

บทที่ 4

คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับบทบาทในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชน

ปัจจุบันคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในส่วนของ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเฉพาะการทำทุจริตในภาคของรัฐและนักการเมือง แต่การกระทำทุจริตมิได้จำกัดอยู่เฉพาะในวงของราชการและนักการเมืองเท่านั้น แต่รวมถึงการทำทุจริตในภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจด้วย ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ประเทศชาติและสังคมไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันเลย จากที่ผ่านมา การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ผู้กระทำผิดซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้บริหารขององค์กรหรือผู้มีตำแหน่งหน้าที่ระดับสูงสามารถรอดตัวจากการถูกดำเนินคดีไปได้ ทำให้ประชาชนผู้บริสุทธิ์ที่ตกเป็นเหยื่อไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหาย จากแนวความคิดนี้ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการเพิ่มอำนาจให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการเข้ามามีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนอย่างจริงจัง เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอยู่แล้ว และเนื่องจากผลการดำเนินการที่ผ่านมาในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐและพรรคการเมืองก็ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ จึงเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีศักยภาพเพียงพอที่จะสามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนให้ลดน้อยหรือหมดสิ้นไปได้ ดังนั้นในส่วนของบทนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงแนวคิดต่างๆที่สนับสนุนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถที่จะเข้ามามีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเรื่องนี้ได้ นอกจากนี้ยังเสนอให้เห็นถึงอำนาจขององค์กรป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชั่นของต่างประเทศที่มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนว่าประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงานมากหรือน้อยเพียงใด เพื่อช่วยสนับสนุนแนวความคิดของผู้วิจัยในการเสนอให้มีการเพิ่มอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมทั้งผู้วิจัยได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบขอบเขตอำนาจหน้าที่ บทบาทและขั้นตอนในการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าควรเป็นเช่นไรหากได้มีการให้เพิ่มอำนาจเข้ามาป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนด้วย โดยในตอนนี้ผู้วิจัยได้ใช้การสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงาน ป.ป.ช. มาประกอบเพื่อสนับสนุนแนวคิดดังกล่าวของผู้วิจัยให้มีน้ำหนักความน่าเชื่อถือเพิ่มขึ้นด้วย

4.1 แนวคิดในการเข้ามามีบทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชน

4.1.1 แนวคิดด้านองค์กร

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนในปัจจุบันมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบในอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบภายในของกิจการต่างๆ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ผู้สอบบัญชีรับอนุญาต หรือไม่ว่าจะเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานอื่น เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในส่วนของสำนักงานสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ หรือ สศก. เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนเกือบทุกส่วน เช่น มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการเงินและการธนาคาร ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ เป็นผู้เสียหายหรือผู้ต้องหา มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน การกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการบัญชี ห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด บริษัทมหาชน แต่จากการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่าการกระทำทุจริตในภาคเอกชนมิได้ลดลงเลย ในทางตรงกันข้ามกลับพบว่าคดีที่เกิดขึ้นในระยะหลังๆ เป็นคดีที่มีความรุนแรงและมีมูลค่าความเสียหายมากขึ้น แต่การดำเนินคดีเพื่อเอาผิดแก่ผู้กระทำผิดนั้นไม่สัมฤทธิ์ผล โดยเฉพาะคดีเกี่ยวกับการเงินการธนาคารและหลักทรัพย์ เมื่อพิจารณาข้อมูลจากสถิติคดีอาญาเกี่ยวกับการเงินการธนาคารและหลักทรัพย์ของงาน 1 กก. 2 บก. สศก. พบว่าแม้ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อดำเนินการทำความเห็นสั่งฟ้องจะมีปริมาณสูง คือส่วนใหญ่พนักงานสอบสวนจะสั่งฟ้องผู้กระทำผิดแต่เมื่อคดีเข้าไปสู่ชั้นของพนักงานอัยการแล้วพบว่า พนักงานอัยการมีความเห็นสั่งฟ้องไม่เกิน 2-3 คดี เท่านั้น ซึ่งอาจเนื่องจากจำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนขาดน้ำหนัก ขาดพยานหลักฐานที่จะเอาผิดกับผู้กระทำความผิดได้ อัยการจึงไม่ค่อยสั่งฟ้องตามความเห็นของพนักงานสอบสวน ซึ่งสามารถพิจารณาจากสถิติคดีอาญาเกี่ยวกับการเงินการธนาคารและหลักทรัพย์ของ สศก. ได้ดังนี้

ตารางที่ 3 สถิติคดีอาญาเกี่ยวกับการเงิน ธนาคารและหลักทรัพย์
 ในระหว่างปี 2536 - 2545 ของงาน 1 กก. 2 บก.สศก.

ปี พ.ศ.	ประเภท	คดีเกิด	มูลค่าความเสียหาย (บาท)	ความเสียหาย พงศ.		ชั้นพนักงานอัยการ		ชั้นศาล		ถอนคำ ร้องทุกข์
				สั่งฟ้อง	สั่งไม่ฟ้อง	สั่งฟ้อง	สั่งไม่ฟ้อง	พิพากษา ลงโทษ	ยกฟ้อง	
2536	การเงิน ธนาคาร	38	96,934,500	34	4	2	2	2	-	-
	หลักทรัพย์	10	77,556,098	10	-	-	-	-	-	-
2537	การเงิน ธนาคาร	23	310,078,666.43	21	2	2	-	1	-	1
	หลักทรัพย์	10	5,207,000	5	5	1	2	-	-	-
2538	การเงิน ธนาคาร	15	325,550,073.22	14	1	1	-	2	-	-
	หลักทรัพย์	11	26,664,950	10	1	-	-	-	-	-

สถิติคดียาญเกี่ยวกับการเงิน ธนาคารและหลักทรัพย์
 ในระหว่างปี 2536 – 2545 ของงาน 1 กก. 2 ปก.สศก.

ปี พ.ศ.	ประเภท	คดีเกิด	มูลค่าความเสียหาย (บาท)	ความเห็น พงศ.		ชั้นพนักงานอัยการ		ชั้นศาล		ยอดค่า ร้องทุกข์
				สั่งฟ้อง	สั่งไม่ฟ้อง	สั่งฟ้อง	สั่งไม่ฟ้อง	พิพากษา ลงโทษ	ยกฟ้อง	
2539	การเงิน ธนาคาร	8	11,118,186,944	8	-	3	1	10	-	-
	หลักทรัพย์	18	144,243,535.50	18	-	-	-	6	-	1
2540	การเงิน ธนาคาร	41	24,662,616,256.64	40	1	-	2	5	-	2
	หลักทรัพย์	11	234,603,999.27	8	3	-	-	1	-	-
2541	การเงิน ธนาคาร	28	8,046,523,192.84	24	4	-	-	-	-	-
	หลักทรัพย์	17	123,064,389.50	15	2	-	-	-	-	-

สถิติค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเงิน ธนาคารและหลักทรัพย์
 ในระหว่างปี 2536 - 2545 ของงาน 1 กก. 2 บก. สศก.

