปีได้ดังนั้น อย่างไรก็ตาม แม้พนักงานสอบสวนหรือตำรวจยังมี
อำนาจดำเนินการในกรณีดังกล่าวนี้ภายใต้บทบัญญัติของอายุความก็จริง แต่ผู้เขียนมีความเห็นส่วนตัว
ว่า หากให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงและรวบรวม
พยานหลักฐานอาจส่งผลต่อการดำเนินคดีได้ดีกว่าเนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นองค์กรที่มี
หน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐโดยเฉพาะ ดังนั้น ก็มีความเป็นไปได้ที่
คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะมีความชำนาญในการค้นหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในคดี
ทุจริตของเจ้าหน้าที่ได้ดีกว่า

¹ สำนักงาน ก.พ.ร., การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2552), หน้า 42-45.

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 85 ในปี พ.ศ. 2554 เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมได้ แม้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไป แต่จะต้องไม่เกินห้าปี รวมถึงกฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจยกคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาไว้แล้วหรือกรณีมีเหตุอันสมควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำความผิดขึ้นไต่สวนได้โดยต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ พิจารณาจากประเด็นดังกล่าวนี้ มีข้อสังเกตว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการดำเนินการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐควรมีความสอดคล้องและไม่ขัดแย้งกัน เนื่องจากในการพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้นตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 มาตรา 23 (4) ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็วเมื่อได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมาตรา 25 กำหนดให้อาจมีการส่งเรื่องร้องเรียนหรือเรื่องกล่าวหาให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวกำหนดให้อาจมีการส่งเรื่องกล่าวหาในระหว่างทั้งสององค์กรได้

ด้วยเหตุที่กล่าวมานี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขปรับปรุงข้อจำกัดของบทบัญญัติดังกล่าวให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้นเพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสมดังเจตนารมณ์ในการก่อตั้งองค์กรอย่างแท้จริง และให้สอดคล้องกันกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 26 (4) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจยกเรื่องกล่าวหาที่ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินกว่าห้าปีได้หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่ากรณีดังกล่าวมีมูลและพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยอายุความของความผิดนั้น อย่างไรก็ตาม กรณีเช่นนี้ก็มีความจำเป็นที่จะต้องจำกัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไว้บ้างเพื่อมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาโดยไม่มีขอบเขตจำกัด ซึ่งอาจจะเป็นการกระทบสิทธิของผู้ถูก

กล่าวหาและผู้ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียมากจนเกินไป ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรแก้ไขบทบัญญัติมาตราดังกล่าว ซึ่งบัญญัติว่า “มาตรา 26 ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รับหรือพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้

(4) เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนถูกกล่าวหาเกินกว่าห้าปี”

ด้วยข้อความดังต่อไปนี้ไว้เป็นแนวทาง

“...(4) เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนถูกกล่าวหาเกินกว่าห้าปีเว้นแต่กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ ทั้งนี้ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยอายุความ แต่ต้องเริ่มดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงภายในสิบปีนับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ”

6.3.2.2 ปัญหาข้อจำกัดระยะเวลาในการดำเนินการต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว

เนื่องจากกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงให้แล้วเสร็จภายในสองปีในกรณีเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำทุจริตในภาครัฐและคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติรับไว้พิจารณาแล้ว แม้ภายหลังเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วด้วยเหตุอื่นไม่เกินห้าปี นอกจากตายก็ตามตามมาตรา 50 ซึ่งพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากรณีนี้เป็นกรณีที่เกิดขึ้นในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยกฎหมายจำกัดอำนาจในการปฏิบัติงานและการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไว้ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่ยืดหยุ่นในการปฏิบัติภารกิจด้วยการจำกัดของเงื่อนไข ด้วยเหตุที่ในบางกรณีเป็นคดีที่ยากและซับซ้อน ประกอบกับการได้มาซึ่งพยานหลักฐานอาจไม่ได้กระทำได้ง่าย อีกทั้งจากการศึกษาพบว่า ขั้นตอนการดำเนินการงานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้นก็ประกอบด้วยหลายขั้นตอนกว่าจะถึงขั้นตอนการพิจารณาเพื่อมีมติชี้มูลเรื่องกล่าวหา ทั้งนี้ ยังไม่รวมถึงปริมาณเรื่องกล่าวหาที่อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งก็มีจำนวนไม่น้อย

ดังนั้น เพื่อเป็นการเสริมสร้างความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้กับงานได้
 สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าสมควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 50
 โดยตัดบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาที่ผู้ถูกกล่าว
 พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินกว่าห้าปีให้แล้วเสร็จภายในสองปีออกเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น
 มากยิ่งขึ้นในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และกรอบระยะเวลาการไต่สวนข้อเท็จจริงใน
 กรณีดังกล่าวนี้ก็เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนดไว้ ซึ่งควรจะต้องสอดคล้องกัน
 กับกรณีเรื่องกล่าวหาอื่น ๆ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติรับไว้พิจารณาด้วย ซึ่งมาตรา 50 วรรคหนึ่ง
 บัญญัติไว้ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐ และคณะกรรมการ ป.ป.ท.
 มีมติรับไว้พิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้ แม้ภายหลังเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะพ้นจากการเป็น
 เจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วด้วยเหตุอื่นไม่เกินห้าปี นอกจากตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจ
 ดำเนินการต่อไปได้ หรือวันที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นในกรณีที่มีการกล่าวหาเมื่อเจ้าหน้าที่
 ของรัฐผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี” โดยแก้ไขด้วยข้อความดังต่อไปนี้เป็นแนวทาง

**“เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐและ
 คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติรับไว้พิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้ แม้ภายหลังเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้
 นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วด้วยเหตุอื่นใดนอกจากตาย ให้คณะกรรมการ
 ป.ป.ท. มีอำนาจดำเนินการต่อไปได้”**