ปี พ.ศ.	ประเภท	คดีเกิด	มูลค่าความเสียหาย (บาท)	ความเสียหาย พงส.		ชั้นพนักงานอัยการ		ชั้นศาล		ถอนคำ ร้องทุกข์
				ตั้งฟ้อง	ตั้งไม่ฟ้อง	ตั้งฟ้อง	ตั้งไม่ฟ้อง	พิพากษา ลงโทษ	ยกฟ้อง	
2542	การเงิน ธนาคาร	19	7,088,944,084.21	17	2	1	1	1	-	ยุติการสอบสวน 1
	หลักทรัพย์	70	1,302,277,402.17	68	2	-	-	-	-	-
2543	การเงิน ธนาคาร	15	480,897,283.15	14	1	-	2	-	-	-
	หลักทรัพย์	42	4,187,886,277.26	41	1	-	-	-	-	1
2544	การเงิน ธนาคาร	8	1,112,277,338.90	8	-	-	-	-	-	-
	หลักทรัพย์	18	251,400	18	-	-	-	-	-	-
2545	การเงิน ธนาคาร	17	127,870,612.44	2	-	-	-	-	-	ยุติการสอบสวน 2
	หลักทรัพย์	10	661,600,395.17	4	-	-	-	-	-	-

เมื่อการดำเนินงานของ สศก. ยังไม่สามารถที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนให้ลดลงไปได้ จึงเห็นว่าน่าจะให้มีหน่วยงานอื่นเข้ามาดูแลรับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนแทน ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานที่มีความเหมาะสมที่สุด เนื่องจากความเหมาะสมที่ว่า สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอยู่แล้ว เพียงแต่มุ่งเฉพาะในส่วนของรัฐกับนักการเมืองเท่านั้น ตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. ก็เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตของชาติ ซึ่งในเมื่อสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอยู่แล้ว เหตุใดจึงไม่โอนความรับผิดชอบและหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในทุกๆ ส่วน ซึ่งรวมถึงการทุจริตในภาคเอกชนด้วย เพื่อให้สมกับความมุ่งหมายที่ให้สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจริงๆ นอกจากนั้นการที่สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานอิสระ ปลอดจากการครอบงำทางการเมือง ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร จึงทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. สามารถดำเนินการตามหน้าที่ได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องเกรงกลัวอิทธิพลได้ ซึ่งตรงกันข้ามกับ สศก. ที่ต้องขึ้นตรงกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำให้ถูกครอบงำในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้การแก้ปัญหาการทุจริตต่างๆ กระทำไม่สำเร็จ การที่จะให้สำนักงาน ป.ป.ช. เข้ามารับผิดชอบในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนแทนนี้ จึงน่าจะมีความเหมาะสม เพราะเป็นองค์กรอิสระ ทำให้ถูกครอบงำอำนาจได้ยากกว่า ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากแนวคิดด้านองค์กรแล้ว จึงเห็นควรว่ามีความเหมาะสมอย่างยิ่งในการจะเพิ่มอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามามีบทบาทอำนาจหน้าที่ดังกล่าว คือเรื่องข้อจำกัดในเรื่องของบุคลากรซึ่งมีจำนวนน้อยและข้อจำกัดในเรื่องของงานที่รับผิดชอบที่มีอยู่มีจำนวนค่อนข้างมาก ซึ่งหากให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเพิ่มขึ้นในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนครอบคลุมทุกๆ ความผิด จึงอาจจะเป็นภาระหน้าที่ที่มากเกินไป ประสิทธิภาพในการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจไม่ดีเท่าที่ควรจะเป็น ซึ่งอาจทำให้ความมุ่งหมายที่ต้องการจะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่จะช่วยป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนให้ลดน้อย

ลงและหมดสิ้นไปจากสังคมก็จะไม่สัมฤทธิ์ผล ดังนั้นจึงเห็นว่าควรแบ่งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชน ในส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ครอบคลุมเฉพาะกรณีเป็นการทุจริตในสถาบันการเงินและบริษัทมหาชนเท่านั้น เพราะการทุจริตคอร์รัปชันในสถาบันการเงินและบริษัทมหาชน เป็นการกระทำทุจริตที่มักจะมี ความเกี่ยวข้องกับส่วนของราชการและนักการเมืองด้วยเสมอ จึงเป็นการง่ายในการสืบสวนสอบสวนการกระทำผิดดังกล่าว เนื่องจากพยานหลักฐานมีความเกี่ยวข้องกันอยู่ จึงสามารถที่จะหาพยานหลักฐานเพื่อเอาผิดกับผู้กระทำผิดได้ในคราวเดียวกัน นอกจากนี้ยังเป็นการ ประหยัดทั้งบุคลากรและทรัพยากรต่างๆ เพราะสามารถที่จะดำเนินการเกี่ยวกับคดีเป็นคดีเดียว ไม่ต้องแบ่งว่าหากเป็นคดีในส่วนที่ผู้กระทำความผิดเป็นข้าราชการและนักการเมืองเป็นอำนาจ หน้าที่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากเป็นคดีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเอกชน จะอยู่ในความรับผิดชอบของ สตง. แต่หากให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามามีบทบาทตรงนี้ เมื่อ เป็นการกระทำความผิดในสถาบันการเงินและบริษัทมหาชน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารถ ทำการสืบสวนสอบสวนได้เองทั้งหมด จากเหตุผลดังกล่าวสามารถพิจารณาเห็นได้ว่า การให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอีกองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตในภาคเอกชน โดยจำกัดขอบเขตเฉพาะในส่วนของ การทุจริตในสถาบันการเงินและบริษัท มหาชน อาจจะทำให้การทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนลดลงไปได้สมตามความมุ่งหมาย

4.1.2 แนวคิดด้านอำนาจหน้าที่

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังนี้ คือ

1. ไต่สวนข้อเท็จจริงและตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีที่มีผู้เสียหายหรือผู้ได้รับมอบหมายอำนาจแทน กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือข้าราชการการเมืองว่า รวบรวมผิดปกติ กระทำผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา กระทำความผิดต่อหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตาม กฎหมายอื่น

2. ไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมูลความผิดทางวินัย หรือทางอาญา จากกรณีที่มีผู้เสียหายร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐคนดังกล่าวกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือหน้าที่ในการยุติธรรม

โดยขอบเขตของเรื่องที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับไว้พิจารณาและดำเนินการสอบสวน มีอยู่ 4 ลักษณะ คือ

1. ทุจริตต่อหน้าที่
2. กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
3. กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
4. ร่ำรวยผิดปกติ

ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำการเช่นว่านี้หรือมีพฤติกรรมเช่นว่านี้ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจเข้าไปดำเนินการจะต้องมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น ไม่รวมถึงผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นเอกชนด้วย แต่อย่างไรก็ตามมิใช่ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่ได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีนี้ที่เอกชนเป็นผู้กระทำความผิดคอร์รัปชันเลย เพราะตามกฎหมายแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจที่จะเข้าไปดำเนินการสอบสวนเอกชนกรณีการฉ้อกันระหว่างเอกชนกับรัฐได้ โดยหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาสอบสวน เมื่อสอบสวนเสร็จแล้วพบว่ามีการกระทำความผิดจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจทำความเข้าใจสมควรสั่งฟ้องต่อพนักงานอัยการได้เลย ซึ่งอำนาจที่ครอบคลุมเอกชนในส่วนของกฎหมายแล้วนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการได้ทั้งตัวการ ผู้ใช้และผู้สนับสนุน ดังนั้นจึงเห็นว่าหากมีการเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถเข้ามามีอำนาจในการสอบสวนผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นเอกชนล้วนๆ โดยที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง ก็จะไม่ต้องดำเนินการผ่านพนักงานสอบสวน แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถที่จะดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริง และทำความเข้าใจสมควรสั่งฟ้องต่อพนักงานอัยการได้เลย เพราะถือว่าจำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นจำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ซึ่งถ้าเป็นเช่นนี้จะทำให้สามารถลดกระบวนการในการดำเนินคดีไปได้มาก เนื่องจากหากให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตรงนี้ก็ไม่ต้องดำเนินการโดยผ่านพนักงานสอบสวนอีก และการที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามามีอำนาจปราบปรามการทุจริตในทุกๆ ส่วนนี้ จะทำให้การหาพยานหลักฐานเพื่อเอาผิดกับผู้กระทำความผิดง่ายขึ้น เพราะคดีทุจริตมักจะมีการกระทำร่วมกันหลายฝ่าย

ไม่ว่าจะเป็นรัฐกับรัฐ รัฐกับเอกชนหรือเอกชนกับเอกชน หากมีการฟ้องร้องว่ามีการกระทำผิดหรือพบว่ามี การกระทำผิดแล้ว เมื่อดำเนินการสอบสวนมักจะพบพยานหลักฐานที่โยงใยกันอยู่ ทำให้สามารถหาพยานหลักฐานที่จะเอาผิดกับผู้กระทำผิดทำได้โดยง่ายขึ้น ซึ่งจะมีผลทำให้การนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษเพื่อเป็นการปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย ดังนั้นจากแนวคิดในด้านอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งทำหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริตอยู่แล้ว เพียงแต่ครอบคลุมอยู่ในส่วนของการทุจริตในภาครัฐและนักการเมืองเท่านั้น จึงเห็นสมควรให้มีการเพิ่มอำนาจให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการให้เข้ามาดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนด้วย เพื่อประโยชน์ในการที่จะทำให้การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วและเป็นธรรมมากขึ้น

4.2 อำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนของต่างประเทศ

4.2.1 ฮ็องกง

ในปี พ.ศ. 2517 (ค.ศ. 1974) ฮ็องกงได้มีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระเรียกว่า Independent Commission Against Corruption (ICAC) หรือ สำนักงานคณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชัน โดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้ ICAC เป็นองค์กฤษฎีอิสระเพื่อต่อสู้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันโดยเฉพาะ โดยปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง แยกตัวออกจากหน่วยงานตำรวจ ไม่เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการพลเรือน แต่ให้ขึ้นตรงต่อผู้ว่าการฮ็องกงเท่านั้น ทั้งนี้ ICAC มีอำนาจครอบคลุมทั้งภาครัฐและเอกชน มีเป้าหมายปฏิบัติการดังนี้¹

- ดำเนินการสอบสวนและลงโทษผู้กระทำความผิดการทุจริตอย่างเข้มงวด
- กำจัดโอกาสกระทำการทุจริตคอร์รัปชันทั้งในภาครัฐและเอกชน โดยปรับปรุงระบบบริหาร การให้คำแนะนำ และการจัดฝึกอบรมภาคปฏิบัติ

¹ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "ข้อเสนอแนะด้านแนวทางต่อต้านการคอร์รัปชันของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ วิเคราะห์จากประสบการณ์ประเทศต่างๆ," รายงานผลการวิจัยการคอร์รัปชันในภาคราชการเสนอต่อสำนักงาน ป.ป.ป. สำนักนายกรัฐมนตรี 28 กันยายน 2541.

- เปลี่ยนแปลงค่านิยมและทัศนคติฐานรากในสาธารณะต่อการทุจริตคอร์รัปชันผ่านกระบวนการให้ความรู้แก่สาธารณชนถึงความชั่วร้ายและความเสียหายของการทุจริต

(1). องค์กร²

ICAC เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการโดยผู้อำนวยการสำนักงาน (Commissioner) การแต่งตั้ง Commissioner ดังกล่าวผู้ว่าราชการฮ่องกง (Governor) เป็นผู้แต่งตั้งโดยมีวาระการดำรงตำแหน่งตามที่ระบุไว้ในคำสั่งแต่งตั้งตามที่ผู้ว่าราชการเห็นสมควร โดยจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งและอยู่ในความควบคุมของผู้ว่าราชการ แต่ไม่ได้อยู่ใต้การกำกับหรือควบคุมโดยบุคคล Commissioner จึงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในหน่วยงาน ICAC แต่การดำเนินการในระดับนโยบายจะอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งในด้านการสืบสวนสอบสวนดังกล่าวการดำเนินงานจะอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงาน (Operation Review Committee) ซึ่งประกอบด้วย Commissioner ของ ICAC เป็นประธานกรรมการ และมีกรรมการซึ่งนอกจากจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ระดับสูงของ ICAC แล้ว ยังประกอบด้วยอธิบดีกรมอัยการและอธิบดีกรมตำรวจเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง โดยคณะกรรมการนี้มีอำนาจหน้าที่ในการที่จะรับแจ้งจาก Commissioner เกี่ยวกับคำร้องเรียนต่าง ๆ ของ ICAC ได้รับรวมทั้งการดำเนินงานต่าง ๆ ของ ICAC เกี่ยวกับคำร้องเรียนนั้น ๆ และเมื่อได้รับรายงานการสืบสวนเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้ว หากเห็นว่าจากพยานหลักฐานไม่สามารถดำเนินคดีอาญาได้ ก็อาจพิจารณาให้ส่งไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนของฮ่องกง เพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป หรืออาจยุติการสอบสวน อย่างไรก็ตามการดำเนินการของ ICAC อำนาจส่วนใหญ่อยู่ที่ Commissioner จึงสามารถดำเนินการได้รวดเร็วฉับพลัน โดยเมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนในแต่ละวันเจ้าหน้าที่ระดับสูงของ ICAC มีอำนาจในการพิจารณาว่าสมควรจะรับไว้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนหรือส่งไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงาน (Operation Review Committee) ดังกล่าว เป็นเพียงคณะที่ปรึกษาให้คำแนะนำแก่ ICAC เท่านั้น

สำหรับ "เจ้าหน้าที่สืบสวน" ของ ICAC ได้แก่ บุคคลใด ๆ ก็ตามซึ่งได้รับแต่งตั้งจาก Commissioner และปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การบังคับบัญชาของ Commissioner โดยให้มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนตามกฎหมายเกี่ยวกับการปราบปรามทุจริตและประพฤติมิชอบโดยเฉพาะ โดยเจ้าหน้าที่ ICAC ทำการสอบสวนเสร็จแล้วให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาฟ้องคดี ผู้ถูก

² สมใจ เกษศิริเจริญ, "การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทสาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 140

กล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชนได้โดยตรง โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทำการสอบสวนหรือดำเนินคดีอาญาแทน

ICAC มีเจ้าพนักงานทั้งหมดมากกว่า 1,300 คน นับได้ว่าเป็นองค์กรปราบคอร์รัปชันที่ใหญ่ที่สุดในโลก นอกจากนี้การทำงานของ ICAC มีลักษณะพิเศษคือพนักงานของ ICAC กินเงินเดือนของรัฐบาลแต่มีได้อยู่ภายใต้การดูแลของ ก.พ. ดังในกรณีของไทย และอีกประการหนึ่งคือ ICAC ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการกาะฮ่องกง ซึ่งมีคณะกรรมการที่ปรึกษาอีก 4 คณะ ที่แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการกาะฮ่องกง เป็นผู้กำกับการทำงาน ได้แก่ คณะกรรมการที่ปรึกษาของประธานกรรมการของ ICAC และอีก 3 คณะกรรมการที่ปรึกษาซึ่งช่วยดูแลกรณีสำคัญ 3 กรณีคือ

1. กรมปราบคอร์รัปชันทำหน้าที่สอบสวนสืบสวนกรณีคอร์รัปชัน และการให้สินบน เจ้าพนักงานประกอบด้วยข้าราชการพลเรือน ข้าราชการระดับสูงจากกรมอัยการท่านหนึ่งจะมาร่วมทำงานด้วยกับกองนี้และมีหน้าที่ดูแลกรณีที่มีการส่งฟ้องถึงชั้นศาล