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในบทสุดท้ายนี้จะเป็นการนำเสนอถึงเนื้อหาทั้งหมดเพื่อสรุปสาระสำคัญที่ได้กล่าวมาในบทต่าง ๆ ในภาพรวม โดยจะเริ่มตั้งแต่ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ, แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการการทุจริตในภาครัฐ, การจัดการปัญหาการทุจริตในภาครัฐของประเทศไทย, กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของสำนักงาน ป.ป.ท. รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น, กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของสำนักงาน ป.ป.ช. และการวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมไปถึงองค์กรต่อต้านการทุจริตในต่างประเทศซึ่งประกอบไปด้วย Independent Commission against Corruption ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน, Corruption Practices Investigation Bureau ของประเทศสิงคโปร์ และ Independent Commission against Corruption ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ดังจะปรากฏอยู่ในหัวข้อ 7.1

ต่อมาในหัวข้อ 7.2 จะเป็นการนำเสนอถึงข้อเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. ให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใสและเป็นธรรมมากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดในยุคปัจจุบันที่ทุกฝ่ายหันมาให้ความสนใจกับปัญหาการทุจริตในประเทศและเน้นการขจัดปัญหาดังกล่าวให้หมดสิ้นไปในประเทศไทย

7.1 บทสรุป

การทุจริตเป็นรูปแบบอาชญากรรมประเภทหนึ่งซึ่งมีลักษณะเฉพาะอันแตกต่างไปจากอาชญากรรมประเภทอื่น เนื่องจากมีลักษณะที่ซับซ้อนและการค้นหาพยานหลักฐานไม่สามารถกระทำได้ง่ายเพราะส่วนใหญ่พยานหลักฐานมักอยู่กับตัวผู้กระทำความผิดและผู้กระทำความผิดมักจะรู้ดีและมีความชำนาญในเรื่องดังกล่าวดีที่สุด และเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมืองของประเทศ ทั้งภาคเอกชนและภาครัฐต่างก็ได้รับความเสียหายอย่างมากมาด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลให้นานาประเทศทั่วโลกต่างตระหนักและหันมาให้ความสนใจกับการขจัดปัญหาการทุจริตดังกล่าวให้หมดไป เช่นเดียวกับกับประเทศไทย ซึ่งปัญหาการทุจริตในภาครัฐกลายเป็นประเด็นที่ได้รับความวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาและก่อให้เกิดผลกระทบมากมายต่อทุกภาคส่วนของสังคมในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นการเมือง ระบบเศรษฐกิจและระบบราชการของประเทศ นอกจากนี้ ยังนับเป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการพัฒนาและการเจริญก้าวหน้าของ

ประเทศอย่างแท้จริง ที่ผ่านมา ประเทศไทยได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ มาโดยตลอด แม้ว่าผลลัพธ์ที่ได้จะไม่น่าพอใจเท่าไรก็ตาม โดยสังเกตได้จากการจัดอันดับประเทศที่มี คะแนนค่าความโปร่งใสจากสถาบัน Transparency International ซึ่งประเทศไทยได้มักได้รับการจัด อันดับอยู่ในเกณฑ์ต่ำมาโดยตลอด

สืบเนื่องจากปัญหาการทุจริตในภาครัฐส่งผลเสียอย่างร้ายแรงต่อประเทศ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องจัดการกับปัญหาดังกล่าวเพื่อให้ปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐใน ภาครัฐนั้นเบาบางลงหรือหมดสิ้นไป ซึ่งแนวคิดที่นำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดการกับปัญหาการ ทุจริตในภาครัฐที่สำคัญมีสามประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง หลักธรรมาภิบาล (Good governance) หรือหลักการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งเป็นแนวคิดที่เกี่ยวกับการแก้ไขเยียวยาปัญหาในการบริหารจัดการ องค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยยึดหลักคุณธรรมและความโปร่งใสภายใต้หลักกฎหมายและการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตย เน้นการปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาและจัดการองค์การให้เป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ ประการที่สอง หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ซึ่งเป็นหลักการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐาน ของความถูกต้องและชอบธรรมตามกฎหมาย มุ่งที่จะปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนทุก คนไม่ให้ถูกละเมิดและสร้างความเสมอภาคให้เกิดขึ้น การตรากฎหมายที่ดีและการบังคับใช้กฎหมาย ให้เกิดประสิทธิภาพและความยุติธรรมนั้นจึงจำเป็นต้องอาศัยหลักนิติธรรม และประการสุดท้าย หลักกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมาย (Due Process) ซึ่งเป็นหลักการที่เน้นการบังคับใช้กฎหมาย และการปฏิบัติตามขั้นตอนที่ถูกต้องชอบธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนในกระบวนการยุติธรรมเป็นสำคัญ

สำหรับประเทศไทยนั้นก็มีการกำหนดกระบวนการและแนวทางในการจัดการกับ ปัญหาการทุจริตในภาครัฐในด้านต่าง ๆ แยกออกเป็นสามกระบวนการ ได้แก่ กระบวนการทางอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กระบวนการทางวินัยตามพระราชบัญญัติ ระเบียบ ราชการบริหารแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และกระบวนการทางกฎหมายพิเศษ ซึ่งประเทศไทยนับว่ามี กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการกับการกระทำความผิดอันเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่อยู่ หลายฉบับ อีกทั้ง แต่ละฉบับก็มีลักษณะของการกระทำ ขอบเขตการบังคับใช้และอำนาจหน้าที่ของ หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ แตกต่างกันไป อันได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อ หน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543, พระราชบัญญัติการสอบสวนคดี

พิเศษ พ.ศ. 2547, พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 อย่างไรก็ดี แม้ประเทศไทยจะมีความพยายามในการจัดการกับปัญหาการทุจริตในภาครัฐโดยการตรา กฎหมายขึ้นมากมายเพื่อนำมาเป็นช่องทางในการดำเนินการกับปัญหาการทุจริตในภาครัฐก็ตาม แต่ ในความเป็นจริงแล้ว ประเทศไทยกลับไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้ดีเท่าที่ควร การทุจริตใน ภาครัฐยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างต่อเนื่องไม่ว่าระยะเวลาจะนานเท่าใด