2. กรมป้องกันคอร์รัปชัน มีหน้าที่หลักในการทำให้การคอร์รัปชันหมดสิ้นไป หรือลดโอกาสคอร์รัปชันภายในระบบราชการ มีหน้าที่ตรวจราฟพฤติกรรมการปฏิบัติงานและขบวนการทำงานของหน่วยงานรัฐ เพื่อเสาะหาช่องโหว่ที่นำไปสู่การคอร์รัปชัน

3. กรมความสัมพันธ์กับชุมชน ได้ก่อตั้งสำนักงานย่อยทั่วเกาะฮ่องกง เพื่อรณรงค์ป้องกันการคอร์รัปชัน

(2) อำนาจหน้าที่³

ในการปฏิบัติงานของ ICAC มีขอบเขตอำนาจครอบคลุมกว้างขวาง คือเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจการสืบสวนสอบสวนความผิดเกี่ยวกับทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในหน่วยงานของรัฐและเอกชน การทำงานของ ICAC ดังกล่าวจึงไม่จำกัดเฉพาะการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเท่านั้น ซึ่งแตกต่างกับประเทศไทย ที่หน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะมีอำนาจเฉพาะในราชการหรือภาครัฐ

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 143-144.

ในการสืบสวนสอบสวนการทุจริตและประพฤติมิชอบ ผู้ที่มีอำนาจกระทำการดังกล่าว ได้แก่ Commissioner สอบสวนและเจ้าหน้าที่สืบสวน โดยอำนาจในการสืบสวนสอบสวนมีดังนี้

(1) มอบหมายเป็นหนังสือให้แก่เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน ในการสืบสวน และตรวจสอบความผิด

(2) เข้าไปในสถานที่ของหน่วยงานของรัฐ และแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ถ้อยคำเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตนตลอดจนระเบียบคำสั่งแนวการปฏิบัติงานใด ๆ

(3) เรียกให้บุคคลใดให้ข้อมูลซึ่ง Commissioner เห็นว่าเป็นข้อมูลที่จำเป็น

(4) มอบหมายเป็นหนังสือให้บุคคลใดปฏิบัติหน้าที่ หรือมีอำนาจตามที่ กฎหมายกำหนด

(5) อาจมีคำขอฝ่ายเดียวเป็นหนังสือ ให้ศาลมีคำสั่งให้บุคคลผู้ถูกสอบสวน ส่งมอบหนังสือเดินทางให้แก่ Commissioner ซึ่งบุคคลผู้นั้นจะต้องทำตามคำสั่งศาล หากฝ่าฝืนจะถูกจับและนำตัวมาที่ศาล โดยศาลอาจออกหมายจับซึ่งจนกว่า

1. ครบ 28 วันนับแต่วันถูกจำขัง
2. จนกว่าจะกระทำตามคำสั่งของศาล

(6) ในการสืบสวนสอบสวนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ มีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้มีการตรวจสอบบัญชีเงินฝากธนาคารทุกแห่ง การตรวจทรัพย์สินในตู้নিরภัยของธนาคาร ซึ่งในกรณีดังกล่าวธนาคารมีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดหาข้อมูลตามที่ตนมีเกี่ยวกับฐานะของบุคคลหรือบริษัท ตามที่ระบุนมาในคำสั่ง

เมื่อมีผู้ร้องเรียนต่อ ICAC ว่ามีการคอร์รัปชันเกิดขึ้น ไม่ว่าจะร้องเรียนโดยทาง โทรศัพท์ ทางไปรษณีย์ หรือมาร้องเรียนด้วยตนเองที่ ICAC ให้เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนในกองปราบปรามของ ICAC ดำเนินการสอบสวนทันที เมื่อเริ่มคดีแล้วเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนจะดำเนินการอย่างเปิดเผยที่สุด โดยมีระบบสายลับเข้าไปสอดส่องดูแลความเป็นไปในหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน โดยผู้ถูกร้องเรียนจะไม่รู้ตัว การรักษาความลับในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนนี้มีกฎหมายป้องกันการให้สินบนบัญญัติถึงการนำเรื่องร้องเรียนไปแจ้งแก่ผู้ต้องสงสัยไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมให้เป็นความผิด

ในการสอบสวนเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนจะแสวงหาข้อมูลและพยานหลักฐานได้ตามที่กฎหมาย ICAC ให้ไว้ โดยมีอำนาจที่จะค้นโดยได้รับหนังสือมอบอำนาจจาก Commissioner

และได้รับความช่วยเหลือเท่าที่จำเป็นจากหน่วยงานใดๆ ในการเข้าไปตรวจค้นสถานที่ บุคคลและสิ่งของ ยึดอายุคำสั่งของที่ใช้เป็นพยานหลักฐาน และมีอำนาจพิเศษในการควบคุมหรือหน่วงเหนี่ยวบุคคลที่พบในสถานที่ถูกค้นจนกว่าจะค้นเสร็จ แต่ควบคุมได้ไม่เกิน 3 ชั่วโมงนับแต่เจ้าหน้าที่เข้าไปในสถานที่นั้นๆ เว้นแต่บุคคลที่ถูกควบคุมนั้นจะถูกจับ อำนาจสอบสวนการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน เรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารข้อมูลที่จำเป็น ตรวจสอบเอกสาร สมุดบัญชี บัญชีธนาคาร และตู้নিরภัยธนาคาร เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานแน่ชัดว่าน่าจะมีมูลการทุจริตหรือคอร์รัปชันเกิดขึ้นจริง เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนก็มีอำนาจทำการจับกุมตัวผู้ต้องสงสัยได้ แล้วอาจส่งตัวผู้ถูกจับให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อดำเนินการต่อไป หรือควบคุมตัวไว้ที่สำนักงาน ICAC เองก็ได้ เพราะสำนักงาน ICAC มีห้องขังผู้ต้องหาอยู่ภายในสำนักงานเอง ถ้าควบคุมไว้ที่สำนักงาน ICAC เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนจะต้องทำการสอบสวนและส่งผู้ต้องหาฟ้องภายใน 48 ชั่วโมง เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนจะต้องปล่อยตัวผู้ต้องหาไปโดยมีประกันและให้มารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนตามเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนไม่มีอำนาจควบคุมผู้ต้องหาได้เกิน 48 ชั่วโมง นอกจากนี้เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนยังมีอำนาจจำกัดสถานที่อยู่ของผู้ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหานั้นดำเนินคดีทางวินัยต่อไป

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีเกี่ยวกับคอร์รัปชันนั้น กฎหมาย ICAC บัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ไว้กว้างขวางเพื่อให้เป็นมาตรการที่เฉียบขาดในการปราบปรามการคอร์รัปชันในฮ่องกง โดยได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ ICAC มากกว่าอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจฮ่องกง เช่นการตรวจสอบเอกสารและบัญชีทรัพย์สินในธนาคารซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจฮ่องกงไม่อาจทำได้ ICAC มีอิสระในการปฏิบัติงานเต็มที่ สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้โดยตรงไม่ต้องผ่านองค์กรตำรวจหรืออัยการอีกชั้นหนึ่งก่อน ทั้งนี้เพราะ ICAC เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อหน่วยนิติบัญญัติเพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลย์อำนาจของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติจึงบัญญัติกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ไว้มาก นอกจากนี้คดีเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันกำหนดให้เป็นการความผิดอาญาทั้งสิ้น จึงต้องใช้มาตรการทางอาญาที่มีประสิทธิภาพสูงกว่ามาตรการทางอาญาที่ใช้ในคดีอาญาทั่วไป

บทสรุป

ฮ่องกงได้ให้ความสำคัญต่อการชดเชยและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนเป็นอย่างมากไม่น้อยไปกว่าการทุจริตในภาครัฐ ทั้งนี้เพราะจากสถิติของการคอร์รัปชันที่ได้มีการรายงานไปที่ ICAC พบว่าการทุจริตในภาคเอกชนมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกที และมีจำนวนสูงเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีร้องเรียนการคอร์รัปชันในบรรดาตำรวจ และบรรดาหน่วยงานราชการอื่น ๆ โดยจากรายงานประจำปีของ ICAC ในปี 1998 พบว่ามีการรายงานเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันถึง 2,500 เรื่อง มีผู้กระทำความผิด 382 คนที่ถูกตัดสินว่ากระทำผิดจริงตามกฎหมาย และถูกลงโทษไปแล้ว 243 คน โดยในกรณีนี้ยังพบว่าจำนวนของผู้กระทำความผิด 382 คนนี้ มีถึง 268 คนที่ได้กระทำการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน จากสถิติของการเกิดคอร์รัปชันในภาคเอกชนที่ค่อนข้างสูงนี้ ยิ่งทำให้ฮ่องกงและ ICAC ให้ความสำคัญต่อการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชน ถึงแม้ว่าการฟ้องร้องกรณีการให้สินบนในภาคเอกชนของ ICAC ในระยะแรก ๆ ถูกวิจารณ์มากโดยเฉพาะจากนักธุรกิจชาวฮ่องกง เมื่อ มีนักธุรกิจคนหนึ่ง ถูกขังคุก 10 วัน เพียงเพราะเสนอให้ทิปแก่ช่างไฟฟ้า 10 ดอลลาร์ฮ่องกง ซึ่งในช่วงแรก ๆ ของการปราบปรามการกระทำทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนได้มีการต่อต้าน ICAC กันมาก โดยเฉพาะองค์กรการค้าได้ประชุมประท้วงที่ ICAC เข้ามาแทรกแซงประเด็นการให้สินน้ำใจ หรือทิปที่พวกเขาถือว่าเป็นหลักปฏิบัติทั่วไปของการประกอบธุรกิจ นอกจากนี้ยังเห็นว่า กฎหมายต่อต้านการให้สินบนในภาคเอกชนเคร่งครัดเกินไป ควรยกเลิกเสีย แต่รัฐบาลฮ่องกงก็มีได้สนใจ และให้ความสนับสนุนการทำงานของ ICAC อย่างเต็มที่และ ICAC เองก็ได้ขอความช่วยเหลือจากภาคเอกชน และในระยะต่อมาก็มีการร้องเรียนจากฝ่ายเอกชนว่ามีการทุจริตมากขึ้น ซึ่งเมื่อมีการร้องเรียนมาจากฝ่ายเอกชนมากขึ้น ICAC ก็ขยายรายงานและงบประมาณเพื่อปราบปรามคอร์รัปชันในภาคเอกชน ในปี พ.ศ. 2526 งบประมาณประมาณ 1/3 ของกรมปราบคอร์รัปชันใช้ไปเพื่อปราบปรามคอร์รัปชันภาคธุรกิจเอกชน⁴ โดยกรณีที่ร้องเรียนมาที่ ICAC มีทั้งกรณีการที่เอกชนให้สินบนข้าราชการทำให้โครงการของรัฐบาลเสียหาย กรณีการโกงในระบบธนาคารพาณิชย์ (bank fraud) การโกงในตลาดหลักทรัพย์ และอื่น ๆ

⁴ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, ข้อเสนอแนะด้านแนวทางต่อต้านการคอร์รัปชันของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ วิเคราะห์จากประสบการณ์ประเทศต่างๆ, หน้า 284.

การรายงานเรื่องคอร์รัปชันต่อ ICAC พ.ศ. 2526 – 2534⁵

การร้องเรียนเรื่องคอร์รัปชัน (จำนวนราย)			
พ.ศ.	ตำรวจ	จำนวนรายหน่วยราชการอื่นๆ	เอกชน
2526	30	34	35
2527	30	33	37
2528	28	32	40
2529	24	35	41
2530	23	30	47
2531	20	29	51
2532	19	26	55
2533	20	30	50
2534	18	25	57

ที่มา : Wing Lo, 1985 : 110

องค์การปราบปรามคอร์รัปชันของฮ่องกง หรือ ICAC ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการลดปัญหาการคอร์รัปชันในฮ่องกง ถึงแม้ว่าปัญหาจะมีได้หมดไปอย่างสิ้นเชิงก็ตาม แต่ก็นับได้ว่าการทำงานของ ICAC ก่อให้เกิดผลที่น่าพอใจอย่างมาก ดังที่ Chief Secretary, Mrs. Anson Chan กล่าวในการประเมินผลงานของ ICAC เมื่อ พ.ศ. 2537 ว่า

“เมื่อ ICAC ได้รับการก่อตั้งขึ้นเมื่อ 20 ปีที่แล้ว ฮ่องกงแตกต่างจากปัจจุบันมาก ทศวรรษ 2500 และ 2510 ชุมชนของฮ่องกงผจญกับปัญหาคอร์รัปชันจนแทบจะทำให้พวกเขาชินชากับมันและเกือบจะสิ้นหวังกับการแก้ปัญหา ปัจจุบันสถานการณ์เปลี่ยนไป ชุมชนฮ่องกงเรียกร้องและต้องการรัฐบาลมือสะอาด ชาวฮ่องกงเลิกสิ้นหวังกับการคอร์รัปชัน นอกจากนั้นยังแสดงให้เห็นประจักษ์ว่า พวกเขาไม่ยอมรับการคอร์รัปชันอีกต่อไป”

เมื่อเป็นเช่นนี้ก็พอสรุปได้ถึงปัจจัยที่ส่งเสริมความสำเร็จของ ICAC ในการลดปัญหาคอร์รัปชันได้หลายประการ ดังนี้

1. ความสำเร็จส่วนหนึ่งเกิดจาก ICAC เป็นหน่วยงานอิสระจากกรมกองต่างๆ เป็น

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 285.

อิสระจากตำรวจ และขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการของเกาะฮ่องกง การทำงานของ ICAC มิได้เน้นเฉพาะเรื่องการปราบปราม แต่ให้ความสำคัญกับการป้องกันด้วย โดยเสาะหาทางปิดโอกาสไม่ให้เกิดการคอร์รัปชันและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เชื่อว่าสาธารณชนมีบทบาทสำคัญในการช่วยลดปัญหาการคอร์รัปชัน โดยต้องมีทัศนคติประณามการคอร์รัปชัน ดังนั้น ICAC จึงมีบทบาททรงจักษ์ต่อด้านการคอร์รัปชันและเสริมสร้างทัศนคติดังกล่าวในบรรดาสาธารณชนอย่างต่อเนื่องและอย่างกว้างขวางด้วย

2. ICAC ได้รับงบประมาณและกำลังคนอย่างเพียงพอ ใน พ.ศ. 2525 องค์การปราบคอร์รัปชันมีกำลังคน 562 คน ที่ทำงานด้านการสืบสวนสอบสวนเทียบกับจำนวนข้าราชการพลเรือนทั้งหมด 126,000 คนของฮ่องกงในขณะนั้น ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกำลังคนกับประเทศอื่นๆพบว่า ICAC ของฮ่องกงมีกำลังคนสูงกว่าที่อื่นมาก เช่นหากเปรียบเทียบกับประเทศไทย พบว่า ในปี พ.ศ. 2540 สำนักงาน ป.ป.ช. มีพนักงานสืบสวนสอบสวนเพียง 152 คน จากเจ้าพนักงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งหมด 286 คน ในขณะที่ข้าราชการพลเรือนและทหารทั้งหมดในประเทศที่อยู่เ็นชายางานของ ป.ป.ช. มีประมาณ 2.4 ล้านคน ส่วนในประเทศอินเดีย เมื่อใน พ.ศ. 2525 พนักงานสืบสวนขององค์การปราบปรามคอร์รัปชันมีอยู่ 328 คน ในขณะที่มีข้าราชการพลเรือนที่อยู่เ็นชายางาน (ยกเว้นตำรวจ) อยู่ 3.2 ล้านคน