สำนักงาน ป.ป.ท. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในฐานะเป็นอีกหนึ่งองค์กรที่มีอำนาจ หน้าที่ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ในการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ระดับต่ำกว่าผู้บริหารลงมาที่ถูกกล่าวหาว่า กระทำการทุจริตในภาครัฐโดยเฉพาะ โดยเป็นส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นกรม สังกัดภายใต้ กระทรวงยุติธรรมและเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยตรง ทั้งนี้ เจตนารมณ์ในการปฏิบัติหน้าที่และภารกิจของสำนักงาน ป.ป.ท. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็คือกระบวนการปฏิบัติงานตามกฎหมายดังกล่าวทุกขั้นตอนจะต้องถูกต้องชอบธรรม โปร่งใส รวดเร็วและเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายตามสิทธิในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้

อย่างไรก็ตาม เมื่อสำนักงาน ป.ป.ท. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ดำเนินการมา เป็นระยะเวลาหนึ่งแล้วพบว่า การปฏิบัติงานในด้านการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคบางประการ ส่งผลให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวม พยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อที่จะสามารถนำตัวผู้กระทำผิดไปฟ้องดำเนินคดีต่อศาล ยังขาดความรวดเร็ว การตรวจสอบความโปร่งใสที่ชัดเจน จนทำให้ภารกิจด้านการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นหัวใจหลักของการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และยังเปรียบเสมือนต้นธารของ กระบวนการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดต่อกฎหมายนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เท่าที่ควร อันอาจมีผลไปสู่การไม่ฟ้องคดีหรือการไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาพิสูจน์ข้อเท็จจริง และลงโทษได้ ซึ่งจากการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบกับการรวบรวมข้อมูล ผู้เขียนพบว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน ภาครัฐ พ.ศ. 2551 ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งสามารถแยกพิจารณาออกได้เป็นสองประการใหญ่ ได้แก่ ประการแรก คือ ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งแบ่งย่อย ออกเป็น

1. ปัญหาลักษณะการปฏิบัติงานแบบศูนย์รวมอำนาจ ซึ่งในการปฏิบัติงานทุกขั้นตอนเกี่ยวกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก่อน โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนรับเรื่องกล่าวหาจนถึงการมีมติชี้มูลเรื่องกล่าวหาทุกเรื่องและทุกประเภท โดยไม่มีการคัดกรองความสำคัญของเรื่องกล่าวหา จนทำให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เกิดความล่าช้าและส่งผลให้มีจำนวนเรื่องค้างอยู่มาก

2. ปัญหาความโปร่งใสกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเรื่องกล่าวหาไม่มีมูล ซึ่งการมีมติดังกล่าวนั้นส่งผลทำให้เรื่องกล่าวหาตกไปโดยปราศจากการตรวจสอบ โดยกฎหมายมิได้บัญญัติให้มีผู้ใดสามารถตรวจสอบหรือทบทวนที่มาและเหตุผลของการพิจารณาและการมีมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ว่าทำไมถึงมีมติว่าเรื่องกล่าวหาไม่มีมูลเช่นนั้น ดังนั้น เพื่อความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ก็สมควรต้องปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้มีการตรวจสอบกรณีดังกล่าวเพื่อสร้างความโปร่งใส เป็นธรรมและความน่าเชื่อถือแก่องค์กร

ส่วนประการที่สอง คือ ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับกรอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยแบ่งย่อยออกเป็น

1. ปัญหาข้อจำกัดลักษณะของเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องห้ามมิให้รับพิจารณา โดยกฎหมายกำหนดมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รับหรือพิจารณาเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้พ้นจากตำแหน่งก่อนถูกกล่าวหาเกินห้าปี ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงไม่อาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการได้ก็ตาม ซึ่งย่อมทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐไม่สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วยข้อจำกัดดังกล่าว

2. ปัญหาข้อจำกัดระยะเวลาในการดำเนินการต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว กฎหมายกำหนดไว้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำการทุจริตในภาครัฐและคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติรับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว หากแม้ภายหลังผู้นั้นจะพ้นจากตำแหน่งไปด้วยเหตุอื่นไม่เกินห้าปี นอกจากตาย แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปีไว้นั้น นับเป็นการจำกัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. จนเกินไปและอาจทำให้ประสิทธิภาพในการปราบปรามการทุจริตในภาครัฐนั้นลดลง เนื่องจากในบางกรณีเป็นคดีที่ยากและซับซ้อน ประกอบกับการได้มาซึ่งพยานหลักฐานอาจไม่ได้กระทำได้ง่าย อีกทั้ง ขั้นตอนการดำเนินการงานของ

คณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้นประกอบด้วยหลายขั้นตอนกว่าจะถึงขั้นมีมติชี้มูล รวมถึงปริมาณเรื่องกล่าวหาที่อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็มีจำนวนค่อนข้างมาก

เมื่อศึกษาถึงกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นอีกหนึ่งองค์กรหลักในประเทศไทยที่มีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ ผู้เขียนพบว่า กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้นมีขั้นตอนหลักที่เหมือนกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งสามารถแบ่งได้ออกเป็นสามขั้นตอนหลักเพื่อความสะดวกต่อการทำความเข้าใจ ได้แก่ ขั้นตอนก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริง ว่าด้วยการพิจารณารับหรือไม่รับเรื่องกล่าวหา เจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำผิดทุจริตในภาครัฐ ต่อมาเป็นขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งเริ่มตั้งแต่การแต่งตั้งอนุกรรมการไต่สวน การคัดค้านอนุกรรมการไต่สวน การแจ้งข้อกล่าวหาและการรับฟังการชี้แจงข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหา และเมื่อได้ไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จครบถ้วนแล้ว จึงจะจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง และสุดท้าย ขั้นตอนหลังการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งจะเป็นขั้นตอนเกี่ยวกับการพิจารณาเพื่อมีมติชี้มูลสำหรับเรื่องกล่าวหาที่ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงไป โดยผลของการมีมติชี้มูลมี 2 ประการเช่นเดียวกัน คือ มติไม่มีมูลและมติมีมูล ซึ่งมีมติมีมูลแบ่งออกได้เป็นการชี้มูลความผิดทางอาญาและทางวินัย ซึ่งจากการศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างของกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของทั้งสององค์กรแล้ว พบว่ามีข้อแตกต่างที่สำคัญอยู่บางประการ ดังนี้

1. คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่ถูกตัดอำนาจในการพิจารณารื้อเรื่องที่ได้ออกกล่าวหาไว้แล้วหรือกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำผิดขั้นไต่สวนได้ ทั้งนี้ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยอายุความ แม้เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปเกินห้าปีแล้วก็ตาม แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. ห้ามมิให้รับหรือพิจารณาเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินห้าปีโดยไม่มีข้อยกเว้น

2. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจมอบหมายให้เลขาธิการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องที่กล่าวหาเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ ซึ่งเลขาธิการก็อาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแทนได้เพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน โดยให้ถือว่าเลขาธิการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เลขาธิการมอบหมายเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในขณะที่

คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจมอบหมายให้เลขาธิการพิจารณารับหรือไม่รับเรื่องกล่าวหาแทน
คณะกรรมการ ป.ป.ท. เท่านั้น

3. คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้พนักงานไต่สวนเป็นผู้ดำเนินการไต่สวน
ข้อเท็จจริงได้เพื่อลดความยุ่งยากในการปฏิบัติงาน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่มีอำนาจดังกล่าว

4. กรณีที่มีการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนไว้และได้มีการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา
ไว้ในระหว่างดำเนินคดี กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวน
ดำเนินการไปเลยโดยไม่ต้องส่งเรื่องมาให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีก แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็
อาจนำเรื่องกลับมาทำใหม่ได้เอง หากไม่เห็นด้วยกับพนักงานสอบสวน และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็
ยังมีอำนาจในการพิจารณาปล่อยตัวผู้ถูกจับไปโดยมีประกันหรือไม่มีประกันก็ได้ตามที่คณะกรรมการ
ป.ป.ช. เห็นสมควร แต่หากเป็นกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กฎหมายกำหนดให้พนักงานสอบสวน
จะต้องส่งเรื่องให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายในสามสิบวันเท่านั้น โดยเมื่อส่งเรื่องมาก็จะต้องปล่อย
ตัวผู้ถูกกล่าวไป

5. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีบทกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องระยะเวลามาเป็นกรอบมา
บังคับในกรณีการดำเนินการเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วว่าต้องทำให้เสร็จภายในกี่ปี
เพียงแต่กำหนดไว้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการต่อไปได้ แต่กฎหมายกำหนดให้
คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องดำเนินการในกรณีดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสองปี ซึ่งจะเกิดความไม่
สอดคล้องกัน

6. การตรวจสอบความโปร่งใสกรณีมีมติชี้มูลว่าเรื่องกล่าวหาไม่มีมูล ตามกฎหมาย
แล้ว สำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องจัดให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าตรวจสอบเหตุผลที่มีมติของคณะกรรมการ
ป.ป.ช. ได้ ในขณะที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ท. ดำเนินการดังกล่าว

7. กรณีที่มีการตั้งคณะทำงานร่วมกันระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับอัยการ
สูงสุดและไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ
ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งไม่
สามารถฟ้องร้องคดีได้เอง โดยในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท.
มีมติยืนยันที่จะฟ้อง กรณีดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัยเท่านั้นและ
ความเห็นของอัยการสูงสุดถือเป็นที่สุด

จากการพิจารณาและวิเคราะห์จากข้อแตกต่างดังกล่าวแล้ว ก็สามารถนำเอาความรู้
ที่ได้มาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของ
คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต่อไปได้ โดยนำเอาหลักการในกฎหมายเกี่ยวกับการไม่จำกัดมิให้

คณะกรรมการสามารถยกเรื่องกล่าวขึ้นไต่สวนข้อเท็จจริงได้ในกรณีผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินห้าปี, การกระจายอำนาจจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้เลขาธิการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องที่กล่าวหาเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริง, การกำหนดให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจดำเนินคดีต่อไปได้โดยมีต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามแต่ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร, การกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการพิจารณาการปล่อยตัวชั่วคราวโดยมีประกันหรือไม่มีประกัน, การกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วต่อไปได้โดยไม่กำหนดระยะเวลาที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จแตกต่างไปจากเรื่องอื่น ๆ และการกำหนดให้มีการตรวจสอบความโปร่งใสในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลว่าเรื่องกล่าวหาไม่มีมูล

นอกจากนี้ จากการศึกษาองค์กรต่อต้านการทุจริตในต่างประเทศ อันได้แก่ สำนักงาน Independent Commission Against Corruption (ICAC) ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน), สำนักงาน Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) ของประเทศสิงคโปร์ และสำนักงาน Independent Commission against Corruption (ICAC) ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย จะเห็นได้ว่าแต่ละองค์กรที่ได้กล่าวมาล้วนมีชื่อเสียงในเรื่องการประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากแต่ละองค์กรนั้นมีมาตรการจริงจัง เกี่ยวกับการป้องกันการปราบปราม การสืบสวนสอบสวนและการให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องปัญหาการทุจริตควบคู่กันไป โดยจากการศึกษาพบว่า ทั้งเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง ประเทศสิงคโปร์ หรือรัฐนิวเซาท์เวลส์แห่งประเทศออสเตรเลียล้วนมีรูปแบบการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการการทุจริตไม่ว่าจะในภาครัฐหรือภาคเอกชนโดยองค์กรต่อต้านการทุจริตโดยองค์กรเดียวเท่านั้น โดยเน้นในเรื่องความมีอิสระ ปราศจากการแทรกแซงของหน่วยงานอื่น นอกจากนี้ กฎหมายยังให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดทุจริตอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ คณะกรรมการ ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง กับเจ้าหน้าที่ CPIB ของประเทศสิงคโปร์ต่างก็มีอำนาจในการจับกุม ค้น ควบคุมตัว พกพาอาวุธ ให้ประกันตัวและเข้าถึงข้อมูลทางบัญชีและทรัพย์สิน ส่งผลให้การปราบปรามการทุจริตเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุผลที่กล่าวมานี้ จึงทำให้ประเทศเหล่านี้ได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศที่มีคะแนนค่าความโปร่งใสเป็นลำดับต้น ๆ ของโลก และเป็นต้นแบบของนานาประเทศในการนำเอารูปแบบขององค์กรและวิธีการจัดการกับปัญหาการทุจริตไปปรับใช้ให้เข้ากับบริบทของประเทศตน