3. กฎหมายการปราบปรามคอร์รัปชันของฮ่องกงให้อำนาจแก่ ICAC มากในระดับที่พอๆกับตำรวจ ในประเด็นนี้ทำให้ ICAC ถูกวิจารณ์ว่ามีอำนาจมากเกินไปและอาจนำไปสู่การใช้ อำนาจที่ผิดๆได้ แต่รัฐบาลฮ่องกงก็ยังคงให้การสนับสนุนและพยายามแก้ปัญหาโดยมีหน่วยงานที่ดูแลเรื่องการคอร์รัปชันของ ICAC อีกระดับหนึ่ง

การที่สาธารณชนและรัฐบาลให้การสนับสนุน ICAC อย่างกว้างขวาง มีเหตุผลสำคัญจากการที่ ICAC สามารถลดปัญหาการคอร์รัปชันอย่างได้ผล ทำให้ฮ่องกงมีระบบราชการที่ซื่อสัตย์เป็นที่วางใจและเชื่อถือของประชาชนได้ ดังนั้นแม้จะมีบางคนที่ยังรู้สึกว่า ICAC มีอำนาจมากเกินไป แต่ก็รับได้เพราะการทำงานได้ผลเป็นอย่างดี

4.2.2 มาเลเซีย

(1) องค์กร

องค์กรต่อต้านการคอร์รัปชัน (Anti-corruption Agency : ACA) ของมาเลเซียก่อตั้งในปี พ.ศ. 2510 โดยมีบทบาทหน้าที่ในการสอบสวนและฟ้องร้องผู้กระทำผิดในคดีคอร์รัปชัน , ป้องกันและควบคุมกำกับการคอร์รัปชันในงานบริการสาธารณะ และสอบสวนการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ข้าราชการและเอกชน

ACA ทำหน้าที่เป็นผู้ฟ้องร้องผู้กระทำความผิด และเป็นหน่วยงานเพื่อป้องกันการคอร์รัปชัน ในช่วงระยะแรกๆของการดำเนินงาน ACA ได้ดำเนินการสอบสวนเอาความผิดกับเอกชนที่ให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ข้าราชการ และเมื่อโครงการเพื่อป้องกันการคอร์รัปชันประสบความสำเร็จในการสนับสนุนให้สาธารณชนทำรายงานถึง ACA ร้องเรียนแจ้งเบาะแสกรณีข้าราชการเรียกสินบน จึงมีกรณีข้าราชการถูกสอบสวนและถูกฟ้องร้องเอาความผิดมากขึ้น งานหลักในปัจจุบันของ ACA จะเน้นเกี่ยวข้องกับกลุ่มข้าราชการ แต่ก็สอบสวนรัฐมนตรี การกล่าวหานักฟุตบอลที่เกี่ยวข้องกับการล้มบอล และการพิจารณาความผิดคอร์รัปชันของผู้จัดการธนาคารที่ชักเงินปากถุงเป็นค่าตอบแทนส่วนบุคคลจากการอนุมัติเงินกู้ธนาคาร⁶

ACA ทำหน้าที่สอบสวนคดีความ กรณีความขัดแย้งเชิงผลประโยชน์ การคอร์รัปชัน ในลักษณะทุกรรโชก การกระทำความผิดและการทุจริตในลักษณะค่านายหน้าธุรกิจ นอกจากนี้ ACA ยังมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวน สอบสวน จับกุมและฟ้องร้อง สำหรับเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน ACA จะได้รับการอบรมจากหน่วยฝึกอบรมเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนโดยเฉพาะ โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานต่างๆมาอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐต่างๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น และมีการอบรมเกี่ยวกับวิธีการสืบสวนสอบสวน เช่นการเข้าไปในสถานที่ใดๆเพื่อตรวจค้น การยึด การบันทึกถ้อยคำพยาน การควบคุมและการปล่อยตัวผู้ต้องหา ฯลฯ การให้ความรู้เกี่ยวกับอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการสืบสวนสอบสวน การรวบรวมหลักฐานและการดำเนินคดีในศาล นอกจากนี้เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนของ ACA มีฐานะเป็นตำรวจและมีอำนาจตลอดจนเอกสิทธิ์เหมือนกับตำรวจ ทั้งนี้ในระยะแรกๆบุคลากรของ ACA ถูกโอนมาจากหน่วยงานตำรวจ แต่ปัจจุบันมีการรับพนักงานเจ้าหน้าที่ของตนเองแยกจากตำรวจ บุคลากรของ ACA ได้รับเงินเดือนในระบบราชการ แต่มีเงินเพิ่มพิเศษเรียกว่า incentive allowance ให้ด้วย

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 308.

ACA สืบสวนสอบสวนกรณีคอร์รัปชันจากเรื่องที่มีผู้ร้องเรียนเข้ามา โดย ณ จุดเริ่มแรก ข้อมูลข่าวสารเบื้องต้นที่ได้มาจะเก็บเป็นความลับ แต่ต่อมาการสืบสวนเสาะหาความจริงจะกระทำโดยเปิดเผยเพื่อจะให้ได้ข้อมูลหลักฐานอื่นๆจากสาธารณชนด้วย นอกจากนี้การสอบสวนข้อเท็จจริงเมื่อมีการกล่าวหา การฟ้องร้องและการลงโทษอย่างเปิดเผยต่อสาธารณชน จะช่วยป้องปรามและลดแรงจูงใจที่จะทำการคอร์รัปชันได้อีกวิธีหนึ่ง เจ้าหน้าที่ของ ACA มีข้อผูกมัดที่ต้องให้ความสำคัญกับหลักความซื่อสัตย์และชื่อเสียงเกียรติยศของหน่วยงาน ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของ ACA ต้องมีความรอบคอบ ระมัดระวังต่อโอกาสที่จะถูกกล่าวหาว่ากระทำการคอร์รัปชันเอง เพื่อเป็นการป้องกันการคอร์รัปชันใน ACA เจ้าหน้าที่ของ ACA อาจถูกตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอก และสาธารณชนสามารถร้องเรียนการทำงานของเจ้าหน้าที่ ACA ต่อหน่วยงานรับคำร้องเรียนจากประชาชนได้ด้วย ที่ผ่านมา ACA ดำเนินงานได้ผลเป็นที่น่าพอใจอย่างมากโดยประสบผลสำเร็จในการฟ้องร้องและตัดสินความผิดหลายในหลายคดี จึงทำให้ได้รับความนิยมชื่นชมจากนักลงทุนต่างชาติมาก เพราะเห็นว่า ACA ได้มีการควบคุมปัญหาคอร์รัปชันอย่างจริงจัง ส่งผลให้เกิดความเชื่อถือในการลงทุนในมาเลเซียเป็นอย่างมาก⁷

(1) อำนาจหน้าที่

องค์กร ACA มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนผู้กระทำความผิดคอร์รัปชัน โดยเมื่อฝ่ายสืบสวนสอบสวนพบความผิดเกี่ยวกับการกระทำความทุจริตดังกล่าวก็จะส่งให้ฝ่ายที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา (Prosecution Division) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใน ACA นั้นเอง พิจารณาดูว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องคดีหรือไม่ หากไม่เพียงพอก็จะส่งไปให้สืบสวนสอบสวนเพิ่มเติม หากพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะฟ้องคดีอาญาต่อไปได้ ก็จะพิจารณาต่อไปว่าสามารถเสนอให้มีการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้หรือไม่ ส่วนในการดำเนินคดีในชั้นศาลตาม Prevention of Corruption Act 1961 ของมาเลเซีย มีบทบัญญัติในการให้อำนาจศาลในการพิจารณาเช่นเดียวกับในกฎหมายสิงคโปร์ว่าหากมีบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมกันกระทำความผิด ศาลอาจกำหนดให้ผู้กระทำความผิดคนใดคนหนึ่งหรือมากกว่านั้นมีฐานะเป็นพยานในคดีก็ได้

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 310.

4.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4.3.1 ขอบเขตอำนาจหน้าที่

ในการเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชน จะต้องพิจารณาถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่จะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามารับผิดชอบ ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงาน ป.ป.ช. สรุปได้ว่า น่าจะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีขอบเขตอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนในระดับใหญ่ๆ คือในระดับของการทุจริตในสถาบันการเงินและการทุจริตในบริษัทมหาชน ส่วนการทุจริตในภาคเอกชนที่เป็นเรื่องเล็กน้อยมีมูลค่าความเสียหายไม่มาก ก็คงให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเดิมรับผิดชอบดูแล เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในส่วนของราชการและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่แล้ว หากมีการเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้าไปดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนทุกเรื่องคงจะเป็นงานหนักเกินไป และอีกประการหนึ่งคือ การทุจริตในสถาบันการเงินและการทุจริตในบริษัทมหาชน เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ประเทศชาติมาก แต่หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในส่วนนี้ในปัจจุบัน คือ สศค. ยังไม่สามารถที่จะปราบปรามปัญหานี้ให้ลดน้อยลงหรือให้หมดสิ้นลงไปได้ จึงเห็นว่าน่าจะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามามีอำนาจรับผิดชอบในส่วนนี้ เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีบทบาทในการเป็นผู้ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตอยู่แล้ว และมีศักยภาพเพียงพอที่จะสามารถเข้ามาดูแลรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหานี้ได้ ทั้งในเรื่องของความรู้ความสามารถของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และจากผลงานในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ผ่านมาได้ผลเป็นที่น่าพอใจ นอกจากนี้รูปแบบการกระทำทุจริตในภาคราชการกับรูปแบบการกระทำทุจริตในสถาบันการเงินและบริษัทมหาชนมีความคล้ายคลึงกัน คือเป็นการกระทำทุจริตในตำแหน่งหน้าที่เช่นเดียวกัน ดังนั้นเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเชี่ยวชาญในวิธีการดำเนินการและสามารถที่จะป้องกันและปราบปรามปัญหาการทุจริตในลักษณะดังกล่าว ได้มีประสิทธิภาพดีอยู่แล้ว จึงเห็นสมควรว่าน่าจะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามามีอำนาจดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชน โดยมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เฉพาะการทุจริตในสถาบันการเงินและบริษัทมหาชนเท่านั้น

4.3.2 รูปแบบที่เหมาะสมในการดำเนินการ

รูปแบบที่เหมาะสมของในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่า ควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีรูปแบบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนเหมือนกรณีการปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เพราะเนื่องจากกรณีการกระทำทุจริตในสถาบันการเงินและบริษัทมหาชนจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับการทุจริตในภาครัฐในส่วนของการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือกรณีร้ายแรงผิดปกติ ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีอยู่ว่าการทุจริตในสถาบันการเงินและในบริษัทมหาชน มักเกิดจากการที่ผู้บริหารใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่แสวงหาประโยชน์แก่ตนในทางการเงินหรือเศรษฐกิจเหมือนกับกรณีการทุจริตในภาครัฐที่กระทำโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนแสวงหาประโยชน์มาสู่ตน ดังนั้นเมื่อทั้ง 2 กรณีเหมือนกัน แม้จะมีลักษณะการกระทำที่แตกต่างกันออกไปในการกระทำทุจริต แต่ก็มีลักษณะเหมือนกันในส่วนของ การใช้ตำแหน่งหน้าที่ที่กระทำการทุจริตตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จึงเห็นควรให้การกระทำทุจริตในสถาบันการเงินและบริษัทมหาชน ให้อำนาจเท่าเทียมกันกับการดำเนินการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในส่วนราชการ จะมีความเหมาะสมที่สุด^๘

4.3.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนในส่วนของสถาบันการเงินและบริษัทมหาชน เมื่อมีการเสนอแนะให้เป็นไปตามรูปแบบเดียวกันกับการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ จึงเห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชน เช่นเดียวกับ บทบาทและอำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอยู่ในส่วนของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐการ ดังนี้

(1) สั่งให้ผู้บริหาร กรรมการ ผู้จัดการ พนักงานหรือลูกจ้างของสถาบันการเงินหรือบริษัทมหาชน ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียก

^๘ สัมภาษณ์ เชื้อวงศ์ วงศ์ทองเหลือ, ผู้อำนวยการสำนักคดี สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.,

เอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

(2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าว ให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(3) มีหนังสือให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(4) วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงค่าเดินทางและค่าตอบแทนของพยานบุคคล

(5) ในการดำเนินคดีอาญากับผู้บริหารสถาบันการเงินหรือผู้บริหารบริษัทมหาชน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ

(5.1) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริง หรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องโทษ

(5.2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับ และควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า เป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

(5.3) ปลอยตัวผู้ถูกจับชั่วคราว

(6) ฟ้องคดีหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน

(1) ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการลงโทษทางวินัย

ในการดำเนินการตามนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเต็มที่ในการดำเนินการสอบสวนรวมทั้งหาพยานหลักฐาน โดยมีต้องผ่านพนักงานสอบสวนเหมือนดังเช่นกรณีเอกชนกระทำทุจริตตามกฎหมายแล้ว โดยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสอบสวนเสร็จ และพบว่ามีการ

กระทำผิดจริงตามที่ถูกล่ามัวหา ก็ดำเนินการทำความเข้าใจสิ่งฟ้องต่อพนักงานอัยการได้ทันทีเหมือน เช่นที่ดำเนินการในส่วนของการทุจริตในภาคราชการนั่นเอง

4.4 ปัจจัยอื่นที่เหมาะสมในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการเข้ามามีบทบาทป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4.4.1 ความรู้ความสามารถของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช.

ในการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนในส่วนของการเงินและบริษัทมหาชนนั้น จำเป็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องมีความรู้ความสามารถทางด้านอื่นนอกเหนือจากความรู้ทางด้านกฎหมายด้วย จาก การสัมภาษณ์ได้มีการเสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องเป็นผู้มีผลงานหรือประสบการณ์ที่แสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ได้ว่าเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในทางเศรษฐศาสตร์ การเงินการธนาคาร ตลาดหลักทรัพย์ บริษัทมหาชน กฎหมาย เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 10 ปี เพื่อให้การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในสถาบันการเงินและบริษัทมหาชนมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะได้ดำเนินการโดยผู้มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าวเป็นอย่างดี

นอกจากนี้ในส่วนองเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ก็ควรที่จะต้องมีรู้ความสามารถเป็นพิเศษในเรื่องของเศรษฐศาสตร์ การเงิน การธนาคาร ควบคู่ไปกับความรู้ด้านกฎหมาย กล่าวคือบุคลากรควรจะต้องมีความรู้ทางสหวิทยาการ จึงจะช่วยให้การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนในส่วนของการเงินและบริษัทมหาชนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเข้ามารับผิดชอบดูแลเกิดสัมฤทธิ์ผลได้ดียิ่งขึ้น⁹

4.4.2 อัตรากำลัง

เมื่อมีการเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการให้มาดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนในส่วนของการเงินและบริษัทมหาชน ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบมากขึ้น เมื่อมีงานมากขึ้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเพิ่มบุคลากรเพิ่มขึ้นเพื่อแบ่ง

⁹ สัมภาษณ์ อูทิศ บัวศรี, เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. 7 สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช., 26 มีนาคม 2546.