ดังนั้น เมื่อศึกษาถึงกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน

ภาค รัฐ พ.ศ. 2551 โดยศึกษา วิเคราะห์และเปรียบเทียบกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2542 และกระบวนการสืบสวนสอบสวนคดีทุจริตขององค์กรต่อต้านการทุจริตใน ต่างประเทศแล้ว จึงสามารถสรุปได้ว่า การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ยังมีความ บกพร่องและส่งผลให้เกิดความล่าช้า ดังนั้น จึงสมควรต้องปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอย่าง จริงจังเพื่อให้เกิดความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยการทำให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. กลายเป็นเครื่องมืออันมีประสิทธิภาพอย่างหนึ่งของรัฐในการจัดการปัญหาการ ทุจริตในประเทศไทย อันนี้ เพื่อเป็นการบรรลุเจตนารมณ์ในการก่อตั้งองค์กรนี้ตามกฎหมายอย่าง แท้จริง

7.2 ข้อเสนอแนะ

ภายหลังจากการทบทวนวรรณกรรมและการรวบรวมและวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่ เกิดขึ้นในการปฏิบัติการด้านการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติ มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 แล้ว ปรากฏ ข้อเสนอแนะที่เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและ สมบูรณ์มากขึ้น ดังนี้

1. ควรกำหนดให้มีกรอบระยะเวลาในการมีคำสั่งรับหรือไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้ พิจารณาภายในสามเดือนเพื่อป้องกันมิให้กระบวนการเกิดความล่าช้าและมีกรอบเวลาที่ชัดเจนในการ พิจารณาเพื่อมีคำสั่ง และกำหนดให้เลขาธิการมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงในเบื้องต้นก่อนการไต่สวน ข้อเท็จจริงไปได้ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 29 ซึ่งอาจมีแนวทางแก้ไขว่า

“คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้เลขาธิการเป็นผู้พิจารณารับหรือไม่รับ เรื่องใดไว้พิจารณาตามมาตรา 26 หรือมาตรา 27 โดยให้สั่งให้แล้วเสร็จภายในสามเดือนนับแต่วันที่ ได้รับเรื่องกล่าวหา แล้วรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด

คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจให้เลขาธิการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและ รวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องที่กล่าวหาเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป ได้ ทั้งนี้เลขาธิการอาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแทนได้ โดยให้ถือว่าเลขาธิการ

และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เลขาธิการมอบหมายเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”³⁵¹

2. ควรกำหนดให้มีการคัดกรองประเภทของเรื่องกล่าวตามความสำคัญและความร้ายแรงอย่างเหมาะสม โดยกำหนดกลุ่มหรือคณะอนุกรรมการซึ่งสามารถพิจารณาดำเนินการมีมติชี้มูลไปเลยโดยไม่ต้องผ่านคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้วจึงรายงานต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในภายหลัง โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ใต้สวนข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องที่ใหญ่และมีความสำคัญจริง ๆ หรือตามดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เช่น เป็นกรณีเรื่องร้ายแรงและมีผลกระทบต่อประเทศมากหรือเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควรหรือเป็นกรณีจำเป็นเท่านั้น รวมถึงควรกำหนดกรอบระยะเวลาของการใต้สวนข้อเท็จจริงให้เกิดความชัดเจนและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย โดยแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 32 ซึ่งอาจมีแนวทางแก้ไขว่า

“คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการใต้สวนข้อเท็จจริงหรือมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและระดับและตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหาและให้มีมติชี้มูลไปเลยก็ได้หากเป็นการกล่าวหาว่ากระทำผิดเล็กน้อยซึ่งแม้ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดจริงก็ไม่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควร แล้วจึงรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบ ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีเป็นเรื่องร้ายแรงและส่งผลกระทบต่อประเทศหรือหรือกรณีจำเป็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะต้องมีมติชี้มูลเท่านั้น

คณะอนุกรรมการตามวรรคหนึ่งต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่นั้น

ปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด

การดำเนินการใต้สวนข้อเท็จจริงและการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือบุคคลตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมายต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด”

³⁵¹ อักษรตัวพิมพ์หนา หมายถึง เนื้อหาของกฎหมายที่แก้ไข เปลี่ยนแปลงและเพิ่มเติม ตามความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน

3. ควรกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจส่งเรื่องคืนพนักงานสอบสวนหรือขอให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปโดยไม่ต้องส่งเรื่องมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ได้ และในกรณีหากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควรจะแจ้งผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปด้วยก็ได้เพื่อความรวดเร็วในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความทุจริตและเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระงานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้วให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. สั่งจำหน่ายเรื่องนั้นเสีย โดยเพิ่มเติมวรรคท้ายของมาตรา 30 ซึ่งอาจมีแนวทางแก้ไขว่า

“ในกรณีที่เรื่องกล่าวหาเป็นการกระทำความผิดทางอาญาอื่นรวมอยู่กับการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าหากให้พนักงานสอบสวนดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่จะเป็นประโยชน์มากกว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะส่งเรื่องคืนพนักงานสอบสวนหรือขอให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปโดยไม่ต้องส่งเรื่องมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ได้ และในกรณีหากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควรจะแจ้งผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปด้วยก็ได้ แล้วให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. สั่งจำหน่ายเรื่องนั้นเสีย”

4. ควรกำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กรณีมีมติชี้มูลว่าเรื่องกล่าวหาไม่มีมูลให้มีความโปร่งใสและเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น โดยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 37 วรรค 3 ซึ่งอาจมีแนวทางแก้ไขว่า

“ในกรณีที่ผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าข้อกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่มีมูล ให้สำนักงาน ป.ป.ท. จัดให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าตรวจสอบเหตุผลการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดังกล่าวตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนดและให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มิตติ และให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกลับเข้ารับราชการหรือกลับเข้าทำงานตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น”

5. ควรปรับปรุงข้อจำกัดเกี่ยวกับลักษณะของเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องห้ามมิให้รับพิจารณาตามกฎหมายในกรณีห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รับหรือพิจารณาเรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนถูกกล่าวหาเกินกว่าห้าปีได้แล้ว โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 26 (4) ซึ่งอาจมีแนวทางแก้ไขว่า

“...(4) เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนถูกกล่าวหาเกินกว่าห้าปีเว้นแต่กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ ทั้งนี้ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยอายุความ แต่ต้องเริ่มดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงภายในสิบปีนับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ”

6. ควรปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับข้อจำกัดระยะเวลาของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วให้แล้วเสร็จภายในสองปีสำหรับกรณีเป็นเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความทุจริตในภาครัฐและคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติรับไว้พิจารณาแล้ว แม้ภายหลังเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วด้วยเหตุอื่นไม่เกินห้าปี นอกจากตาย โดยการตัดระยะเวลาดังกล่าวออกไปเพื่อเป็นการเสริมสร้างควมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้กับงานไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และให้ระยะเวลาการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีนี้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนดไว้ โดยให้สอดคล้องกันกับกรณีเรื่องกล่าวหาอื่น ๆ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติรับไว้พิจารณาเช่นเดียวกัน โดยแก้ไขมาตรา 50 วรรคหนึ่ง ด้วยข้อความดังต่อไปนี้เป็นแนวทาง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำความทุจริตในภาครัฐและคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติรับไว้พิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้ แม้ภายหลังเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วด้วยเหตุอื่นใดนอกจากตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจดำเนินการต่อไปได้”

7. ควรกำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นองค์กรภายในสังกัดสำนักงาน ป.ป.ช. ประสานงานกันในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานของสำนักงานเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากทุกฝ่ายและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จากการศึกษาพบว่า มีการถกเถียงเรื่องความเป็นอิสระของสำนักงาน ป.ป.ท. กันมานานแล้ว โดยในประเด็นนี้สามารถแบ่งความเห็นออกสองฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายแรก คือ ให้ความเห็นที่สำนักงาน ป.ป.ท. ถูกจัดตั้งขึ้นมาเนื่องจากในขณะนั้นฝ่ายบริหารไม่มีหน่วยงานที่ดูแลและรับผิดชอบเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นของตัวเอง จึงได้จัดตั้งองค์กร ป.ป.ท. ขึ้นมาให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของฝ่ายบริหาร โดยล่าสุดก็ได้มีพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ออกมาตอกย้ำความเห็นของฝ่ายนี้ โดยจากเดิมที่กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นส่วนราชการที่อยู่ภายใต้กระทรวงยุติธรรม เปลี่ยนเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงใดก็จริง แต่ยังคงให้เลขาธิการเป็นผู้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งเท่ากับว่าสำนักงาน ป.ป.ท. ก็ยังอยู่ภายใต้ฝ่ายบริหารอยู่ดี ส่วนฝ่ายที่สอง คือ ให้ความเห็นที่สำนักงาน ป.ป.ท. ควรเป็นหน่วยงานที่สังกัดภายใต้

สำนักงาน ป.ป.ช. มากกว่า โดยเปรียบเทียบเป็นทำงานเป็นกิ่งก้านสาขาของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งให้ถือเป็นองค์กรแม่ ทั้งนี้ ความเห็นฝ่ายที่สองนี้จะสอดคล้องกับต่างประเทศมากกว่า โดยฝ่ายนี้ให้เหตุผลสนับสนุนความคิดเห็นของฝ่ายตนว่า เนื่องจากการทุจริตเปรียบเทียบการกระทำอย่างเดียวกันไม่สามารถแบ่งแยกได้ ไม่ควรนำเอาตำแหน่งข้าราชการมาเป็นตัววัดว่า หากเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อยก็ให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือหากเป็นข้าราชการระดับสูงก็ให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะว่าข้าราชการชั้นผู้น้อยก็มักร่วมกระทำความผิดกับข้าราชการระดับสูงเป็นความผิดเดียวกัน ไม่ควรแบ่งแยกออกจากกัน ดังนั้น การกระทำทุจริตจึงเป็นการกระทำที่เชื่อมโยงกันระหว่างข้าราชการชั้นผู้น้อยกับข้าราชการระดับสูง หากแย่งการกระทำความผิดให้สององค์กรรับผิดชอบ คดีก็จะไม่ประสบความสำเร็จ

8. ควรกำหนดคุณสมบัติของพนักงาน ป.ป.ท. ให้เป็นผู้มีความรู้ความสามารถทางด้านกฎหมาย โดยเฉพาะให้มีความรู้ ความชำนาญและประสบการณ์ในการสอบสวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐานและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รายการอ้างอิง

- Brian Z. Tamanaha. Rule of Law in the United States. In Asian Discourse of Rule of Law. London: Routledge, 2004.
- Corruption Practice Investigation Bureau. How Cpip Deals with Corruption Complaints [Online]. Available from: <https://www.cpip.gov.sg/eservices/reportingproviding-information-corruption-offences/how-cpip-deals-corruption-complaints> [1 February 2016. 27 January 2016]
- . Introduction [Online]. Available from: <https://www.cpip.gov.sg/about-us/introduction> [1 February 2016. 27 January 2016]
- . Organisation Structure [Online]. Available from: <https://www.cpip.gov.sg/about-us/organisation-structure> [1 February 2016. 27 January 2016]
- . Other Organisation Cpip Works with During Investigation [Online]. Available from: <https://www.cpip.gov.sg/about-us/organisations-we-work-closely> [1 February 2016. 27 January 2016]
- . Our History [Online]. Available from: <https://www.cpip.gov.sg/about-us/our-history> [1 February 2016. 27 January 2016]
- David J. Gould and Jose A. Amaro-Reyes. The Effects of Corruption on Administrative Performance: Illustrations from Developing Countries. In Staff Working Paper No. 580, Management and Development Series No.7. Washington, D.C.: The World Bank, 1983.
- 5 ed. United State of America: West publishing, 2009.
- Hin, K. T. Investigation and Prosecution of Corruption Offences [Online]. Available from: http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No86/No86_15VE_Hin2.pdf [1 February 2016.
- Hong Kong Independent Commission against Corruption. Advisory Committee [Online]. Available from:

- http://www.icac.org.hk/en/checks_and_balances/ac/index.html [31 January 2016. 12 December 2012]
- . Balancing Forces [Online]. Available from:
http://www.icac.org.hk/en/checks_and_balances/bf/index.html
[31 January 2016. 12 December 2012]
- . The Birth of the Icac [Online]. Available from:
http://www.icac.org.hk/en/about_icac/bh/
[31 January 2016. 17 February 2014]
- . Investigation [Online]. Available from:
http://www.icac.org.hk/en/operations_department/ow/i/index.html [31
January 2016. 16 September 2013]
- . Investigation Procedures [Online]. Available from:
http://www.icac.org.hk/en/report_corruption/ip/index.html
[31 January 2016. 21 June 2013]
- . Legal Empower [Online]. Available from:
http://www.icac.org.hk/en/about_icac/le/index.html
[31 January 2016. 13 May 2014]
- . Organisation Structure [Online]. Available from:
http://www.icac.org.hk/en/about_icac/os/index.html
[31 January 2016. 9 May 2014]
- . Statutory Duty [Online]. Available from:
http://www.icac.org.hk/en/operations_department/sd/index.html
[31 January 2016. 13 December 2012]
- ICAC New South Wales. Accountability Mechanism [Online]. Available from:
<https://www.icac.nsw.gov.au/about-the-icac/independence-accountability/accountability> [7 February 2016.
- . Functions of the Icac [Online]. Available from:
<http://www.icac.nsw.gov.au/about-the-icac/overview/functions-of-the-icac> [8
February 2016.
- . History [Online]. Available from: <http://www.icac.nsw.gov.au/about-the-icac/overview/history> [2 February 2016.

- . How the Icac Manages Reports of Corrupt Conduct [Online]. Available from: <http://www.icac.nsw.gov.au/reporting-corruption/how-what-to-report/managing-reports-of-corrupt-conduct> [2 February 2016].
- . Investigation Process [Online]. Available from: <http://www.icac.nsw.gov.au/investigations/investigation-process> [2 February 2016].
- . Overview [Online]. Available from: <http://www.icac.nsw.gov.au/about-the-icac/overview> [2 February 2016].
- . Statutory Powers [Online]. Available from: <http://www.icac.nsw.gov.au/investigations/investigation-process/statutory-powers> [7 February 2016].
- . Th Role of Icac [Online]. Available from: <http://www.icac.nsw.gov.au/about-the-icac/overview/role-of-icac> [7 February 2016].
- International, T. The Anti-Corruption Plain Language Guide [Online]. 2016. Available from: https://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/2/ [4 January 2016].
- . What Is Corruption? [Online]. 2016. Available from: <https://www.transparency.org/what-is-corruption/> [17 January 2016].
- Jacobs, F. A. a. J. B. The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective. Chicago: The university of Chicago, 1996.
- Jeremy Lo Kwok-chung, [Online], . Combatting Corruption in Hong Kong [Online]. Available from: http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No77/No77_05VE_Kwok-chung1.pdf [31 January 2016].
- John Pritchard. Introduction to the New South Wales Independent Commission against Corruption [Online]. Available from: http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No69/No69_24VE_Pritchard1.pdf [2 February 2016].

- Johnston, M. The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption. International Social Science Journal, 149 (1996): 321-325.
- Klitgaard, R. Controlling Corruption. United States University of California Press, 1991.
- OECD. Glossary of Statistical Terms [Online]. Available from: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7236> [17 January 2016. July 23, 2007.]
- . Managing Conflict of Interest in the Public Service. France: OECD Publishing, 2003.
- Office of The Inspector of the Independent Commission Against Corruption. Role Power [Online]. Available from: <http://www.oicac.nsw.gov.au/> [7 February 2016.
- Susan Rose-Ackerman. The Challenge of Poor Governance and Corruption In Edited by Lomborg, B., Global Crises, Global Solutions Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Transparent International. Table of Results: Corruption Perceptions Index 2015 [Online]. 2015. Available from: <https://www.transparency.org/cpi2015> [1 February 2016.
- UNESCAP. What Is Good Governance? New York: United Nations 2011.
- United Nations Development Programme. Governance for Sustainable Human Development [Online]. Available from: <http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf> [18 January 2016.
- Uslaner, E. M. Corruption, Inequality and the Rule of Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- World Bank. Managing Development - the Governance Dimension.. Washington, D.C.: World Bank, 1991.
- Xin, X., and Thomas K. Rudel. Societal Causes of Political Corruption. In Edited by Thio, A., and Thomas C. Calhoun, Reading in Deviant Behavior. Boston: Pearson, 2006.

- ไพโรจน์ ภัทรกุลนรากุล. รายงานการวิจัยเรื่อง ความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและ
ผลประโยชน์ส่วนรวม : ศึกษาในกลุ่มวิชาชีพ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ
(Conflict of Interest : Study on Public Sector Orofessional Group). กรุงเทพฯ:
ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ
พลเรือน, 2547.
- กรมสอบสวนคดีพิเศษ. ความเป็นมา [ออนไลน์]. 2556. แหล่งที่มา:
<http://www.dsi.go.th/view.aspx?tid=T0000008> [เข้าถึงเมื่อ 20 มกราคม 2559]
- จิตติ ดิงศภัทย์. คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 2. กรุงเทพฯ: เนติบัณฑิตยสภา, 2536.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และเจมส์ ซี. สก็อตต์. คอร์รัปชั่น. แปลโดย พุทธหุน, ส. กรุงเทพฯ: โครงการ
จัดพิมพ์คอบไฟ มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2531.
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การศึกษากฎหมายและความต้องการเบื้องหลัง
ของหน่วยงานในประเทศไทยในกรณีจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญา
สหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003. กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม,
2548.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. "กฎหมายกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง". กรุงเทพฯ: ทำเนียบรัฐบาล, 2520.
———. หลักนิติธรรม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน,
2552.
- ธานีศ เกศวพิทักษ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 1-2 (มาตรา1-156)
เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 12 กรุงเทพฯ บริษัท กรุงสยาม พับลิชชิ่ง จำกัด, 2558.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโน. ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. ใน รวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน.
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2541.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคณะ. การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2541.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตรและสังสิต พิริยะรังสรรค์. คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2537.
- พงษ์ภักดิ์ เรียงเครือ. การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตฝ่ายบริหาร. ใน การ
ประชุมเชิงวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 “กระบวนการยุติธรรมกับบทบาท
การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน”. กรุงเทพฯ: สำนักกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, 2549.
- วิชา มหาคุณ. ทุจริตคอร์รัปชัน : กับดักของความไม่เท่าเทียมกัน (Corruption : Inequality Trap).
วารสารวิชาการ ป.ป.ช. ปีที่ 6, 1 (2556).

- . บทความเรื่อง การทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐและเอกชน. ใน การประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 8 เรื่องการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐและเอกชน วันที่ 24 สิงหาคม 2554 ณ โรงแรม ดิเอมเมอร์ลด์. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2554.
- วิทยากร เชียงกุล. แนวทางการปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล. กรุงเทพฯ: สายธาร, 2549.
- . นโยบายของรัฐบาลด้านเศรษฐกิจ: การทับซ้อนของผลประโยชน์ทางธุรกิจ (Conflict of Interest). กรุงเทพฯ: สำนักงานวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า.
- วีระพงษ์ บุญญภูภาสและคณะ. รายงานการวิจัย โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช., เอกสารประกอบการสัมมนาเสนอรายงานวิจัย. กรุงเทพฯ: โรงแรม เดอะ ทวิน ทาวเวอร์, 2546.
- ศูนย์อำนวยการต่อต้านทุจริตแห่งชาติ. เกี่ยวกับ คอตช. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pacc.go.th/cnac/index.php/main> [เข้าถึงเมื่อ 20 มกราคม 2559]
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://librarymb.parliament.go.th/doccweb/docc.html> [เข้าถึงเมื่อ 20 มกราคม 2016]
- สำนักกำกับและตรวจสอบ. พัฒนาการองค์การอิสระในประเทศไทย กรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550.
- สำนักกำกับและพัฒนาการตรวจสอบภาครัฐ กรมบัญชีกลาง. แนวทางการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตภาครัฐ. กรุงเทพฯ: กรมบัญชีกลาง, 2556.
- สำนักงาน ก.พ.ร. การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2552.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต พ.ศ. ... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550.
- สำนักงานข้าราชการพลเรือน. สาระสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. กรุงเทพฯ: สำนักงานข้าราชการพลเรือน, 2551.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. สรุปสาระสำคัญอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 Uncac ฉบับผู้บริหาร. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป.ป.ช., 2550.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. เอกสารประกอบการมอบนโยบายและพิธีปฏิญาณตนและการจัดทำแผนปฏิบัติการว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตภาครัฐของหน่วยงานของรัฐ วันจันทร์ที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ณ ศูนย์ประชุมอิมแพคเมืองทองธานี. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, 2551.

———. รายงานประจำปี 2557. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

2557.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม. ความเป็นมาและกฎหมายที่ควรรู้เกี่ยวกับสำนักงาน ป.ป.ท.. เอกสารของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. การจัดระดับการกำกับดูแลองค์กรภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552.

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. บทบาทหน้าที่ ภารกิจ [ออนไลน์]. 2559. แหล่งที่มา: <http://www.pacc.go.th/index.php/home/about/16> [เข้าถึงเมื่อ 20 มกราคม 2559]

สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน กรุงเทพฯ: สำนักงานราชบัณฑิตยสภา

2554.

สุรพล นิติไกรพจน์และคณะ. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547.

หยุด แสงอุทัย. กฎหมายอาญา ภาค 2-3. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

อัฒณพ ชูบำรุงและอุนิษา เลิศโตมรสกุล. อาชญากรรมและอาชญาวิทยา. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

อุดม รัฐอมฤต. รายงานการวิจัย เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย (Political Bureaucratic Corruption and Its Solution). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2546.



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวศรียา ทานศรีสุข เกิดเมื่อ วันอาทิตย์ที่ 23 ตุลาคม พุทธศักราช 2531 ที่จังหวัด กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมจาก โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ปรินซ์นิติ ศาสตร์บัณฑิตจากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปี พ.ศ. 2554 สอบผ่านหลักสูตร วิชาว่าความของสำนักฝึกอบรมวิชาว่าความ สภานายความแห่งประเทศไทย รุ่นที่ 40 ปัจจุบัน กำลังศึกษาอยู่ในชั้นปริญญามหาบัณฑิต หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และประกอบอาชีพที่ปรึกษากฎหมายในสำนักงานกฎหมายเอกชน