เบาะภาระหน้าที่รับผิดชอบดูแล โดยในส่วนนี้เสนอให้สรรหาบุคลากรมาเพิ่มเติม โดยการรับสมัครหรือโอนมาจากหน่วยงานอื่นก็แล้วแต่กรณีแห่งความเหมาะสม

4.4.3 งบประมาณและสวัสดิการ

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่เพิ่มขึ้นในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชน ก็จำเป็นที่จะต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของ การปรับปรุงโครงสร้างสำนักงาน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสอบสวนและแสวงหาพยานหลักฐาน ค่าใช้จ่ายในการจ้างบุคลากร หรือค่าใช้จ่ายอื่นใดในอันจำเป็นต้องใช้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหน้าที่ นอกจากนี้บุคลากรควรได้รับสวัสดิการเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นการตอบแทนในการทำงานที่จะต้องมีการรับผิดชอบเพิ่มขึ้น โดยอาจจะเป็นในรูปแบบของเบี้ยเลี้ยงประชุม เบี้ยเลี้ยงตอบแทนการทำงานล่วงเวลา เป็นต้น

4.5 ปัญหาและอุปสรรคในการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามามีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

เนื่องจากการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนโดยองค์กรต่างๆ ส่วนใหญ่ จะเป็นการตรวจสอบภายในกิจการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบบัญชีของผู้สอบบัญชีอนุญาต การตรวจสอบการซื้อขายหลักทรัพย์โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ การตรวจสอบกิจการและสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งการตรวจสอบดังกล่าวส่วนมากแล้วจะเป็นการตรวจสอบจากหลักฐานที่ปรากฏอยู่ภายในกิจการต่างๆ เท่านั้น จึงอาจถือได้ว่าการตรวจสอบดังกล่าวเป็นการควบคุมดูแลการกระทำที่อาจจะเป็นความผิดในชั้นต้นก็ว่าได้ ในส่วนของการตรวจสอบภายนอก ปัจจุบันหากมีกรณีการทุจริตเกิดขึ้น จะเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ หรือ สศก. ที่ดูแลรับผิดชอบในการหาพยานหลักฐานสืบสวนสอบสวนเพื่อเอาผิดแก่ผู้กระทำความผิด แต่เนื่องจากภาระหน้าที่ของ สศก. มีอยู่เป็นจำนวนมาก คือ ครอบคลุมการกระทำทุจริตในภาคเอกชนทุกๆส่วน ทำให้ประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอาจไม่เป็นผลที่น่าพอใจเท่าที่ควร การเสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามามีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชน ในส่วนของการ

ทุจริตในสถาบันการเงินและบริษัทมหาชนที่กระทำโดยผู้บริหารของสถาบันการเงินหรือบริษัท จะทำให้เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของ สศก. ได้ในระดับหนึ่ง และจากประสิทธิภาพในการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐและภาคการเมืองที่ผ่านมา ถือว่าประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจอย่างยิ่ง ดังนั้นจึงคาดหมายได้ว่า การให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามามีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชน ในกรณีของผู้บริหารของสถาบันการเงินและผู้บริหารบริษัทมหาชนเป็นผู้กระทำความผิด จะทำให้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนลดลงไปได้

อย่างไรก็ตาม ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึง จากกรณีวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญา มีปัญหาและอุปสรรคตรงที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถเข้าไปดำเนินการตรวจค้นสถานที่ทำการ หรือยานพาหนะ หรือยึด อาศัย หรือตรวจสอบเอกสารหรือสิ่งของของบุคคลใดๆได้เอง โดยหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะกระทำการดังกล่าวต้องดำเนินการขอให้ศาลออกหมายให้เสียก่อน ซึ่งบางครั้งการที่ต้องขอให้ศาลออกหมายก่อนนี้ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปโดยล่าช้าและอาจทำให้เสียโอกาสในการที่จะได้มาซึ่งพยานหลักฐาน ดังนั้นจึงเสนอให้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับการร้องเรียนว่ามีการกระทำทุจริตเกิดขึ้น ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการสืบสวนสอบสวนเรื่องที่ร้องเรียนนั้นทันทีอย่างเป็นความลับและสามารถแสวงหาพยานหลักฐานได้เองโดยมีอำนาจเข้าไปตรวจค้นสถานที่ บุคคล หรือสิ่งของ ยึดอาศัยเอกสาร หรือสิ่งของ สอบสวนบุคคลใดๆ ตรวจสอบเอกสารบัญชีหรือบัญชีธนาคาร โดยไม่ต้องขอหมายจากศาลก่อน

ในการจับกุมตัวผู้กระทำความผิด คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจจับกุมตัวผู้กระทำความผิดได้เอง แต่จะต้องขออนุญาตศาลให้ออกหมายจับให้ก่อนจึงจะไปดำเนินการได้ ซึ่งบางครั้งถือว่าเป็นอุปสรรคมาก เพราะการดำเนินการขอหมายจากศาลจะต้องใช้ระยะเวลา ดังนั้นอาจทำให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถหลบหนีไปก็เป็นได้ ดังนั้นในการจับกุมตัวผู้กระทำความผิด จำเป็นต้อง

กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการจับกุมและควบคุมตัวผู้กระทำผิดได้เอง โดยควบคุมไว้ที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ ทั้งนี้สำนักงาน ป.ป.ช. ควรจะต้องมีสถานที่สำหรับควบคุม กักขังผู้ที่ถูกจับมาด้วย หรือเมื่อจับกุมมาแล้วจะมอบให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ควบคุมผู้ถูกจับแทนก็ได้ แต่ถ้าให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้ที่สำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องกำหนดเวลาการควบคุมเพื่อทำการสอบสวนไว้ไม่เกิน 48 ชั่วโมง เพื่อมิให้กระทบสิทธิของผู้ต้องหาหนัก อันเป็นการคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ต้องหา (ข้อเสนอแนะตามมาตรการของ ICAC ฮ่องกง)

นอกจากนี้อาจต้องมีบทบัญญัติเสริมเรื่องวิธีดำเนินการหลังการสอบสวนเสร็จแล้ว ด้วยว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. สอบสวนเสร็จ ให้สรุปสำนวน หากมีมติให้ฟ้องคดี ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีผู้ถูกกล่าวหาต่อศาลได้เอง เพราะปัจจุบันคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเฉพาะในการสอบสวนและทำความเข้าใจว่าสมควรสั่งฟ้องต่อพนักงานอัยการเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจสั่งฟ้องได้เอง ซึ่งทำให้เป็นการประหยัดหน่วยงานและทำให้ขั้นตอนการดำเนินคดีมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น

ซึ่งข้อเสนอแนะในการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว จะทำให้อำนาจสอบสวนและดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนและรวมถึงภาครัฐให้มากยิ่งขึ้นด้วย

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย