

## ความเปลี่ยนแปลงของกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการทุจริตภาครัฐ นับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542

ในบทนี้จะกล่าวถึงความสำคัญของการดำเนินการกับเรื่องการทุจริตภาครัฐในประเทศไทย การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและแก้ไขปัญหการทุจริตภาครัฐ นับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังนี้

### 1 ความสำคัญของการดำเนินการกับเรื่องการทุจริตภาครัฐในประเทศไทย

#### 1.1 ความเสียหายของการทุจริตภาครัฐ

การทุจริตภาครัฐหรือที่เรียกว่าการ " ฉ้อราษฎร์บังหลวง " การฉ้อราษฎร์ หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ที่ใช้อำนาจรัฐเรียกร้องและรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จากราษฎร ไม่ว่าจะ เป็นภาคธุรกิจหรือประชาชน เพื่อแลกเปลี่ยนกับการให้บริการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงกระทำอยู่แล้ว หรือเพื่อแลกเปลี่ยนกับการให้บริการหรือสิทธิพิเศษที่ราษฎรนั้นไม่ควรได้รับ หรือการที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่พึงกระทำ รูปแบบของการฉ้อราษฎร์มีทั้งสมยอมด้วยกันทั้งฝ่ายให้และฝ่ายผู้รับ และในรูปแบบของการชู้กรรโชกโดยเจ้าหน้าที่จะไม่ให้บริการและความสะดวกตามหน้าที่ หรือแม้แต่จะกลั่นแกล้งหากไม่ได้รับสิ่งตอบแทนตามที่ร้องขอ ส่วนการบังหลวง หมายถึง การเบียดบังเอาทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ของรัฐมาเป็นของตนด้วยกลโกงต่าง ๆ อาจจะเป็นการกระทำเพียงผู้เดียวหรือเป็นกลุ่มก็ได้<sup>1</sup>

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย . การสัมมนาวิชาการประจำปี 2543 "สังคมโปร่งใส ไร้ทุจริต" . กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย , 2543 , หน้า 1.

การฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือที่เรียกว่าการทุจริตคอร์รัปชันการทุจริตภาครัฐนั้น ถือว่าเป็นปรากฏการณ์ที่ทำลายสังคมและประเทศชาติ แม้ว่าจะเป็นปรากฏการณ์อันเลวร้าย แต่ก็สามารถพบเห็นได้ในทุกสังคมในระดับที่มากน้อยต่างกัน ในประเทศไทยการทุจริตคอร์รัปชัน กล่าวได้ว่าเป็นสิ่งที่ปัญหาอยู่คู่กับสังคมไทยมาช้านานและแก้ไขปัญหาค่อนข้างยาก จนสังคมไทย มองว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดา ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากประเพณีวัฒนธรรมที่ทำให้เกิดทัศนคติหรือค่านิยม ที่เรียกว่า “กินตามน้ำ” จนถึงขนาดยอมรับว่าไม่ใช่เรื่องผิดกฎหมายแต่อย่างใด ด้วยเหตุที่สังคมไทยมีลักษณะเป็นสังคมอุปถัมภ์และมีค่านิยมที่ยอมรับการทุจริตข้างต้น รวมถึงค่านิยมอื่น เช่น ความคิดที่ว่า การทุจริตเป็นเรื่องที่ยอมรับได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เรียกรับทรัพย์สินในจำนวนที่มากเกินไป หรือรู้จักยกเว้นไม่เรียกร้องเอาจาก “พรรคพวกเพื่อนฝูง” หรือไม่กระทำการในลักษณะรีดไถจากบุคคลยากไร้หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะจ่ายได้ ความคิดเช่นนี้ทำให้ การทุจริตหลายลักษณะกลับถูกมองจากสังคมไทยด้วยทัศนคติเชิงบวก ทรัพย์สินที่จ่ายให้กับ เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเป็นการตอบแทนการประพุดติมิชอบที่ควรจะเรียกว่าเป็น “สินบน” แต่กลับ ถูกเรียกว่า “สินน้ำใจ”

ปัจจุบันการทุจริตคอร์รัปชันได้มีการพัฒนาและขยายตัวไปในทุกวงการทั้งภาครัฐ และเอกชน แม้ว่าที่ผ่านมาจะมีความพยายามที่จะป้องกันและแก้ไขอย่างต่อเนื่อง แต่ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ การเมืองและเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็วและซับซ้อน ประกอบกับการพัฒนาของภาคธุรกิจที่มีการแข่งขันอย่างรุนแรง ทำให้รูปแบบและเครือข่ายของการทุจริตปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็วเป็นเงาตามตัวและซับซ้อนรัดกุมมากยิ่งขึ้น ผลที่ตามมาจากความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างทัศนคติทางสังคมกับมาตรการทางกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาอย่างยิ่งต่อ ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายที่ถือว่าเป็นมาตรการขั้นเด็ดขาดในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต รวมทั้งเป็นปัญหาใหญ่ที่ทำให้การทุจริตขยายตัวไปยังทุกภาคส่วนของการบริหารงาน ภาครัฐ เกิดการแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจหน้าที่กันอย่างเป็นระบบโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐใน ทุกระดับ จนปัจจุบันสังคมไทยถูกจัดว่ามีการทุจริตในภาครัฐระดับที่รุนแรงและเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ อีกทั้งยังได้สร้างความเสียหายทั้งต่อสังคม การบริหารงานในหน่วยงาน ของรัฐ เศรษฐกิจและการเมือง

ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสังคมนั้น ในแง่ของการพัฒนาสังคม การทุจริตคอร์รัปชันทำให้สังคมไม่เจริญเติบโตและพัฒนาเท่าที่ควรเนื่องจากการจัดสรรการใช้งบประมาณ และทรัพยากรในโครงการต่าง ๆ ที่มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรอย่างไม่

เหมาะสม นอกจากนี้ หากพิจารณาในเรื่องของความช่วยเหลือจาก ต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันทำให้ต่างประเทศหรือองค์กรจากต่างประเทศไม่กล้าหรือลังเลใจที่จะให้ความช่วยเหลือ เนื่องจากเกรงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศนั้นจะนำเงินช่วยเหลือไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งก็จะทำให้การช่วยเหลือนั้นสูญเปล่าและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผู้ให้

ในแง่ของการบริหารงานต่าง ๆ ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม การทุจริตคอร์รัปชันทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนขาดความศรัทธาไม่เคารพกฎหมายและยึดถืออำนาจและเงินเป็นใหญ่ ในสภาวะเช่นนี้จะทำให้เกิดอาชญากรรมต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก อาจกล่าวได้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นรากเหง้าแห่งปัญหาอาชญากรรมทั้งปวง <sup>2</sup>

ในส่วนความเสียหายในทางเศรษฐกิจ โดยปกติการทุจริตคอร์รัปชัน มักจะกระทำในรูปแบบของการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ผู้ให้สินบนได้รับสิทธิผูกขาดในการผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีและเป็นธรรมอย่างมากทำให้นักลงทุนจากทั้งต่างประเทศและในประเทศ ไม่อยากลงทุนทำธุรกิจในประเทศที่มีการทุจริตคอร์รัปชัน และทำให้สังคมได้รับสินค้าและบริการที่ไม่มีคุณภาพ ราคาสูงเกินความเป็นจริงเนื่องจากเงินสินบนที่ผู้ประกอบการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และเงินค่าเจรจาในการดำเนินธุรกิจกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะถูกนำไปรวมเป็นต้นทุนในการผลิตสินค้าและบริการด้วยเสมอ <sup>3</sup> ในสภาวะเช่นนี้จะทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางการเงินและศักยภาพการแข่งขันของประเทศ

ในส่วนของความเสียหายทางการเมืองนั้น การทุจริตคอร์รัปชันทำให้ประเทศไม่เจริญก้าวหน้าและไม่มีเสถียรภาพ การทุจริตเลือกตั้งทำให้ได้นักการเมืองที่ไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะเข้ามาบริหารประเทศและมีโอกาสสูงเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากการใช้อำนาจโดยมิชอบเพื่อถอนทุนจากการซื้อเสียงคืน และในบางกรณีนักการเมืองที่ทุจริตคอร์รัปชันอาจสนับสนุนให้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง อาจทำให้มีอิทธิพลต่อกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ ว่าควรจะนำออกมาใช้หรือไม่ หรือทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

<sup>2</sup> Federal Bureau of Investigation . " US Law Enforcement Initiative Relative to Official Corruption within the Russian Federation " , 1998.

<sup>3</sup> Thomas Chan . Corruption Prevention : The Hong Kong Experience .(ONLINE ) Available from : <http://www.usaid.gov/democracy/anticorruption/corruption.html> ( 2005 , June 8 ) .

เฉพาะบางมาตราในระหว่างการศึกษาได้<sup>4</sup> ซึ่งส่งผลกระทบต่ออย่างร้ายแรงต่อการบริหารและการปกครองประเทศโดยรวม

แต่เดิมการทุจริตมักพบในรูปแบบการรีดไถเรียกค่าตอบแทนจากผู้รับบริการ พ่อค้า นักธุรกิจ หรือการเบียดบังทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ในอดีตปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน แม้ว่าจะสร้างผลกระทบต่อสังคม การบริหารงานในหน่วยงานของรัฐ เศรษฐกิจและการเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ก็ไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาย่างจริงจัง จนกระทั่งในปัจจุบันการทุจริตได้แผ่ขยายเข้าไปสู่โครงการขนาดใหญ่และมีการทุจริตที่เป็นระบบเป็นเครือข่ายที่ซับซ้อน การทุจริตก็เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ.2540 และแม้รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในช่วงเวลาที่ผ่านมาก็ต่างมีนโยบายที่จะปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง แต่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันก็ยังคงไม่ลดระดับลง กลับมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นด้วยกลวิธีอันแนบเนียนซับซ้อนและมีมูลค่ามากขึ้น

อีกทั้งประเทศไทยได้ชื่อว่า เป็นประเทศที่มีระดับการทุจริตคอร์รัปชันที่อยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างสูง<sup>5</sup> จะเห็นได้จากผลการสำรวจดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ( Corruption Perception Index : CPI ) แล้วประเทศไทยยังจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีการทุจริตคอร์รัปชันสูง ที่มาของตัวชี้วัดดังกล่าวได้รับการพัฒนาโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI-Transparency International ) และมหาวิทยาลัยในประเทศเยอรมัน ที่ได้สำรวจภาพลักษณ์ของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเป็นประจำทุกปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2538 เป็นต้นมา โดย TI ได้ให้คำนิยามของคำว่า“คอร์รัปชัน” หมายถึง การกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตน ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ได้จากผลสำรวจของหน่วยงานที่ได้รับการยอมรับจากทั่วโลก เช่น Economist Intelligence Unit , World Development Report , World Economic Forum เป็นต้น ผลที่ได้ทำให้มีความน่าเชื่อถือสูง ค่าคะแนนของ CPI เริ่มตั้งแต่ 0 คะแนน จนถึง 10 คะแนน โดย 0 คะแนน หมายถึงมีภาพลักษณ์คอร์รัปชันสูงสุดหรือมีความโปร่งใสน้อยที่สุด ส่วน 10 คะแนน หมายถึงมีภาพลักษณ์คอร์รัปชันน้อยที่สุดหรือมีความโปร่งใสสูงสุด<sup>6</sup>

<sup>4</sup> เอมอร์ ไชยบัวแดงและคณะ . มาตรการตรวจสอบเพ่งเล็งเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานที่มีแนวโน้มการทุจริตคอร์รัปชัน . การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 ปี 2548 ( วันที่ 22 -23 สิงหาคม 2548 ) : หน้า 3 : 2 : 15 .

<sup>5</sup> ประสิทธิ์ ดำรงชัย . กลไกการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ปัญหาอุปสรรคและการพัฒนา . เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องบทบาทในกระบวนการยุติธรรมในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ปี 2543

<sup>6</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้วและคณะ , ดัชนีคอร์รัปชันของไทย : การสร้างและการตรวจสอบความเชื่อถือได้ , (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ; 2543 ) , หน้า 7-8 .

ตารางแสดงสถิติและดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทย ค.ศ.2000-2005  
(พ.ศ.2543-2548)<sup>7</sup>

ปี	ดัชนีชี้วัด ภาพลักษณ์ คอร์รัปชัน (CPI)	ค่ามาตรฐาน (Standard Deviation)	อันดับ ( Rank)	จำนวนประเทศที่สำรวจ
2000	3.20	0.60	67	98
2001	3.20	0.90	61	91
2002	3.20	0.70	64	102
2003	3.30	0.90	70	133
2004	3.60	-	64	145
2005	3.80	-	59	159

จากสถิติที่ผ่านมา ประเทศไทยยังไม่เคยได้คะแนนถึง 4 คะแนน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 - 2548 มีคะแนนระหว่าง 3.20-3.80 เท่านั้น หรืออาจกล่าวได้ว่าไม่เคยผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำมาโดยตลอด เพราะหากผ่านเกณฑ์ควรได้คะแนนไม่น้อยกว่า 5 คะแนนจากคะแนนเต็ม 10 และเมื่อพิจารณาจากลำดับในปี พ.ศ.2548 ( ค.ศ.2005 ) แล้วประเทศไทยถูกจัดอยู่ในลำดับที่ 59 ขณะเดียวกันประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย สอบผ่านเกณฑ์ได้คะแนน 9.40 และ 5.10 และถูกจัดอยู่ในลำดับที่ 5 และ 39 จะเห็นได้ว่า สถิติและดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทยในภาพรวมยังอยู่ในระดับต่ำ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่มีความโปร่งใส และการทุจริตคอร์รัปชันยังคงมีอยู่และมีแนวโน้มดีขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2543 ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทยต้องมีการดำเนินการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง และทำอย่างเป็นระบบก่อนที่จะสร้างปัญหาและผลกระทบโดยรวม

<sup>7</sup> Lambdorff J.G. . " TI 2005 Corruption Perception Index " ( ONLINE ) . Available from : <http://www.transparency.org/cpi/2005/cpi2005.sources.en.html> ( 2005 , November 8 ) .

## 1.2 เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีการควบคุมและตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำทุจริตโดย กระบวนการพิเศษ

การทุจริตภาครัฐนั้นมีลักษณะเฉพาะซึ่งเป็นเรื่องของความร่วมมือของบุคคล 2 ฝ่าย ที่ต่างมีผลประโยชน์ร่วมกัน ไม่มีผู้เสียหายที่จะนำเรื่องมาร้องเรียนกล่าวหาได้อย่างในคดีอาญาทั่วไป และบุคคลที่จะกระทำทุจริตคอร์รัปชันได้ก็ต้องอาศัยอำนาจรัฐเป็นเครื่องมือ อีกทั้งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิด ก็อยู่ในความครอบครองของตนหรือพวกพ้อง ซึ่งในระบบการบริหารงานภาครัฐปัจจุบัน มีผู้ใช้อำนาจรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบไปด้วยข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

ในฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่และเป็นกลไกในการบริหารงานของรัฐ อาจจะทำทุจริตโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของตนเป็นช่องทางในการแสวงหาประโยชน์ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ข้าราชการประจำมีนั้นอาจไปเอื้อประโยชน์แก่นักการเมือง นักธุรกิจหรือประชาชนได้

ในฝ่ายข้าราชการการเมืองหรือนักการเมืองจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการทุจริตได้ทั้งในแง่ของผู้ให้ประโยชน์หรือมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำ เพื่อให้กระทำหรือร่วมกระทำทุจริต และนักการเมืองเองก็อาจจะเป็นผู้กระทำทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่เสียเอง โดยอาศัยบทบาทในฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายหรือนโยบายเอื้อประโยชน์แก่ธุรกิจของตนและพวกพ้องหรือที่เรียกว่า “คอร์รัปชันเชิงนโยบาย” ยิ่งการทุจริตคอร์รัปชันขนาดใหญ่จะเกิดขึ้นจากนักการเมืองในระดับสูง เนื่องจากการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองหรือมีตำแหน่งทางการเมืองได้ต้องใช้เงินมหาศาล อำนาจทางการเมืองและอำนาจเงิน จึงเป็นความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกัน อำนาจทางการเงินนำมาสู่อำนาจทางการเมือง นำไปสู่การถนอมทุนและหาเงินเพื่อให้คุ้มค่ากับการลงทุนของพรรคการเมืองและนักการเมือง การทุจริตคอร์รัปชันในวงการเมืองจึงปราบปรามได้ยาก เพราะเกิดจากการจัดสรรแบ่งปันผลประโยชน์ในระดับสูง และนักการเมืองเองนั้นก็จะมีกลไกการทุจริตคอร์รัปชัน และมีอำนาจในการแทรกแซงกระบวนการตรวจสอบและกระบวนการยุติธรรมในทุกระดับเป็นได้อย่างดี

การทุจริตคอร์รัปชันบ่อยครั้งมักเกิดจากความร่วมมือของข้าราชการทั้งสองฝ่ายดังกล่าว ทำให้มีความซับซ้อนและดำเนินคดีได้ยากยิ่งขึ้น โดยลำพังเพียงแต่การดำเนินคดีทุจริตคอร์รัปชัน ตามประมวลกฎหมายอาญาก็ไม่อาจเพียงพอต่อการปราบปรามการทุจริตได้ การตรวจสอบการทุจริตโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทางการเมืองหรือข้าราชการประจำ ซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาใช้อำนาจ

หน้าที่โดยมิชอบ ก็จะมีผลผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 ถึงมาตรา 166 แต่หากเป็นผู้พิพากษา พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนก็อาจมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 200 ถึง มาตรา 205 ดังนั้นเมื่อมีการกระทำผิดอาญาดังกล่าวเกิดขึ้นจะมีการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการก็จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นคดีอาญาในศาล

แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการดำเนินคดีทางอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น มักไม่ค่อยได้ผลเท่าไรนัก เนื่องจากเหตุผล ดังต่อไปนี้

ประการแรก บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตมักจะไม่ยอมให้ความร่วมมือในการร้องเรียน ฟ้องร้อง หรือเป็นพยาน เพราะต่างก็เป็นผู้กระทำผิดด้วยกัน การให้ความร่วมมืออาจทำให้ผู้นั้นต้องถูกฟ้องคดีเป็นจำเลยและอาจต้องรับโทษทางอาญาด้วย

ประการที่สอง การพิสูจน์ความผิดเป็นเรื่องยาก เนื่องจากตามหลักการในรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาถือว่า ในการพิสูจน์ความผิดนั้นเป็นหน้าที่ของโจทก์ ซึ่งได้แก่ พนักงานอัยการหรือผู้เสียหายที่จะพิสูจน์ว่าจำเลยกระทำความผิดจริง โดยนำพยานหลักฐานมาสืบให้ศาลเห็นจนปราศจากข้อสงสัย หากมีข้อสงสัยศาลก็ต้องยกประโยชน์ให้จำเลย คือ ต้องพิพากษาว่าจำเลยไม่มีความผิดและพิพากษายกฟ้อง การดำเนินคดีอาญาตามกระบวนการปกติ จึงมักไม่ปรากฏว่าได้พยานหลักฐานแจ้งชัดพอจะเอาผิดต่อผู้กระทำได้

ประการที่สาม กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการประจำระดับสูงที่กระทำทุจริต ยิ่งดำเนินการเอาผิดได้ยากกว่าปกติมาก เพราะบุคคลเหล่านี้มักมีอิทธิพลสูง และเมื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะตำแหน่งรัฐมนตรี อธิบดี ก็จะมีอำนาจให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลโดยตรงได้ทำให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยที่พบเห็นการทุจริตไม่กล้ามาเป็นพยานหรือให้ความช่วยเหลือหา หลักฐานในคดีอาญา

จากเหตุผลข้างต้น การดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต จึงเป็นไปได้ยากและไม่ได้ผลเท่าที่ควร

### 1.3 ความพยายามในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยกระบวนการพิเศษ

จากที่ได้ศึกษาถึงลักษณะพิเศษที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำทุจริตด้วยกระบวนการปกติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว

ต่อไปก็จะได้ศึกษาถึงความเป็นมาของความพยายามในการตรวจสอบการทุจริตภาครัฐด้วยกระบวนการพิเศษ ดังต่อไปนี้

การพยายามในการปราบปรามการทุจริตด้วยกระบวนการพิเศษ เริ่มมีแนวคิดมาตั้งแต่พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 และพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ร้ายรอยผิดปกติและไม่สามารถแสดงได้ว่าได้ร้ายรอยขึ้นโดยทางที่ชอบ อาจถูกพนักงานอัยการยื่นฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

ในปี พ.ศ. 2496 รัฐบาลได้จัดตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดิน ขึ้นทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนและติดตามพฤติกรรมของข้าราชการที่ทุจริตในวงราชการในลักษณะทำนองเดียวกันกับสำนักงานสืบสวนสอบสวนกลาง (Federal Bureau of Investigation หรือ F.B.I.) ของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ต่อมาได้ถูกยุบเลิกโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2503 ในปีเดียวกันนั้นเองมีการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้ของรัฐ พ.ศ.2503 จัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร ( ก.ต.ภ. ) ตรวจสอบการจัดเก็บภาษี รวมทั้งพิจารณาเรื่องราร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ในเรื่องการจัดเก็บภาษีโดยมิชอบด้วย

ต่อมาในปี พ.ศ.2515 ได้ยุบเลิกคณะกรรมการชุดนี้ไป และได้มีการออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 324 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 จัดตั้งคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ ( ก.ต.ป. ) ขึ้น โดยคณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่หลายประการ คือ กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายระเบียบแบบแผน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือเดือดร้อนแก่ประชาชนหรือไม่ กำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่น นอกจากนี้ ยังให้อำนาจคณะกรรมการ ก.ต.ป.และเจ้าหน้าที่ตรวจค้น จับกุม และสอบสวนผู้ต้องสงสัยอย่างกว้างขวางเป็นเหตุให้เป็นที่วิจารณ์ว่า ก.ต.ป. เป็นผู้ใช้อำนาจมิชอบเสียเอง

จะเห็นได้ว่าในช่วงนี้ รัฐบาลมิได้ให้ความสำคัญกับการจัดตั้งองค์กร หรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการอย่างจริงจังมากนัก จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งตามมาด้วยการเรียกร้องของมติมหาชนให้มีการจัดการต่อปัญหาการทุจริตของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่าง ๆ รวมทั้งการเรียกร้องให้มีการยึดทรัพย์ของนักการเมืองระดับสูง ได้ทำให้เกิดความตื่นตัวต่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบราชการเป็นอย่างมาก ในขั้นแรกศาสตราจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้แต่งตั้ง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ จนเป็นที่ยอมรับว่าได้ผลดี จนในที่สุด รัฐสภาเห็นชอบตามที่รัฐบาลขณะนั้นเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่มีกฎหมายรองรับอย่างเป็นทางการ โดยตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 ขึ้น<sup>8</sup>

พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ( คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ที่มีความเป็นอิสระตามสมควร กล่าวคือ แต่งตั้งโดยฝ่ายบริหารด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา ทำหน้าที่สืบสวนเพื่อชี้มูลความผิดทางวินัยและทางอาญาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ รวมถึงการพิจารณาเสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามให้ฝ่ายบริหารพิจารณากำหนดเป็นข้อปฏิบัติในหน่วยงานของรัฐ และที่สำคัญกฎหมายยังได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ดำเนินการสอบสวนลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร้ายวญผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้นผิดปกติด้วย

อย่างไรก็ดีเป็นที่ยอมรับว่า การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการตามกฎหมายดังกล่าวยังไม่เป็นที่น่าพอใจ ในจำนวนเรื่องร้องเรียนกว่า 40,000 เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. รับไว้ดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ.2520-2542 ปรากฏว่ามีเรื่องที่สอบสวนข้อเท็จจริงแล้วมีหลักฐานชี้มูลความผิดเพียง 1,618 เรื่อง<sup>9</sup> และในจำนวนเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ชี้มูลความผิดนั้น เป็นเรื่องเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดมีมูลความผิดทางอาญาหรือทั้งทางวินัยและอาญาที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในระบบงานของรัฐเพียง 817 เรื่องเท่านั้น ที่เหลือเป็นเรื่องที่มีมูลความผิดทางวินัย 801 เรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในเรื่องที่กำลังกล่าวหานักการเมืองหรือข้าราชการประจำระดับสูง ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะลงโทษกับบุคคลกลุ่มนี้ได้ อีกทั้งข้อบัญญัติของกฎหมายก็มีข้อบกพร่องอยู่อีกหลายประการ กล่าวคือ การที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกคณะกรรมการ ป.ป.ป. เพื่อเสนอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบและการที่คณะกรรมการดังกล่าวก็มีวาระสั้นเพียง 2 ปี ดำรง

<sup>8</sup> ยงยุทธ แสงรุ่งเรือง , " รูปแบบสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ," หน้า 77 - 80 .

<sup>9</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ , " รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี 2542 ." ( กรุงเทพฯ : อัมรินทร์พริ้นติ้งพับลิซซิง , 2542 ) , หน้า 45-46 .

ตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกันไม่ได้นั้น การกำหนดระยะเวลาไว้สั้นและสามารถได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้เช่นนี้ ย่อมมีผลโดยตรงต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ทำให้อาจต้องเกรงใจผู้เสนอแต่งตั้งและไม่กล้าดำเนินการตรวจสอบการทุจริตอย่างจริงจังเพราะเกรงว่าเมื่อตนพ้นจากตำแหน่งก็อาจถูกผู้ที่ถูกตรวจสอบกลับแก้ล้าง ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. อาจตกอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหารได้ นอกจากนี้ ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป.เอง ก็ขาดความเป็นอิสระในการทำงานเพราะขึ้นอยู่กับอำนาจการบังคับบัญชาของสำนักนายกรัฐมนตรีเช่นกัน ดังนั้น จึงไม่เคยปรากฏว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติว่าบุคคลที่มีตำแหน่งระดับสูงทุจริตประพฤติมิชอบหรือร้ายวณผิดปกติแต่อย่างใด อีกทั้งกระบวนการในการสืบสวนและวินิจฉัยความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็ใช้กระบวนการเดียวกันในการสอบสวนการทุจริตของข้าราชการชั้นผู้น้อยไปจนถึงข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และรัฐมนตรี โดยไม่ได้คำนึงถึงสถานะ อิทธิพลและอำนาจของผู้ถูกสอบสวนซึ่งต่างกันมาก ทำให้กระบวนการที่ใช้สอบสวนนี้ ไม่สามารถเอาตัวข้าราชการระดับสูงและนักการเมืองที่กระทำทุจริตมาลงโทษได้<sup>10</sup> ประกอบกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริตมักไม่ยอมให้ความร่วมมือในการร้องเรียนฟ้องร้อง หรือเป็นพยาน เพราะต่างก็เป็นผู้กระทำความผิดด้วยกัน ทำให้การหาพยานหลักฐานเป็นไปได้ยาก อำนาจสืบสวนดำเนินคดีก็น้อย ไม่เพียงพอที่จะค้นหาพยานหลักฐานหรือวินิจฉัยความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งการส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการเป็นการกล่าวโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็ไม่มีบทบังคับให้พนักงานสอบสวนใช้ผลจากการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นพยานหลักฐานในการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ทำให้พนักงานสอบสวนสามารถวางแนวทางการสอบสวน และสามารถหรือกำหนดประเด็นการสอบสวนใหม่ให้แตกต่างจากการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ การสอบพยานบุคคลต้องกระทำซ้ำอีกเป็นผลให้พยานกลับคำให้การ คดีจึงถูกสั่งไม่ฟ้องเป็นจำนวนมาก ระยะเวลาที่กำหนดให้พนักงานสอบสวนดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน ก็อาจขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 30 วัน ทำให้การดำเนินคดีล่าช้า<sup>11</sup> และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป.เอง ก็ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่จะให้พนักงานอัยการฟ้องคดีอาญาหรือผู้บังคับบัญชาลงโทษทางวินัยได้จนถูกเปรียบว่าเป็น "เสือกระดาษ" จากข้อบกพร่องเหล่านี้ ทำให้เมื่อมีการพิจารณา

<sup>10</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ . ระบบการตรวจสอบทุจริตผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (impeachment). (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย , 2538 ) , หน้า 20.

<sup>11</sup> ประสิทธิ์ ดำรงชัย . "จาก ป.ป.ป. ถึง ป.ป.ช." .เอกสารประกอบคำบรรยายหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สำหรับผู้บริหาร . มหาวิทยาลัยบูรพา . 2541 , หน้า 84 .

ยกเว้นรัฐธรรมนูญ จึงได้ให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาข้างต้น และบัญญัติหลักการที่สำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขปรับปรุงให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้นต่อไป<sup>12</sup>

## 2 การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542

จากการศึกษาถึงความพยายามในการปราบปรามการทุจริตด้วยกระบวนการพิเศษในประเทศไทยแล้ว จะพบว่า มีปัญหาและข้อบกพร่องมากมาย ทำให้การปราบปรามการทุจริตไม่ประสบผลสำเร็จ จึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการดำเนินคดีอาญาและกลไกการตรวจสอบทุจริตเสียใหม่ ดังนี้

### 2.1 ความเป็นมาของการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในช่วงระยะเวลาก่อนปี พ.ศ.2540 ได้มีการทุจริตและประพฤติมิชอบเกิดขึ้นมากมายทั้งในแวดวงการเมืองและราชการ แต่กลไกการตรวจสอบที่มีอยู่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการป้องกันและปราบปรามได้ แม้จะมีความพยายามในการปราบปรามการทุจริตภาครัฐด้วยกระบวนการพิเศษก็ตาม ดังจะเห็นได้ว่าวิกฤตการณ์ทางการเมืองในแต่ละครั้ง มักมีสาเหตุประการหนึ่งมาจากการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้มีอำนาจรัฐ ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมือง ภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ประเด็นการตรวจสอบการทุจริตจึงได้ถูกหยิบยกขึ้น การดำเนินการเร่งรัดให้มีการปฏิรูปทางการเมืองได้ถูกกำหนดเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลในสมัยนั้น โดยได้เพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในหมวด 12 ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำหนดให้จัดตั้งสภาว่ารัฐธรรมนูญขึ้น ทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อันเป็นกลไกสำคัญในการปฏิรูปทางการเมือง

ในที่สุดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปทางการเมือง ได้ถูกประกาศใช้ในวันที่ 11 ตุลาคม 2540 โดยมีเจตนารมณ์สำคัญในการมุ่งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตั้งแต่มาตรา 291 – 311 และยังสามารถกำหนดให้มีการตรา

<sup>12</sup> รายงานของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ ที่ สสร.ก. 1/0011 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2540

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้นภายใน 2 ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และในที่สุดรัฐสภาก็ได้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ขึ้นโดยมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 มีสาระสำคัญ คือ ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตรวจสอบการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และมีสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ มีอำนาจตรวจสอบทรัพย์สินได้สวนข้อเท็จจริงเพื่อชี้มูลความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งทางอาญาและทางวินัย ในกรณีร้ายรอยผิดปกติ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น โดยมีได้มีอำนาจพิจารณาลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง แต่เป็นอำนาจของวุฒิสภาในกรณีถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่ง หรือถ้าชี้มูลความผิดอาญาก็จะส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาล หรือถ้าชี้มูลความผิดทางวินัยก็จะส่งเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชาให้พิจารณาลงโทษ ทั้งนี้ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 รวมทั้งพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ( ฉบับที่ 2 ) พ.ศ.2530 การที่รัฐธรรมนูญได้วางข้อกำหนดในเนื้อหาและวิธีปฏิบัติในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐขึ้นใหม่ ก็เพราะมีเจตนารมณ์ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นกลางและอิสระมุ่งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับและรอบด้านโดยมีกลไกที่มีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะกล่าวถึงในส่วนต่อไป

## 2.2 กรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 เป็นต้น แต่ในงานวิจัยนี้ จะเน้นศึกษาเฉพาะตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ป.ป.ช. เท่านั้น

กรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถพิจารณาแบ่งได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ อำนาจหน้าที่และบุคคลที่อยู่ในกรอบอำนาจ ดังนี้

## 2.2.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น สามารถแยกพิจารณาได้ทั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และตามกฎหมายอื่น

### 1. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ในส่วนตามกฎหมาย ป.ป.ช. นั้น สามารถแยกได้เป็น 4 ด้าน คือ ด้านการปราบปรามการทุจริต ด้านการป้องกันการทุจริต ด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และด้านการบริหารจัดการองค์กร

#### 1) อำนาจหน้าที่ในด้านการปราบปรามการทุจริต

ร.บ.น. หมวด 10 เรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และกฎหมาย ป.ป.ช. ได้กำหนดมาตรการเพื่อปราบปรามผู้กระทำความผิด ได้แก่ การถอดถอนจากตำแหน่ง การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินและการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>13</sup>

##### 1.1) การถอดถอนจากตำแหน่ง

ร.บ.น. หมวด 10 เรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 3 เรื่องการถอดถอนจากตำแหน่ง มาตรา 303 และกฎหมาย ป.ป.ช. หมวด 5 เรื่องการถอดถอนจากตำแหน่ง มาตรา 88 กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจได้สวนข้อเท็จจริง เพื่อส่งเรื่องให้วุฒิสภา

<sup>13</sup> ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐและองอาจ เทียนหิรัญ, การพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติที่มีการจัดตั้งในลักษณะองค์กร (ระยะที่ 2), เอกสารการวิจัยของสถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด . 2547 , หน้า 64 .

ถอดถอนออกจากตำแหน่งระดับสูง คือ ผู้บริหารระดับอธิบดีขึ้นไป ซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ส่องไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่องว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่องว่า กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือส่องว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมาย เพื่อให้วุฒิสภาดำเนินการเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

ในทางปฏิบัติแม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเคยได้รับเรื่องประเภทนี้บ้าง แต่ก็ ไม่เคยชี้มูลความผิด เพื่อเสนอให้วุฒิสภาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้นเลย

## 1.2) การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในกรณีที่ผู้กระทำผิดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากอาจจะถูก ถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้ว ก็ยังอาจถูกดำเนินคดีอาญาได้อีกด้วย โดยคดีประเภทนี้ ได้แก่ คดี ที่ผู้เสียหายกล่าวหาว่า ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ ตามกฎหมายอื่น คดีประเภทนี้ รวมถึงกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้ หรือ ผู้สนับสนุนด้วย เช่น ข้าราชการได้ร่วมมือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริตต่อหน้าที่ เป็นต้น

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สอบสวนแล้ว มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิด ตามคำร้องของผู้เสียหาย ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อม ทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองต่อไปตามกฎหมาย ป.ป.ช. หากอัยการสูงสุดไม่เห็นด้วยก็ต้องตั้ง คณะทำงานร่วมพิจารณา แต่ถ้าหาข้อยุติไม่ได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือ แต่งตั้งทนายความฟ้องแทน

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สอบสวนข้อเท็จจริงแล้วชี้มูลความผิดทางอาญากับ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงเสนอให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น เคยมีการลงโทษในคดีทุจริตการจัด ซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุข โดยศาลพิพากษาจำคุกนายรักเกียรติ สุขชนะ อดีต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นเวลา 15 ปี ในฐานะทุจริตต่อหน้าที่ราชการ กรณีเรียกรับ สินบนจากบริษัทยาจำนวน 5 ล้านบาท และพิพากษายึดทรัพย์จำนวนกว่า 233 ล้านบาท ให้ ตกเป็นของแผ่นดิน และพิพากษาจำคุกนายจิรายุ จรัสเสถียร อดีตที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงสาธารณสุข เป็นเวลา 6 ปี เพียงคดีเดียวเท่านั้น

### 1.3) การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเป็นกรณีที่มีการกล่าวหาว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงแล้ว และมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหา ร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะดำเนินการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ หากอัยการสูงสุดไม่เห็นด้วยก็จะดำเนินการแต่งตั้งคณะทำงานร่วม หากหาข้อยุติไม่ได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทน

### 1.4) การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในกรณีที่เป็นการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ผู้กล่าวหาสามารถยื่นคำกล่าวหาเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อของตนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินสองปี

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดข้างต้น ก็จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงแล้วและมีมติว่า ข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ข้อกล่าวหาอื่นเป็นอันตกไป แต่ถ้าข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดก็ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ก็จะต้องดำเนินการส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาล ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ก็จะต้องดำเนินการส่งเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชาให้พิจารณาลงโทษ

### 2) อำนาจหน้าที่ในด้านการป้องกันการทุจริต

ตามกฎหมาย ป.ป.ช. ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ใน มาตรา 19 (8) และ (10) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ <sup>14</sup>

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 64 .

1. ด้านตัวระบบ มาตรา 19 (8) กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เสนอมาตรการความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต นอกจากนี้ ประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่องการแบ่งส่วนราชการภายในและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2543 ข้อ 4 (ข) ยังกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐมีระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

2. ด้านตัวบุคคล มาตรา 19 (10) กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต นอกจากนี้ เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริต มาตรา 100 และมาตรา 101 ของกฎหมายนี้ ยังกำหนดห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามประเภทที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศยังไม่ถึงสองปี รวมทั้งคู่สมรสของบุคคลเหล่านี้ กระทำการบางอย่างที่ถือว่าการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เช่นเป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐ เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ รับสัมปทานจากรัฐซึ่งตนมีอำนาจเกี่ยวข้อง เป็นต้น

### 3) อำนาจหน้าที่ในด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินนี้แบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และส่วนที่ 2 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

#### 3.1) การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องอยู่ภายใต้มาตรการตรวจสอบที่สำคัญ คือการมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีดังกล่าว ตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดทุกครั้งที่จะเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง

หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่กำหนดหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้นั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าว แล้วแต่กรณี และห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ในการนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่า เป็นการจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน อันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้นั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองที่ดำรงอยู่ แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปในตำแหน่งดังกล่าว

ในกรณีที่ปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่ พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นนั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

### 3.2) การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องอยู่ภายใต้มาตรการตรวจสอบทรัพย์สินที่สำคัญคือ การมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง ทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่งตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

หากผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่กำหนดหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้นั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งและห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

### 4) อำนาจหน้าที่ในด้านการบริหารจัดการองค์กร

ร.ธ.น. และกฎหมาย ป.ป.ช. กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหาร

ราชการแผ่นดินโดยให้คณะกรรมการป.ป.ช.มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินและการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช.

ทั้งนี้คณะกรรมการป.ป.ช.จะต้องรายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมทั้งข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป และเมื่อครบห้าปีนับแต่วันที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ วันที่ 10 ตุลาคม 2545 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจจัดทำรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้หรือ กฎหมายอื่นได้

เมื่อพิจารณาแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอิสระในการบริหารงานและการใช้อำนาจ แต่อย่างไรก็ตาม หากประธานกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการ ป.ป.ช. อนุกรรมการ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายผู้ใดปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการต้องระวางโทษสองเท่าของโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

## 2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายอื่น

1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีคณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดระยะเวลา 14 วัน นับแต่วันตั้งคณะทำงาน

2) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ในกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่า การดำเนินการซื้อการจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทาน หรือการได้รับสิทธิใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐครั้งใดมีการกระทำอันเป็นความผิดว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังนี้

1. แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ

2. มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐปฏิบัติภารกิจทั้งหลายอันจำเป็นแก่การรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสาร หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้อัยคำเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน

3. ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัดเอกสารทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานอื่นใด ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

4. ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมาย เพื่อให้มีการจับและควบคุมผู้ถูกกล่าวหาซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิด หรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหามูลเพื่อส่งตัวไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการต่อไป

5. ขอให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนดำเนินการตามหมายของศาลที่ออกตาม (3) หรือ (4)

6. กำหนดระเบียบโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเกี่ยวกับการสืบสวนและสอบสวนการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้และการประสานงานในการดำเนินคดีระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้อนุกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ถือว่าบทบัญญัติที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

3) พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้การจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยกำหนดประเภทของนิติบุคคลที่จะจัดการหุ้นกำหนดแบบสัญญาจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี

## 2.2.2 บุคคลที่อยู่ในกรอบอำนาจ

ร.ธ.น. มาตรา 301 และกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 19 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีที่ถูกกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าร้ายวญผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าบุคคลผู้อยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แก่บุคคลที่อยู่ในสถานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมาย ป.ป.ช. ได้ให้คำนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ดังนี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึง กรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐ

จากคำนิยามของคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกตำแหน่งและทุกระดับซึ่งสามารถแบ่งประเภทของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เป็น 3 ประเภท คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นซึ่งอยู่ภายใต้ขอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

### 1) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” นั้น ตามกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 4 วรรคสอง ได้ให้คำนิยามไว้ว่าหมายถึงบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” นั้น ตามกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 4  
วรรคสอง ได้ให้คำนิยามไว้ว่าหมายถึงบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ  
ข้าราชการการเมือง
- (6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ  
รัฐสภา
- (7) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิก  
สภากรุงเทพมหานคร
- (8) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร
- (9) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่  
รายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจา  
นุเบกษา

จะเห็นได้ว่าลักษณะประการสำคัญของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น คือเป็น  
ตำแหน่งที่มีหน้าที่บริหารประเทศหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมถึงบรรดา  
ผู้รับผิดชอบงานด้านการเมืองทั้งหมด ซึ่งจะเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย ( Policy )  
เพื่อให้ข้าราชการประจำรับไปบริหาร (Administration) ให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดนั้น  
“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” จึงหมายถึง คณะรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา และผู้ดำรงตำแหน่งอื่น  
ที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน

## 2) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เมื่อพิจารณาคำนิยามของเจ้าหน้าที่ของรัฐในมาตรา 4 แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่ง  
มิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น จะประกอบด้วยบุคคล 7 กลุ่ม คือ (1) ข้าราชการ (2)  
พนักงานส่วนท้องถิ่น (3) พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ (4)  
ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (5) เจ้าพนักงานตาม  
กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น (6) กรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ

เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ วิธีการ รวมทั้งกระบวนการตรวจสอบ  
รัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว สามารถแบ่งเจ้า  
ซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

- 2.1) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง
- 2.2) เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

#### 2.1) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

ตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะถือว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง หรือ  
ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวงหรือกระทรวงสำหรับข้าราชการพลเรือน  
ปลัดกระทรวง ปลัดทบวงและอธิบดี ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพหรือผู้บัญชาการ  
สูงสุดสำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัด  
กรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระ  
รัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ

#### 2.2) เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

หมายถึง ข้าราชการไม่ว่าจะเป็นข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครู ข้าราชการทหาร  
หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคล ผู้ปฏิบัติงานใน  
รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่ง  
ทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึง  
กรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคล  
หรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางการเมืองปกครองของรัฐในการ  
ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ  
หรือกิจการอื่นของรัฐ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปนั้น ต้องดำรงตำแหน่งต่ำกว่าระดับปลัดกระทรวง  
ปลัดทบวง หรืออธิบดี

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง  
ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง จะมีขั้นตอนและ  
กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันออกไป

3) เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นซึ่งอยู่ภายใต้ขอบอำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช.

เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทนี้จะไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง อันได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร และรองอัยการสูงสุด ตามมาตรา 58 แห่งกฎหมาย ป.ป.ช. ซึ่งเมื่อประธานวุฒิสภาส่งเรื่องร้องขอถอดถอนจากตำแหน่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงตามคำร้องขอดังกล่าวแล้ว และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลหรือไม่ จึงส่งเรื่องให้ประธานวุฒิสภาพิจารณาต่อไป

2.3 ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจอย่างรอบด้าน ทั้งการตรวจสอบความผิดทางวินัย ความผิดอาญา การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยมีการแบ่งแยกกระบวนการตรวจสอบทางกฎหมาย และทางการเมืองไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งแบ่งแยกการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปออกจาก การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่งานวิจัยนี้จะศึกษาเฉพาะการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งมีบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ใน ร.ร.น.และตามกฎหมาย ป.ป.ช.

เมื่อพิจารณาแล้วกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นกระบวนการหลักในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็หมายความว่าถึงกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐาน การรับฟังพยานหลักฐานว่าผู้ถูกกล่าวหา มีมูลที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ เพื่อที่จะดำเนินการทางอาญา การดำเนินการทางวินัย การดำเนินการถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน<sup>15</sup> โดยมีองค์ประกอบ ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญ 4 ประการ ดังนี้

<sup>15</sup>ตามระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช.ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547

- (1) จะต้องฟังคำชี้แจงของทั้งสองฝ่าย
- (2) จะต้องเปิดเผย โปร่งใส สามารถถูกตรวจสอบได้
- (3) จำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาจะต้องมีสิทธิได้รับทราบพยานหรือหลักฐานที่ใช้พิสูจน์การกระทำความผิดของตนเอง เพียงเท่าที่ไม่กระทบกับความปลอดภัยของบุคคลอื่น หรือไม่เป็นการทำให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินคดี
- (4) การพิจารณาวินิจฉัยของผู้ตัดสิน จะต้องประกอบด้วยเหตุผลทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และจำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหา ย่อมมีสิทธิได้รับทราบคำวินิจฉัยพร้อมเหตุผล ดังกล่าวนั้น<sup>16</sup>

### 2.3.1 ขั้นตอนและกระบวนการก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับเรื่องกล่าวหา

#### 1) กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไต่สวนข้อเท็จจริงได้

ตามกฎหมาย ป.ป.ช. ได้กำหนดหลักการของการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีต่างๆ 4 กรณี ดังต่อไปนี้

#### 1.1) กรณีประธานวุฒิสภาส่งเรื่องมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากมีการเข้าชื่อร้องขอถอดถอนออกจากตำแหน่ง

กรณีนี้ บุคคลที่อาจถูกร้องขอให้ถอดถอน ตามมาตรา 58 ได้แก่ (1) นายกรัฐมนตรี (2) รัฐมนตรี (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (4) สมาชิกวุฒิสภา (5) ประธานศาลฎีกา (6) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ (7) ประธานศาลปกครองสูงสุด (8) อัยการสูงสุด (9) กรรมการการเลือกตั้ง (10) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (11) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (12) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (13) รองประธานศาลฎีกา (14) รองประธานศาลปกครองสูงสุด (15) หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร (16) รองอัยการสูงสุด และ (17) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

ผู้มีสิทธิร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา 59 กำหนดไว้ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

<sup>16</sup> ปรีชา เลิศกมลมาศ, กระบวนการสอบสวนและไต่สวนกับการอำนวยความสะดวก, งานวิจัยประกอบการ อบรมหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง ( บ.ย.ส. ), 2546, หน้า 25.

เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน และสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่ง

พฤติการณ์ที่สามารถร้องขอให้มีการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ คือ

- (1) ร่ำรวยผิดปกติ
- (2) ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่
- (3) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
- (4) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
- (5) ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอน

ดังกล่าว คือ

(1) เมื่อได้รับเรื่องคำร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งใดออกจากตำแหน่งจากประธานวุฒิสภาแล้วต้องดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว

(2) เมื่อไต่สวนเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา โดยต้องระบุให้ชัดเจนว่า ข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่ เพียงใด พร้อมระบุเหตุแห่งการนั้น

(3) ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาว่าจะถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งหรือไม่ในกรณีที่มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล

(4) ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีที่มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ แต่ถ้ามีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ข้อกล่าวหานั้นก็จะเป็นอันตกไป

จากผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเคยได้รับพิจารณาเรื่องประเภทนี้มาบ้าง แต่ก็ไม่เคยชี้มูลความผิดและมีมติถอดถอนออกจากตำแหน่งจากวุฒิสภาเลย

### 1.2) กรณีผู้เสียหายยื่นคำร้องเพื่อให้ดำเนินคดีต่อผู้ถูกกล่าวหา

ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องนั้น ได้แก่ ผู้เสียหายจากการกระทำอันเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวณผิดปกติ ผู้เสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา และผู้เสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น นอกจากนี้ยังมีผู้มีอำนาจยื่นคำร้องแทนผู้เสียหายในกรณีที่ผู้เสียหายไม่อาจยื่นคำร้องได้อีกด้วย

โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเป็นผู้เสียหายยื่นคำร้องจึงจะได้สวนข้อเท็จจริงได้ ได้แก่ (1) นายกรัฐมนตรี (2) รัฐมนตรี (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (4) สมาชิกวุฒิสภา (5) ข้าราชการการเมืองอื่น

และคำร้องของผู้เสียหายต้องเป็นหนังสือ และต้องมีรายละเอียดอย่างน้อย คือ ชื่อและที่อยู่ของผู้เสียหาย ชื่อและที่อยู่ของผู้ยื่นคำร้องแทน ความเกี่ยวข้องกับผู้เสียหาย (ถ้ามี)

ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดตามข้อกล่าวหา และที่สำคัญต้องมีความเสียหายที่ได้รับพร้อมพยานหลักฐานชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ และลายมือชื่อของผู้เสียหายหรือผู้ยื่นคำร้องแทน แล้วแต่กรณี

ส่วนขั้นตอนและกระบวนการได้สวนจะกล่าวในส่วนต่อไป

### 1.3) กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวณผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

กรณีนี้เป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยกเรื่องขึ้นได้สวนข้อเท็จจริงเองเพราะมีเหตุอันควรสงสัย ซึ่งจะต้องปรากฏพฤติการณ์หรือข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. อย่างเพียงพอหรือเข้าหลักเกณฑ์ที่กำหนดอันเป็นเหตุให้สมควรตั้งเรื่องขึ้นเพื่อดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงได้ โดยเหตุอันควรสงสัยคือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร้ายวณผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และที่สำคัญเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าร้ายวณผิดปกติต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น

จะเห็นได้ว่า มีเพียงกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ร่ำรวยผิดปกติหรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถริเริ่มกระบวนการไต่สวนได้ด้วยตนเอง ถ้ามีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพฤติการณ์กระทำผิดข้างต้น จะต้องมีผู้เสียหายยื่นคำกล่าวหาก่อนเท่านั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจะดำเนินการไต่สวนได้

1.4) กรณีมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่  
กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

ในกรณีนี้ ผู้ถูกกล่าวหาได้นั้นต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ไม่รวมถึงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ๆ และต้องกล่าวหาในขณะดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินสองปีเท่านั้น ส่วนข้อกล่าวหาได้นั้นต้องกล่าวหาว่า กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

การกล่าวหาได้นั้นกำหนดให้ บุคคลใดก็เป็นผู้ถูกกล่าวหาก็ได้ แต่ต้องกล่าวหาเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อของตน และคำกล่าวหาอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด คือ ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหาพร้อมพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐาน มีข้อน่าสงสัยเกิดว่า กรณีการกล่าวหาได้นั้น ไม่ต้องระบุนามเสียหายที่ตนได้รับให้ชัดเจน

## 2) ข้อห้ามในการไต่สวนข้อเท็จจริง

กฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 44 ได้กำหนดข้อห้ามในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้กล่าวหาตามสมควร ดังนี้คือ<sup>17</sup>

<sup>17</sup> บัญญัติ เลิศมนตรี , "อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันมีมูลความผิดทางวินัย." (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2544 ) , หน้า 115- 116 .

(1) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้วและไม่มีพยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่การไต่สวน

(2) ผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลคนเดียวกับผู้ถูกกล่าวหาในเรื่องที่อยู่ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง และกรณีแห่งการกล่าวหาเป็นเรื่องเดียวกัน

3) ช่องทางในการส่งเรื่องร้องเรียนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากการพิจารณาถึงเรื่องร้องเรียนที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีอยู่ 4 กรณีแล้ว จะเห็นได้ว่า ในความผิดประเภทเดียวกัน จะมีกระบวนการในการเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่แตกต่างกัน โดยกฎหมาย ป.ป.ช. ได้กำหนดช่องทางในการส่งเรื่องร้องเรียนเข้าสู่กระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แยกตามประเภทของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ดังนี้

(1) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

มีช่องทางนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ 3 กรณี ได้แก่ มีการยื่นคำร้องขอถอดถอนจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง<sup>18</sup> มีผู้เสียหายยื่นคำร้องโดยระบุความเสียหายที่ได้รับไว้ชัดเจน<sup>19</sup> และกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำทุจริต<sup>20</sup>

(2) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 59

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 77

### (2.1) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

สามารถเข้าสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ 3 กรณี ได้แก่ มีการยื่นคำร้องขอถอดถอนจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีผู้กล่าวหาว่ากระทำทุจริต<sup>21</sup> และกรณีพนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้เนื่องจากมีผู้เสียหายร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษให้ดำเนินคดี<sup>22</sup>

### (2.2) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

จะเข้าสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ 2 กรณี คือ มีผู้กล่าวหาว่ากระทำทุจริต และกรณีที่พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้เท่านั้น

### (3) เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นซึ่งอยู่ภายใต้ขอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

บุคคลกลุ่มนี้ เช่น ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น จะไม่อยู่ในกระบวนการดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยปกติ แต่จะสามารถมีเรื่องเข้าสู่กระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพียงช่องทางเดียว คือ กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง ประธานวุฒิสภาจึงจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อชี้มูลความผิด

### 2.3.2 ขั้นตอนและกระบวนการระหว่างการไต่สวน

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องไว้ไต่สวนแล้ว ต้องดำเนินการไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาวินิจฉัยและมีมติ

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 75 และ 84

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89

ว่าข้อกล่าวหาจะมีมูลหรือไม่ ในขั้นนี้ก่อนที่จะทราบถึงขั้นตอนและกระบวนการระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง จะขอกกล่าวถึงเนื้อหาของหลักการดำเนินคดีอาญาตามระบบการไต่สวนเพื่อเป็นแนวความคิดพื้นฐานของวิธีการวินิจฉัยคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนี้

## 1) หลักการดำเนินคดีอาญาตามระบบไต่สวน

### 1.1) ระบบการไต่สวน ( Inquisitorial System )

เป็นระบบที่มีผู้มีอำนาจ มีหน้าที่ดูแลบุคคลที่เป็นสมาชิกของตน หากกระทำการอันมิชอบ ไม่ว่าจะผู้กล่าวหาฟ้องร้องหรือไม่ก็ตาม ผู้ปกครอง (รัฐ) ต้องขวนขวายค้นหาให้รู้ข้อเท็จจริงให้จนได้ และถือว่าการฝ่าฝืนกฎหมายอาญาเป็นความผิดต่อรัฐ รัฐมีความรับผิดชอบโดยตรงที่จะดำเนินการต่อผู้กระทำความผิด แสวงหาพยานหลักฐานและดำเนินการลงโทษการดำเนินคดีอาญาในระบบนี้ เรื่องวิธีการพิสูจน์พยานหลักฐานไม่มีหลักเกณฑ์เคร่งครัดดังเช่นระบบกล่าวหา ( Accusatorial system ) ทั้งนี้เพราะมุ่งหวังเอาผลที่จะได้รู้ถึงข้อเท็จจริงและความจริงเท่านั้น <sup>23</sup>

ศาลมีหน้าที่ในการค้นหาความจริงเพื่อที่จะรับฟังเป็นข้อยุติ คู่ความมีหน้าที่เสนอพยานหลักฐานต่อศาล เป็นการช่วยเหลือศาลให้ทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ถูกต้อง <sup>24</sup> มีที่มาจากอิทธิพลวิธีการชำระความของผู้มีอำนาจในศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก <sup>25</sup> โดยเมื่อมีการกระทำความผิดขึ้นในสังคม ผู้มีอำนาจปกครองจะต้องไต่สวนค้นหาข้อเท็จจริงให้ได้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะมีผู้เสียหายหรือบุคคลอื่นมากกล่าวหาหรือไม่ และการหาตัวผู้กระทำความผิดไม่มีหลักเกณฑ์ในการไต่สวนหรือวิธีพิจารณาที่ดีที่เคร่งครัดเพราะมุ่งแต่จะเอาผลที่จะได้รู้ถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมากกว่า <sup>26</sup> จึงอาจทราบจำเลยด้วยวิธีต่าง ๆ เพื่อให้รับสารภาพและ

<sup>23</sup> ดร.ณ สติพิพันธ์, การสืบสวนสอบสวนคดีอาญา, ( กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2539 ) , หน้า 3 – 10.

<sup>24</sup> พรเพชร วิชิตชลชัย, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน, ( กรุงเทพฯ : ยูแพค , 2538 ) , หน้า 5 .

<sup>25</sup> เข็มชัย ชุตินวงศ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน, พิมพ์ครั้งที่ 4 ( กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ , 2536 ) , หน้า 2 .

<sup>26</sup> ประมูล สุวรรณศร, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน . ( กรุงเทพฯ : แสงสุทธิการพิมพ์ , 2526 ) , หน้า 2 .

เล่าข้อเท็จจริงทั้งหมด การพิจารณาอาจจะทำกลับหลังจำเลย โดยจำเลยไม่มีโอกาสรู้เห็นก็ได้ เพราะถือว่าให้ความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิให้จำเลยแล้ว<sup>27</sup> ต่อมาระบบนี้ได้พัฒนาให้มีการค้นหาความจริงโดยมีการมีพยานมาสืบ แต่ยังคงเอกลักษณ์เดิมที่ศาลมีหน้าที่ค้นหาความจริงจากพยานต่าง ๆ ทั้งที่คู่ความนำมาเสนอหรือที่ศาลเห็นสมควรเรียก ดังนั้น ศาลจึงมักรับฟังพยานหลักฐานทุกชิ้นเข้าสู่สำนวนความและไปพิจารณาละเอียดตอนซึ่งพยานหลักฐานว่าพยานนั้นใดควรมีน้ำหนักน่าเชื่อถือเพียงใด

## 1.2) หลักและแนวความคิดพื้นฐานในการไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีอาญา

การไต่สวนเป็นการแสวงหาความจริงในกระบวนการยุติธรรมขั้นต้น เมื่อมีการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น ดังนั้น แนวความคิดพื้นฐานในการไต่สวน จึงย่อมจะต้องคำนึงถึงเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การดำเนินคดีอาญาในทุกชั้นตอนได้ให้ความสำคัญแก่การถ่วงดุลระหว่างผลประโยชน์ของสังคม ซึ่งได้แก่ การปราบปรามอาชญากรรม ( Crime Control ) กับสิทธิเสรีภาพของเอกชน ( Due Process ) ดังนั้น ในการดำเนินคดีอาญาในชั้นไต่สวน จึงต้องกำหนดดุลของผลประโยชน์ทั้งสองให้เกิดความเหมาะสมซึ่งกันและกันด้วย

(2) ไม่ว่าจะดำเนินการไต่สวนในระบบใดก็ตาม ต่างก็มีความมุ่งหมายที่ต้องการจะแสวงหาความจริงซึ่งได้มาจากข้อเท็จจริงทั้งหมด มิใช่ได้มาจากการต่อสู้คดีของคู่ความ ซึ่งฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดอาจทำให้ข้อเท็จจริงบิดเบือนไปได้

(3) การแสวงหาความจริง ต้องกระทำในทุกชั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม นับตั้งแต่ชั้นตอนในชั้นไต่สวนจนถึงในชั้นพิจารณา

จึงทำให้ระบบการไต่สวนมีลักษณะสำคัญในการดำเนินคดีอาญา พอสรุปได้ดังนี้

(1) ศาลมีอำนาจสืบพยานเพิ่มเติมหรือดสืบพยานเพื่อค้นหาให้ได้ข้อเท็จจริงใกล้เคียงความจริงมากที่สุด การกำหนดระเบียบวิธีเกี่ยวกับการสืบพยานมีน้อย ศาลมีอำนาจใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวางและยืดหยุ่นมากที่สุด

<sup>27</sup> ชาวเล็ค โสภณ , " ฎหมายลักษณะพยานของไทยเป็นฎหมายระบบกล่าวหาจริงหรือ " ดุลพาน  
28 , 4 ( กันยายน - ธันวาคม 2542 ) : หน้า 38 .

- (2) การพิจารณาคดีโดยเฉพาะในคดีอาญา จะมีลักษณะเป็นการดำเนินการระหว่างศาลกับจำเลยโจทก์ที่ไม่มีบทบาทสำคัญนักเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือในการค้นหาพยาน หลักฐาน
- (3) ระบบไต่สวน มักจะไม่มีกฎเกณฑ์การสืบพยานที่เคร่งครัดมากนักโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะไม่มีบทตัดพยาน ( Exclusionary Rule ) ที่เด็ดขาด แต่จะเปิดโอกาสให้มีการเสนอพยานหลักฐานทุกชนิดมาสู่ศาลได้ และศาลมีอำนาจใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวาง

## 2) องค์กรในการไต่สวนข้อเท็จจริง

หลังจากที่ได้ศึกษาถึงหลักการดำเนินคดีอาญาตามระบบไต่สวนแล้ว ต่อไปจะศึกษาถึงการดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งใช้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงในการค้นหารวบรวมพยานหลักฐาน ในส่วนแรกนี้จะกล่าวถึงองค์กรที่ใช้อำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงก่อน

โดยหลักการแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีทุกเรื่อง แต่เนื่องจากมีเรื่อง que เข้าสู่การไต่สวนจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อแบ่งเบาภาระดังกล่าว กฎหมายจึงกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนขึ้นทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิดได้ ตามกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 45

เมื่อในทางปฏิบัติ จะมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนขึ้นไต่สวนข้อเท็จจริงแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกเรื่อง จึงต้องพิจารณาในส่วนของคณะอนุกรรมการไต่สวนโดยละเอียด

### 2.1) องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการไต่สวน

คณะอนุกรรมการไต่สวนประกอบด้วยกรรมการหนึ่งคน พนักงานเจ้าหน้าที่ และหรือผู้ทรงคุณวุฒิตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ทั้งนี้การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนแต่ละคณะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะและระดับ ตำแหน่งและการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร กรณีนี้มีข้อสังเกตว่า ในคณะอนุกรรมการไต่สวนคณะหนึ่ง ๆ นั้นต้องประกอบไปด้วยกรรมการ ป.ป.ช. หนึ่งท่านด้วยเสมอ

## 2.2) บุคคลต้องห้ามมิให้เป็นอนุกรรมการไต่สวน

เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกร้องเรียนและให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการ ห้ามแต่งตั้งบุคคลผู้มีเหตุต้องห้ามหรือให้สามารถคัดค้านการแต่งตั้งได้ ถ้าบุคคลนั้น

(1) รู้เหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่กำลังกล่าวหามาก่อน

(2) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กำลังกล่าวหา

(3) มีสาเหตุเกี่ยวเนื่องกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมแต่บิดามารดากับผู้กล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหา มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วน หรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

ผลของการถูกคัดค้าน อนุกรรมการไต่สวนผู้นั้นต้องห้ามมิให้ยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะอนุกรรมการไต่สวนจนกว่าคณะกรรมาการ ป.ป.ช. จะได้พิจารณาคำคัดค้านเสร็จ การกำหนดมาตรการดังกล่าวก็เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการพิจารณา และเป็นขั้นตอนการดำเนินการที่มีหลักประกันความยุติธรรมตามกฎหมาย

## 2.3) อำนาจของคณะอนุกรรมการไต่สวน

จากที่ได้กล่าวมาแล้วถึงความจำเป็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มักจะตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทน เนื่องจากเรื่องที่จะต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงมีปริมาณที่มากเกินไปกว่าที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการได้ทั้งหมด และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนแล้ว มาตรา 49 ก็ได้กำหนดให้คณะอนุกรรมการไต่สวนมีอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้<sup>28</sup>

1) ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติการอันจำเป็นทั้งหลายแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานจากบุคคลที่เกี่ยวข้องคนใดเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำเพื่อเป็นประโยชน์แก่การไต่สวนข้อเท็จจริง (มาตรา 25(1))

<sup>28</sup> นิยม รัฐอมฤตและคณะ, กระบวนการไต่สวนและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูง, 2525, หน้า 58 - 59.

2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมาย เพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง โดยเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะ (มาตรา 25(2))

3) ออกหนังสือขอให้หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง (มาตรา 25(3))

4) ในกรณีดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย ป.ป.ช. นี้ ให้คณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ (มาตรา 26(1))

5) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล ให้ส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป (มาตรา 26(2))

จากบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการไต่สวนดังกล่าว สามารถพิจารณาได้ว่า คณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาในการปฏิบัติหน้าที่บางอย่างได้ ดังนี้

### 2.3.1) การจับ ควบคุมตัวและคุมขังผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริต

หลักเกณฑ์ในการจับกุม การควบคุมตัวและคุมขังผู้ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่นั้น แยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี ได้แก่

(1) กรณีการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จากบทบัญญัติในมาตรา 26 จะเห็นได้ว่าในการจับกุมและการควบคุมตัวผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำทุจริตนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัว ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูลเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อศาลออกหมายจับแล้วบุคคลผู้มีอำนาจจับ ตามมาตรา 78 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้แก่ “พนักงานฝ่ายปกครอง” และ “ตำรวจ” แต่เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน และพนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดสำนักงาน ป.ป.ช. นั้น

มิได้มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจด้วย ดังนั้น ในการดำเนินการเพื่อให้มีการจับกุมและควบคุมตัว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องขอความร่วมมือจากพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเท่านั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจะส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการทางคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ต่อไป ตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง (3)

(2) กรณีการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในกรณีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเกี่ยวกับการจับและควบคุมตัวผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนี้

1. ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือบุคคลอื่นซึ่งเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ตามมาตรา 66 เพื่อให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่ได้รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ เพื่อให้ออกหมายจับผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาและบุคคลอื่นผู้เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจขอให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจับกุมบุคคลดังกล่าวโดยไม่มีหมายได้ และเมื่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจับกุมบุคคลดังกล่าวแล้ว ให้ส่งตัวผู้ถูกจับพร้อมทั้งบันทึกการจับมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 48 ชั่วโมง ตามมาตรา 72

2. ปลดปล่อยตัวผู้ถูกจับไปโดยมีหลักประกันหรือไม่มีหลักประกัน ในกรณีที่มิจำเป็นต้องมีการควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้ ตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง

3. ยื่นคำร้องต่อศาลอาญาเพื่อขอให้ศาลออกหมายขังผู้ถูกจับไว้ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีการควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้ ตามมาตรา 73 วรรคสอง โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในเรื่องการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กฎหมายกำหนดขั้นตอนในการจับและควบคุมตัวไว้แตกต่างจากกรณีการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิได้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กล่าวคือ ในกรณีเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ร้องทุกข์ต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เพื่อให้พนักงาน

ฝ่ายปกครองหรือตำรวจยื่นคำร้องต่อศาลให้ออกหมายจับ ดำเนินการจับและส่งตัวผู้ถูกจับมายัง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่างจากกรณีเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐอื่นที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการขอให้ศาลออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาเอง<sup>29</sup>

### 2.3.2) การค้น การยึดและอายัด

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้ออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ได้ด้วย ทั้งนี้ ให้ทำระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นจนถึงพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการ เพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรือ อายัด เอกสาร ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ได้สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่เสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ ตามกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 25 (2) มาตรา 49 และระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการได้สวน พ.ศ. 2547 ข้อ 18

นอกเหนือจากอำนาจที่เป็นมาตรการบังคับแล้ว กฎหมายยังให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการดังต่อไปนี้อีกด้วย

1. มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติภารกิจทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 25 (1) ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดเป็นความผิดด้วย ตามมาตรา 118

2. มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การได้สวนข้อเท็จจริงหรือ การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 25(3)

<sup>29</sup> วีระพงษ์ บุญโญภาสและคณะ , เอกสารประกอบการสัมมนาเสนอรายงานการวิจัยเรื่องการเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช., เสนอที่โรงแรมเดอะทวิน ทาวเวอร์ วันที่ 26 พฤศจิกายน 2546 , หน้า 53.

### 3) การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

เรื่องร้องเรียนที่เข้ามาสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว มีขั้นตอนการดำเนินการที่มีหลักประกันความยุติธรรมตามกฎหมาย ดังนี้

#### 3.1) การแจ้งข้อกล่าวหา<sup>30</sup>

เมื่อมีการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เสร็จแล้ว และมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนว่าข้อกล่าวหาเป็นมูล จึงจะมีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และนำสืบแก้ข้อกล่าวหา

#### 3.2) การชี้แจงข้อกล่าวหาและการให้ปากคำ

การแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแสดงหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำเพื่อแก้ข้อกล่าวหา ซึ่งมีวิธีการและขั้นตอน ดังนี้

- (1) ผู้ถูกกล่าวหาอาจแก้ข้อกล่าวหาโดยทำเป็นหนังสือหรือชี้แจงด้วยวาจาก็ได้
- (2) ผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำทนายความหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้ แต่ทนายความหรือบุคคลดังกล่าวต้องมีไต่พยานในเรื่องที่กล่าวหา
- (3) กรณีผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาด้วยวาจา ให้เรียกเข้ามาในที่ทำการสอบปากคำ และห้ามบุคคลอื่นอยู่ในที่ทำการสอบปากคำด้วย เว้นแต่บุคคลซึ่งผู้สอบปากคำอนุญาตเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง
- (4) กรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน การรับฟังคำชี้แจงของผู้กล่าวหาหรือการถามปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน ต้องมีอนุกรรมการไต่สวนอย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการในจำนวนนั้นจะต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคนแต่ถ้าเป็นการรับฟังคำชี้แจงหรือการถามปากคำบุคคลตามมาตรา 58 อันได้แก่ ผู้ดำรง

<sup>30</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ , คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ , รายงานการวิจัยจากทุนสนับสนุนของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ , หน้า 111-113

ตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เป็นต้น จะต้องมือนุกรรมการไต่สวนที่เป็น กรรมการเข้าร่วมดำเนินการด้วย

(5) เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนได้รวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว ให้คณะ อนุกรรมการไต่สวนประชุมเพื่อพิจารณาว่าการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหา มีน้ำหนักเพียงพอที่จะหักล้างพยานหลักฐานที่ปรากฏจากการไต่สวนข้อเท็จจริงมากน้อยเพียงใด และพิจารณาลงมติว่าข้อกล่าวหา มีมูลหรือไม่ แล้วจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ต่อไป

(6) ตามมาตรา 57 กำหนดว่า ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง หากปรากฏว่า ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใด ๆ นอกจากถึงแก่ความตาย ให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อจะดำเนินคดีอาญา ดำเนินการ ทางวินัย หรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้วแต่กรณี ต่อไปได้

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการ อันเนื่องมาจาก ความตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อขอให้ทรัพย์สินตก เป็นของแผ่นดินต่อไปได้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกรดำเนินการดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา มาตรา 158 (5) ซึ่งกำหนดว่า ให้คำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือ และระบุงการ กระทำทั้งหลายที่อ้างว่าจำเลยได้กระทำความผิด ข้อเท็จจริงและรายละเอียดเกี่ยวกับเวลาและสถานที่ ซึ่งเกิดจากการกระทำนั้น ๆ อีกทั้งบุคคลหรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องด้วยพอสมควรเท่าที่จะให้จำเลยเข้าใจข้อหาได้ดี

ดังนั้น ในส่วนของการไต่สวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ซึ่งก็เป็นการดำเนินการทางอาญาด้วยเช่นกัน จึงควรนำหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญามาประกอบในการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบด้วย จึงเห็นได้ว่า การไต่สวนนั้น ก่อนที่จะมีการชี้มูลความผิดจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้ โอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาประการสำคัญการแจ้งข้อกล่าวหาต้องแสดงให้เห็นถึง สภาพข้อกล่าวหา การกระทำทั้งหลายที่อ้างว่าผู้กล่าวหากระทำความผิด ข้อเท็จจริงรายละเอียดเกี่ยวกับ เวลา สถานที่ พยานเอกสารและพยานวัตถุหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วยพอสมควรเท่าที่ผู้ถูกกล่าวหา จะเข้าใจ ได้ดี

ปัญหาในทางปฏิบัติคือผู้ถูกกล่าวหาอ้างว่าไม่ได้รับทราบข้อกล่าวหาหรือ ข้อกล่าวหาไม่ชัดแจ้ง ไม่เข้าใจข้อกล่าวหา แนวทางแก้ไข คือการแจ้งข้อกล่าวหาเป็นหนังสือและ

มีหลักฐานการนำส่งหรือการลงชื่อรับทราบข้อกล่าวหาและข้อกล่าวหาที่แจ้งต้องชัดเจนมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องและได้อธิบายชี้แจงให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยละเอียดมากขึ้น

### 3.3) การจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและการลงมติของคณะกรรมการ

ตามมาตรา 50 และมาตรา 51 กำหนดว่า เมื่อไต่สวนเสร็จแล้วต้องทำรายงานเสนอประธานกรรมการ ป.ป.ช. และประธานกรรมการ ป.ป.ช. ต้องจัดประชุมพิจารณาเรื่องนั้นภายใน 30 วัน

และมาตรา 20 และมาตรา 23 ยังกำหนดว่าองค์ประชุมและมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการวินิจฉัยต้องไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งหมด โดยเห็นได้ว่าเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมว่าเรื่องร้องเรียนกล่าวหาจะได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบที่สุด โดยมติของกรรมการส่วนใหญ่ ถึง 2 ใน 3

### 2.3.3 ขั้นตอนและกระบวนการเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางอาญา

#### 1) การมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล<sup>31</sup>

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป และถ้าเป็นข้อกล่าวหาที่ประธานวุฒิสภาส่งตามมาตรา 43 (1) หรือผู้เสียหายยื่นคำร้องเพื่อดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 43(2) ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ถ้าเป็นข้อกล่าวหาที่ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เนื่องจากได้มีการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งตามมาตรา 43(1) ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานที่มีลายมือชื่อของกรรมการที่เข้าร่วมการพิจารณาและระบุความเป็นมาหรือข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัย และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิงไปยังประธานวุฒิสภาโดยเร็ว

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 114-115.

- (2) ถ้าเป็นเรื่องที่ผู้เสียหายยื่นคำร้องเพื่อดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 43  
 (2) ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งไปยังผู้เสียหายโดยเร็ว

## 2) การมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล

(1) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล และข้อกล่าวหาที่มีมูลนั้นเป็นเรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งมาตามมาตรา 43(1) หรือผู้เสียหายยื่นคำร้องเพื่อดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 43(2) ผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้ นับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติจนกว่าวุฒิสภามีมติ หรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำพิพากษา แล้วแต่กรณี

(2) ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานการวินิจฉัยพร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป ดังนี้

2.1) ประธานวุฒิสภา ถ้าข้อกล่าวหาอันเป็นเรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งมาตามมาตรา 43(1) หรือเรื่องของผู้เสียหายยื่นคำร้องขอตามมาตรา 43(2)

2.2) อัยการสูงสุด ถ้าผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีมูลความผิดอาญาหรือร่ำรวยผิดปกติ และผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลตามมาตรา 58 เว้นแต่อัยการสูงสุดหรือเป็นข้าราชการการเมืองอื่นนอกเหนือจากบุคคลตามมาตรา 58(1) และ (2)

2.3) อัยการสูงสุด ถ้าผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีมูลความผิดทางอาญาหรือร่ำรวยผิดปกติ และผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

2.4) ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา ถ้าผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีมูลความผิดทางวินัยหรือมีมูลความผิดต้องให้พ้นจากตำแหน่งและผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าข้อกล่าวหาใดที่ประธานวุฒิสภาส่งมาตามมาตรา 43(1) เป็นเรื่องสำคัญ จะแยกทำรายงานเฉพาะข้อกล่าวหาอันนั้นส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณาก่อนก็ได้

จะเห็นได้ว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่าคดีใดมีมูลจะส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ 4 ประการ คือ ถอดถอนออกจากตำแหน่ง ดำเนินการทางวินัย การดำเนินการทางอาญาและร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งกรณีนี้จะพิจารณาเฉพาะการดำเนินการทางอาญาเท่านั้น กล่าวคือ

(1) ถ้าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือข้าราชการการเมืองอื่น ให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 70 ประกอบกับมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2542

(2) ผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจ ตามมาตรา 97

(3) ผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐนอกจาก (1)และ(2) ให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจ โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามมาตรา 97 วรรคหนึ่ง

(4) กรณีตาม (1) และ (2) ตามมาตรา 97 ให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานเอกสารพร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วเห็นว่ายังไม่สมบูรณ์ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป ในกรณีนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่าย จำนวนฝ่ายละเท่า ๆ กันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดดำเนินการต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทนได้ ตามกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 97 วรรคท้าย ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2542 มาตรา 10 และมาตรา 11

ความไม่สมบูรณ์ของรายงานการไต่สวนอาจเกิดจากพยานหลักฐาน เพิ่งปรากฏในภายหลังเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. สรุปรายงานและความเห็นแล้ว หรือผู้ถูกกล่าวหาร้องขอความเป็นธรรมเพื่อให้ไต่สวนพยานหลักฐานใดเพิ่มเติม ในกรณีดังกล่าว หากอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การไต่สวนยังไม่สิ้นกระแสความหรือการไต่สวนพยานใดในประเด็นใดจะทำให้รูปคดีเกิดความชัดเจนเป็นธรรมกับทุกฝ่าย อัยการสูงสุดก็จะแจ้งข้อไม่สมบูรณ์และให้คณะทำงานรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ เช่น มีกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาร้องขอความเป็นธรรมว่าเอกสารสำคัญประกอบรายงานการไต่สวนผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้ทำขึ้น ขอให้ทำการตรวจพิสูจน์ลายมือชื่อของผู้ถูกกล่าวหาในเอกสารดังกล่าว ซึ่งอัยการสูงสุดก็ได้พิจารณาแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ดังกล่าว และตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อตรวจพิสูจน์ลายมือชื่อของผู้ถูกกล่าวหา

การดำเนินคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นี้ แตกต่างจากคดีอาญาทั่วไป กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล ให้ประธานกรรมการส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อศาลที่มีเขตอำนาจ จะเห็นได้ว่าการให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดี และเฉพาะอัยการสูงสุด ( ไม่รวมถึงพนักงานอัยการอื่น ) มีอำนาจฟ้องคดีเท่านั้น บทบัญญัติดังกล่าวแตกต่างจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140-142 ที่บัญญัติว่า คดีอาญาทั่วไปให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ และมาตรา 28 (1) บุคคลผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา คือ พนักงานอัยการ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คงให้ความสำคัญกับการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตว่ามีความสำคัญกว่าคดีอาญาทั่วไป ผู้มีอำนาจฟ้องคดีจึงเป็นอัยการสูงสุด ไม่ใช่พนักงานอัยการอื่น และต้องฟ้องคดีที่ศาลฎีกาซึ่งเป็นศาลสูงสุดในการพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น

นอกจากนี้ เมื่อคณะทำงานที่ตั้งร่วมกันระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับอัยการสูงสุดไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดี หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ ซึ่งต่างจากคดีอาญาทั่วไปที่กำหนดว่า เมื่อมีความเห็นแย้งในการฟ้องคดีระหว่างพนักงานสอบสวนกับอัยการสูงสุด ให้ถือความเห็นของอัยการสูงสุดในการฟ้องคดีอาญา ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดในการไต่สวนและฟ้องคดี

เมื่อเปรียบเทียบกับ การดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว จะเห็นได้ว่าการสอบสวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีขอบเขตที่ชัดเจนรัดกุม และให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกดำเนินคดีพอสมควร เช่นเดียวกับมาตรการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นับตั้งแต่การยื่นคำร้องหรือกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ไต่สวนข้อเท็จจริง การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทน การกำหนดข้อจำกัดมิให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้วและไม่มีพยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่การไต่สวนหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลเดียวกันกับผู้ถูกกล่าวหาในเรื่องที่อยู่ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง และมูลกรณีแห่งการกล่าวหาเป็นเรื่องเดียวกัน นอกจากนี้ ยังบัญญัติหลักการให้มีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ การชี้แจงแสดงพยานหลักฐานและพยานบุคคลของผู้กล่าวหาพร้อมทนายความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจได้เข้าร่วมฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำ ตลอดจนวิธีการรวบรวมพยานหลักฐาน กฎหมาย

ป.ป.ช. มาตรา 43 ถึงมาตรา 45 และมาตรา 66 ถึงมาตรา 74 แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงก็ยังมีบทบัญญัติบางประการที่ยังเป็นข้อบกพร่องและอุปสรรคต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพ

### 3 ปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ นับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542

แม้ว่าโดยรวมแล้ว กฎหมาย ป.ป.ช.จะมีบทบัญญัติที่ให้การได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจที่ชัดเจนรัดกุม และเพียงพอที่จะใช้รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อชี้มูลความผิดและคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกดำเนินคดีพอสมควรก็ตาม แต่หลังจากการประกาศใช้กฎหมาย เมื่อปี พ.ศ.2542 แล้วก็พบว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ด้วยเหตุมีข้อจำกัดเกี่ยวกับกรอบการใช้อำนาจและในภาพรวมของการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐของรัฐบาลก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการที่ไม่สามารถทำให้เกิดสัมฤทธิ์ผลได้อย่างเต็มที่ ดังต่อไปนี้

#### 3.1 ปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตของภาครัฐ

##### 3.1.1 ปัญหาความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ

ฝ่ายบริหารมีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ เพราะเหตุว่า ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามมาตรา 75 กำหนดว่า รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการ ป.ป.ช.และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา 77 กำหนดว่า รัฐต้องจัดให้มีแผนการพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่

และในหมวด 7 ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 211 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ และในมาตรา 212 กำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายและนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎร และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี

ในการแถลงนโยบายของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ประกอบด้วยนโยบายหลักด้านต่าง ๆ รวม 16 นโยบาย เป็นนโยบายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่อยู่ในนโยบายเร่งด่วน 1 นโยบาย คือนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันและอยู่ในนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน 2 นโยบาย คือ

- 1) นโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- 2) ด้านการพัฒนากระบวนการยุติธรรมและการปฏิรูปกฎหมาย<sup>32</sup>

จากนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาข้างต้น ถือว่าเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในนโยบายด้านต่าง ๆ ตามที่ได้แถลงไว้ โดยได้แปรมาสู่ยุทธศาสตร์ของการประกาศสงครามกับปัญหาความยากจน ปัญหาเสพติดและปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ในส่วนของ การป้องกันและปราบปรามการทุจริต รัฐบาลได้ประสบปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงาน เนื่องจากฝ่ายบริหารไม่มีกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐบาลไม่มีอำนาจไปสั่งการให้ดำเนินการอย่างใดได้ ดังนั้น นโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามกับการทุจริตคอร์รัปชันจึงอาจไม่ดำเนินการไปได้ตามเป้าหมาย

<sup>32</sup> กวี วงศ์พุม, วิเคราะห์นโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร กับ นายชวน หลีกภัย, (เชียงใหม่ : สำนักพิมพ์ The Knowledge Center , 2544 )

รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์นโยบายและเป้าหมายที่ชัดเจนในการจัดการกับปัญหาการทุจริต จะต้องมีการวางแผนงาน โครงการและกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย รวมทั้งการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรสำหรับกรณีดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพในการกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบายและเป้าหมาย รวมทั้งแผนงานโครงการและกิจกรรม เพื่อจัดการกับปัญหาการทุจริตนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการรวบรวม ศึกษา วิจัยและวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้ข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้สำหรับการกำหนดนโยบายที่เป็นจริง เป็นประโยชน์และทันต่อเหตุการณ์

ภารกิจดังกล่าวเดิมเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป.และสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2519 แต่เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมกับหน้าที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องถูกยุบเลิกไป ทำให้รัฐบาลขาดองค์กรที่จะทำหน้าที่ในการเสนอมาตรการเชิงนโยบายต่อรัฐบาล แต่โดยที่สำนักงาน ป.ป.ช. มีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงาน ป.ป.ช.กับรัฐบาล จึงไม่ใช่รูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการเป็นที่ปรึกษาด้านนโยบายให้กับรัฐบาลเหมือนสำนักงาน ป.ป.ป.

นอกจากนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย มาตรา 19( 8 ) ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่เสนอมาตรการ ความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ฝ่ายบริหารจึงจำเป็นต้องมีมาตรการรองรับบทบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อการนำข้อมูลข่าวสารที่ได้จากแหล่งอื่นมาแปลงเป็นนโยบาย แผนงาน โครงการ ตลอดจนการปรับปรุงมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามเจตนารมณ์ของ ร.ถ.น. และกฎหมาย ป.ป.ช.<sup>33</sup>

นอกจากนี้ คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนและติดตามการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี ( คณะกรรมการ ป.ท. ) ซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาดำเนินการให้ข้อเสนอแนะ ข้อคิดเห็นในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบต่อคณะรัฐมนตรี และได้มีมติคณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบหรือร่ำรวยผิดปกติ (อ.ก.ม.) ในคณะกรรมการ

<sup>33</sup> พงษ์ภักดิ์ เรียงเครือ , การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตฝ่ายบริหาร . การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 ปี 2548 : หน้า 1 : 2 : 21 , 1 : 2 : 22 .

ป.ท. ซึ่ง อ.ก.ม.เห็นสมควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ป.ป.ช. ตามรายงานสรุปผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ท. ที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 1 / 2545 ช่วงระหว่าง วันที่ 2 มกราคม 2545 – 3 พฤษภาคม 2545 และได้เสนอให้ศึกษาและกำหนดรูปแบบโครงสร้างหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของรัฐบาล ตามรายงานสรุปผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ท.ที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 3 / 2544 ช่วงระหว่างวันที่ 25 สิงหาคม 2544 – 28 ธันวาคม 2544 และยังมี การติดตามความคืบหน้าการพิจารณาศึกษาและเสนอมาตรการแนวทางการจัดตั้งองค์การภาครัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามรายงานสรุปผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ท. ที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 1 / 2546 ช่วงระหว่างวันที่ 4 พฤษภาคม 2545 – 31 ธันวาคม 2546 อีกด้วย จะเห็นได้ว่า ในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ คณะรัฐมนตรีซึ่งทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินได้ตระหนักและรู้ถึงปัญหาความรับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นอย่างดี

นอกจากนี้ การกำหนดนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว ก็สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ( พ.ศ.2545 – 2549 ) ซึ่งกล่าวถึงผลการพัฒนาในช่วง 4 ทศวรรษที่ผ่านมาว่า การพัฒนายังขาดความสมดุลโดยประสบความสำเร็จเฉพาะเชิงปริมาณ แต่ยังขาดความสมดุลด้านคุณภาพ “ จุดอ่อน ” ของการพัฒนาที่สำคัญ คือ ระบบบริหารทางเศรษฐกิจการเมือง และราชการยังเป็นการรวมศูนย์อำนาจและขาดประสิทธิภาพ ระบบกฎหมายล้าสมัย นำไปสู่ปัญหาเรื้อรังของประเทศ คือ การทุจริตประทุติมิชอบที่เกิดขึ้นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

ในแผนพัฒนาฉบับนี้ ได้กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดีไว้ว่าจะป้องกันและปราบปรามการทุจริตประทุติมิชอบในทุกภาคส่วน ทุกระดับอย่างจริงจัง ทั้งในภาคการเมือง ภาครัฐ และภาคเอกชน ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่นเพื่อสร้างสังคมไทยให้ใสสะอาด และต่อต้านพฤติกรรมอันไม่เหมาะสมรวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้องและเฝ้าระวังรักษาผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม โดยหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการ

(1) ปรับปรุงกฎระเบียบให้ลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่เพื่อไม่ให้เป็นช่องทางการเรียกผลประโยชน์และสร้างอิทธิพลให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐบางกลุ่ม ปรับปรุงกระบวนการจัดสรรและการใช้งบประมาณ รวมทั้งระบบการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้

(2) กำหนดแนวทางต่อต้านการทุจริตประทุติมิชอบอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหา

(3) สร้างจิตสำนึกให้ประชาชนร่วมกันต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รณรงค์และผลักดันให้การต่อต้านการทุจริตเป็นวิถีชีวิตของคนไทย

ในช่วงปี พ.ศ.2547 รัฐบาลได้พยายามมุ่งเน้นนโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติ แต่ดูเหมือนว่าแนวโน้มการทุจริตคอร์รัปชันยังคงอยู่ในสถานการณ์เดิมหรือเลวร้ายยิ่งกว่าเดิม จนกระทั่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญของชาติมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานและนับวันจะกลับซับซ้อนและขยายตัวอย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน จึงได้จัดทำโครงการประชุมเพื่อกำหนดข้อตกลงร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมกันกำหนดข้อตกลงร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ<sup>34</sup> และสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในทุกภาคส่วนการประชุมเพื่อกำหนดข้อตกลงร่วมได้จัดขึ้นเมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2547 มีผู้เข้าร่วมประชุมจากทั้งหน่วยงานภาครัฐ เอกชนรวมถึงผู้นำฝ่ายรัฐบาลมากกว่า 300 คน ผลการประชุมได้กำหนดข้อตกลงร่วม เช่น ทุกองค์กรในภาครัฐจะให้ความร่วมมือซึ่งกันและกันในการปฏิบัติงาน ภายใต้กรอบของการส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติงานตามมติของคณะกรรมการ ด้วยความรวดเร็ว เด็ดขาด

จากการร่วมประชุมเพื่อกำหนดข้อตกลงร่วมดังกล่าว พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศสงครามกับการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการ และได้แสดงปาฐกถาเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการของรัฐบาลในการปราบปรามการทุจริต ในส่วนนายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะผู้แทนของรัฐบาล ได้รับข้อปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจากที่ประชุมและได้พิจารณากำหนดมาตรการเพื่อเสนอรัฐบาลต่อไป

ผลจากการประชุมเพื่อกำหนดข้อตกลงร่วมดังกล่าว ส่งผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ได้เสนอยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหการทุจริตคอร์รัปชันภาครัฐ จำนวน 8 ด้าน เสนอต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งรวมถึงการจัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารเพื่อรับผิดชอบแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย

ในขณะเดียวกันเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2547 นายวิษณุ เครืองาม ก็ได้เสนอมาตรการและวิธีการต่าง ๆ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการต่อนายกรัฐมนตรี

<sup>34</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ , ข้อตกลงร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ , เอกสารประกอบการประชุม เสนอที่ศูนย์ประชุมองค์การสหประชาชาติ วันที่ 30 กันยายน 2547

จำนวนทั้งสิ้น 16 มาตรการ ซึ่งรวมถึงการสร้างความแข็งแกร่งแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ การแบ่งเบาภาระงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาดำเนินการเองหรือเพิ่มตัวช่วยแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อความรวดเร็ว และการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นด้วย

เมื่อรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ปฏิบัติหน้าที่จนครบวาระ และได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาเป็นรัฐบาลอีกครั้ง และเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา 9 ประการ ซึ่งในนโยบายข้อที่ 6 นั้น เป็นนโยบายพัฒนากฎหมายและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยได้กำหนดว่า “ การที่ประเทศจะมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งและมีสังคมที่สงบสุข จะต้องมีความโปร่งใสและปลอดความทุจริตในทุกระดับและทุกวงการทั้งภาครัฐและเอกชน

รัฐบาลจะดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการอย่างต่อเนื่อง ให้เป็นระบบราชการที่โปร่งใสและสะอาด โดยการวางระบบการตรวจสอบและประเมิน ผลสัมฤทธิ์ตามมาตรฐานคุณธรรม จริยธรรม ความคุ้มค่า พัฒนาระบบการติดตาม ตรวจสอบลงโทษผู้ทุจริตอย่างเด็ดขาด เปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร ปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนการจ่ายเงินแผ่นดิน ให้เกิดความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ สนับสนุนภาคประชาชนให้มีส่วนร่วม ในการรณรงค์เรื่องดังกล่าวอย่างจริงจัง และปลูกฝังจิตสำนึกและค่านิยมของสังคม ให้ประชาชนร่วมกันต่อต้านการทุจริตและการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ”

และในนโยบายข้อที่ 7 ซึ่งเป็นนโยบายส่งเสริมประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคม ได้กำหนดว่า “...รัฐบาลจะส่งเสริมสนับสนุนการทำงานขององค์กรอิสระต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ...” ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีได้เน้นย้ำว่า รัฐบาลจะจัดการทุจริตคอร์รัปชันให้หมดไปจากสังคมไทย จึงเห็นได้ชัดว่า รัฐบาลชุดนี้จึงมีภารกิจที่จะต้องบริหารประเทศให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นความรับผิดชอบอันยิ่งใหญ่ที่จะต้องป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ

### 3.1.2 ปัญหาความร่วมมือระหว่างประเทศของภาครัฐ

จากการจัดอันดับของ PERC ซึ่งเป็นบริษัทที่ปรึกษาความเสี่ยงด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ระบุว่า ไทยเป็นประเทศที่มีการคอร์รัปชันมากเป็นอันดับ 6 โดยประเทศที่มีการคอร์รัปชันมากที่สุดในทวีปเอเชีย คือ อินโดนีเซีย อยู่ในอันดับที่ 1 ตามมาด้วยฟิลิปปินส์ เวียดนาม

อินเดีย และจีน ส่วนประเทศที่มีความโปร่งใสในการทำธุรกิจมากที่สุด คือ สิงคโปร์ ญี่ปุ่น และ เขตการปกครองพิเศษฮ่องกง จะเห็นได้ว่าปัจจุบันประเทศไทยได้ใช้ระบบเศรษฐกิจการค้าเสรี แต่ก็ยังมีกฎหมาย ข้อบังคับและการดำเนินการอื่น ๆ ที่เอื้อประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมและธุรกิจ หลายประเภท และหลายครั้งการทำธุรกิจก็เกี่ยวข้อง ใกล้ชิดกับนักการเมืองที่ทรงอิทธิพลด้วย<sup>35</sup> ประกอบกับผลการสำรวจดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ( CPI ) ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ( TI-Transparency International ) ซึ่งสำรวจเมื่อปี ค.ศ.2005 พบว่าไทยอยู่ในอันดับที่ 59 จาก 145 ประเทศ จากผลการสำรวจและดัชนีชี้วัดดังกล่าว รัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่เข้าไปตรวจสอบและ แก้ไขเพื่อสร้างความโปร่งใสโดยอาศัยความร่วมมือในระดับนานาชาติ ทั้งในด้านความร่วมมือระหว่างรัฐกับรัฐ และระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทย ได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะ องค์กร ( United Nations Convention Against Transnational Organized Crime ) ซึ่ง กำหนดให้การทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและการมีส่วนร่วมในการ ทุจริตคอร์รัปชันเป็นความผิด และในปัจจุบันประเทศไทยได้กำลังพิจารณาลงนามอนุสัญญาสห ประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ( United Nations Convention Against Corruption ) ซึ่งเป็นกรอบความร่วมมือทางกฎหมาย และเป็นการกำหนดมาตรฐานระดับสากล ( Standard Setting ) เพื่อร่วมกันต่อต้านการทุจริต ซึ่งประเทศไทยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะ ต้องลงนามในอนุสัญญาดังกล่าว เพื่อเป็นการแสดงจุดยืนของประเทศไทยว่า ไม่เคยและจะไม่มองข้ามปัญหาการทุจริตและพร้อมจะร่วมมือกับประชาคมโลกเพื่อต่อต้านการทุจริต ทั้งนี้การลงนาม ยังไม่มีผลผูกพันประเทศ เพราะจะต้องมีการให้สัตยาบันอีกในลำดับต่อไป แต่การดำเนินการ ดังกล่าวประสบปัญหา เนื่องจาก ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือบังคับบัญชาโดย ฝ่ายบริหาร ดังนั้น โดยโครงสร้างของคณะกรรมการ ป.ป.ช.หรือสำนักงาน ป.ป.ช. แล้ว จึงไม่อาจ ทำหน้าที่เป็นกลไกหรือตัวแทนของฝ่ายบริหารในนามของรัฐบาลไทยได้<sup>36</sup> นอกจากนี้ หากพิจารณาว่า กระทรวงยุติธรรมในฐานะเป็นหน่วยงานที่ดูแลระบบกฎหมายและกระบวนการ ยุติธรรมทั้งหมด มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการดังกล่าว กระทรวงยุติธรรมก็ไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่

<sup>35</sup> หนังสือพิมพ์แนวหน้า ( วันที่ 13 มีนาคม 2548 ) : หน้า 2 .

<sup>36</sup> พงษ์ภักดิ์ เรียงเครือ , การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตฝ่ายบริหาร , การประชุม ทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยยุติธรรม ครั้งที่ 3 ปี 2548 ( วันที่ 22 -23 สิงหาคม 2548 ) , หน้า 1 : 2 : 22 .

รับผิดชอบโดยตรงในการพิจารณาดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของไทยเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตได้

### 3.1.3 ขาดเขตอำนาจความรับผิดชอบทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ

เนื่องจากปัจจุบันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน ได้กระทำเป็นเครือข่ายในวงกว้างและมีการพัฒนาให้ซับซ้อนมากขึ้น ข้อจำกัดของกฎหมายอาญาก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันระหว่างประเทศ กล่าวคือ แม้ว่ากฎหมายอาญาในประเทศต่าง ๆ จะมีได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” นั้น หมายถึงแต่เฉพาะเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายของรัฐนั้นเท่านั้น แต่จากการตีความของศาลในประเทศต่าง ๆ ก็ตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ให้หมายถึงแต่เฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเท่านั้น ดังนั้นการกระทำความผิดฐานทุจริตคอร์รัปชัน จึงไม่ครอบคลุมถึงการทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศด้วย ซึ่งการกระทำดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติความรับผิดชอบทางอาญา

กรณีปัญหานี้ เมื่อพิจารณาตามกฎหมายไทย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีเขตอำนาจไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ก็หมายถึงแต่เฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยเท่านั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับประมวลกฎหมายอาญาตามมาตรา 8 ก็กำหนดให้กรณีผู้กระทำความผิดเป็นคนไทยที่ได้กระทำความผิดนอกราชอาณาจักรเมื่อรัฐบาลแห่งประเทศที่ความผิดได้เกิดขึ้นหรือผู้เสียหายได้ร้องขอให้ลงโทษ ผู้นั้นจะต้องรับโทษในราชอาณาจักร ก็เฉพาะแต่การกระทำความผิดบางฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น ซึ่งไม่รวมถึงความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา 147 ถึง มาตรา 166 และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามมาตรา 200 ถึงมาตรา 205 ด้วย ส่วนมาตรา 9 ก็กำหนดความรับผิดเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมที่กระทำลงนอกราชอาณาจักร ให้รับโทษในราชอาณาจักรเท่านั้น จะเห็นได้ว่า ไม่มีกฎหมายกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาสำหรับกรณีที่คนไทยหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไทยให้สินบนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศไว้ด้วยเลย ซึ่งปัจจุบันการทุจริตคอร์รัปชันระหว่างประเทศจะเป็นตัวบ่อนทำลายความเป็น

ธรรมทางธุรกิจ การลงทุนระหว่างประเทศ ให้เกิดความไม่เป็นธรรมและเป็นอุปสรรคทางการค้า อันมีผลกระทบต่อศักยภาพการแข่งขันและความเจริญเติบโตของประเทศได้

### 3.2 ปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้อำนาจและเจตนาที่ชัดเจนที่จะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นกลางและอิสระ และให้มีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับและรอบด้าน โดยกลไกที่มีประสิทธิภาพก็ตาม แต่หลังจากได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ประสบปัญหาในการดำเนินงานหลายประการ ดังนี้

#### 3.2.1 กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงทำให้เกิดปัญหางานค้างพิจารณาเป็นจำนวนมาก

ในประเด็นปัญหานี้ นั้น สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 3 เรื่อง ได้แก่

##### 1) กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้ไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกตำแหน่งและทุกระดับ

นับตั้งแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 รวมทั้งมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา ปรากฏผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2547 ดังนี้<sup>37</sup>

<sup>37</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, รายงานผลการตรวจสอบและการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี 2547, หน้า 132.

ตารางสถิติผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ด้านการปราบปรามการทุจริต

ข้อมูล ระหว่างวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 - 31 ธันวาคม 2547

ประเภท	รับ ดำเนิน การ	ดำเนินการเสร็จ				คงเหลือ
		ตกไป	ไม่รับ/ ยก	ชี้มูล	รวม	
(1) เรื่องรับโอนมาจาก สำนักงาน ป.ป.ช.ก่อนปี พ.ศ.2542	2,084	1,731	34	53	1,818	266
(2) เรื่องที่ประธานวุฒิสภา ส่งมา(ขอให้ถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งตาม มาตรา 58)	15	12	1	0	13	2
(3) เรื่องกล่าวหาผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองว่า ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำ ความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่	71	10	32	2	44	27
(4) เรื่องกล่าวหาผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร่ำรวย ผิดปกติหรือมีเหตุอันควร สงสัยว่าร่ำรวยผิดปกติ	135	5	84	1	90	45
(5) เรื่องกล่าวหาหรือมีเหตุ อันสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ ของรัฐกระทำความผิด ฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือ กระทำความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่	5,295	770	1,391	16	2,177	3,118

ประเภท	รับ ดำเนิน การ	ดำเนินการเสร็จ				คงเหลือ
		ตกไป	ไม่รับ/ ยก	ชี้มูล	รวม	
(6) เรื่องที่พนักงาน สอบสวนส่งเรื่องให้ตาม ม.89	4,300	592	517	265	1,374	2,926
รวม	11,900	3,165	2,266	377	5,516	6,384
(7) เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ ของรัฐว่ากระทำความผิด ตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยความ ผิดเกี่ยวกับการเสนอราคา ต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542	946	45	207	6	258	688
ผลรวม	12,846	3,165	2,266	343	5,774	7,072

หมายเหตุ : ชี้มูลความผิดจำนวน 343 เรื่อง 574 ราย ดังนี้

1. ชี้มูลความผิดทางวินัย จำนวน 36 เรื่อง 143 ราย
2. ชี้มูลความผิดทางอาญา จำนวน 121 เรื่อง 149 ราย
3. ชี้มูลความผิดทางวินัยและทางอาญา จำนวน 184 เรื่อง 253 ราย
4. ำรวจผิดปกติ จำนวน 2 เรื่อง 2 ราย ( เรื่องชี้มูลตาม (1) เป็นกรณีชี้มูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ำรวจผิดปกติ จำนวน 1 เรื่อง และเมื่อรวมกับเรื่องชี้มูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ำรวจผิดปกติทั้งสิ้น จำนวน 2 เรื่อง )

สถิติการติดตามผลการดำเนินการทางวินัยและการดำเนินคดีทางอาญาข้อมูล  
ระหว่างวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542-31 ธันวาคม 2547

การดำเนินการ	จำนวน	
	เรื่อง	ราย
1. ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัย	227	435
2. ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยแล้ว	214	407
3. ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญา	269	395
3.1 อัยการสูงสุดสั่งฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจแล้ว	147	214
3.2 ตั้งคณะกรรมการร่วม ( ตามมาตรา 97 วรรคสอง )	33	64
3.3 ตั้งคณะกรรมการร่วม ( ตามมาตรา 97 วรรคสอง ) แล้วอัยการสูงสุดไม่สั่งฟ้อง	1	1
3.4 อยู่ระหว่างดำเนินการพิจารณาสำนวนของอัยการสูงสุดและยังไม่มีความเห็นสั่งฟ้อง	88	116
4. การดำเนินคดีในชั้นศาล	83	148
4.1 ศาลชั้นต้นตัดสินลงโทษแล้ว	15	25
4.2 ศาลชั้นต้นยกฟ้อง	6	6
4.3 อยู่ระหว่างการอุทธรณ์	14	22
4.4 ศาลแพ่งและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯมีคำพิพากษาว่าจำคุก ปกติ	2	2
4.5 อยู่ระหว่างการพิจารณาคดี	46	93
5. ออกหมายจับและอยู่ระหว่างดำเนินการขอออกหมายจับ	64	66

จากสถิติผลการดำเนินงานปราบปรามการทุจริตระหว่างวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 จนถึง 31 ธันวาคม 2547 สำนักงาน ป.ป.ช.รับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการ 9,816 เรื่อง รวมกับเรื่องร้องเรียนที่รับโอนมาจากสำนักงาน ป.ป.ช.อีก 2,084 เรื่อง รวมทั้งสิ้น 11,900 เรื่อง ดำเนินการแล้วเสร็จ 5,516 เรื่อง ค้างดำเนินการ 6,384 เรื่อง เรื่องที่ดำเนินการแล้วเสร็จ 5,516 เรื่อง เป็นเรื่องที่มีมูลความผิด 43 เรื่อง และเป็นเรื่องจำคุกปกติเพียง 2 เรื่อง ส่วนที่เหลือเป็นเรื่องที่ไม่รับ ไม่ยกขึ้นพิจารณาหรือตกไป ซึ่งจากสถิติดังกล่าว ทำให้เห็นว่า

(1) การดำเนินการกับเรื่องร้องเรียนมีความล่าช้า กล่าวคือ มีเรื่องเข้ามาปีละประมาณ 2,000 เรื่อง แต่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จเพียงปีละ 1,000 เรื่อง จึงมีเรื่องค้างดำเนินการ 5 ปี รวม 5,000 เรื่อง เมื่อรวมกับเรื่องที่ยังค้างมาจากสำนักงาน ป.ป.ป. จำนวน 2,000 เรื่อง จึงมีเรื่องค้างทั้งสิ้นประมาณ 7,000 เรื่อง

(2) เรื่องร้องเรียนที่รับไว้ดำเนินการ เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จมีมูลความผิดเพียงร้อยละ 6 โดยใช้กระบวนการดำเนินการเดียวกันทุกเรื่อง

(3) เรื่องร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งเป็นมาตรการริบทรัพย์ทางแพ่ง มีมูลเพียง 2 เรื่อง จากผลการดำเนินการในระยะ 5 ปี ซึ่งได้ผลน้อยมาก

สำหรับปัญหาสำคัญของกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว เกิดจากปริมาณงานที่มีเป็นจำนวนมากจนไม่สามารถไต่สวนหาข้อเท็จจริงให้เสร็จได้ทันและส่งผลให้มึงงานค้างเป็นจำนวนมาก<sup>38</sup> สาเหตุประการสำคัญคือโครงสร้างบทบาท อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายในกระบวนการรับเรื่องกล่าวหาเรื่องร้องเรียน ซึ่งต้องดำเนินการตามขั้นตอนมากมาย แต่ละขั้นตอนต้องใช้เวลาอย่างมากตั้งแต่การรับเรื่องกล่าวหาเรื่องร้องเรียนการไต่สวน การชี้มูล การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นพนักงานอัยการและศาล ทำให้คาดว่าสิ้นปี พ.ศ.2548 นี้จะมีเรื่องค้างพิจารณาอยู่ประมาณ 9,000 เรื่อง ซึ่งแต่ละเรื่องโดยเฉลี่ยจะใช้เวลาในการพิจารณาชี้มูลประมาณ 1 ปีครึ่ง จึงจะแล้วเสร็จ

สาเหตุที่ทำให้การไต่สวนล่าช้า คือ กฎหมายกำหนดกระบวนการทำงานที่สร้างภาระให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. มากเกินไป โดยเฉพาะกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยที่กฎหมาย ป.ป.ช. กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สามารถไต่สวนข้อเท็จจริงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกตำแหน่งและทุกระดับและต้องดำเนินการในทุกเรื่อง ตั้งแต่เรื่องเล็กน้อยจนถึงเรื่องใหญ่ที่มีผลกระทบในทางสังคมหรือทางการเมืองในวงกว้าง ไม่มีการจำแนกประเภทของคดีว่าเป็นคดีใหญ่หรือคดีเล็ก และอำนาจในการไต่สวน "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ก็มีอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่ระดับผู้นำประเทศ รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป จนกระทั่งถึงพนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานเทศบาล<sup>39</sup> ทำให้มีปริมาณงานและเรื่องที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการเป็นจำนวนมาก

<sup>38</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี 2545, หน้า 132.

<sup>39</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ, รายงานวิจัยจากทุนสนับสนุนของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, หน้า 94 - 95.

นอกจากนี้ บทบัญญัติของกฎหมายฉบับอื่น ๆ ก็กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภาระหน้าที่เพิ่มขึ้น ซึ่งนอกจากที่กฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ ได้แก่ ร.ธ.น. และกฎหมาย ป.ป.ช. ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ทุจริตต่อหน้าที่หรือร่ำรวยผิดปกติแล้ว ยังมีกฎหมายอื่นได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรีย พ.ศ.2543 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542

## 2) กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงมีขั้นตอนมาก ขาดความคล่องตัว ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินคดี

กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งได้แก่ การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. แม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนได้ แต่ต้องประกอบด้วยกรรมการ ป.ป.ช. หนึ่งคน พนักงาน เจ้าหน้าที่ และหรือผู้ทรงคุณวุฒิตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด<sup>40</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่าลักษณะของคณะอนุกรรมการไต่สวนจะต้องมีกรรมการ ป.ป.ช. ร่วมด้วยหนึ่งคน เท่ากับว่าการตั้งอนุกรรมการขึ้นมาไต่สวนข้อเท็จจริงแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ในความเป็นจริงก็ได้เป็นการลดภาระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงอย่างแท้จริง หากแต่เป็นการกระจายการทำงานออกไปเท่านั้น โดยรวมเท่ากับว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเองทุก ๆ คดี โดยที่ไม่มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน รวมถึงกรณีการรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาหรือการถามปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน ต้องมีอนุกรรมการไต่สวนอย่างน้อยสองคนเข้าร่วมในการดำเนินการ โดยในจำนวนนั้นจะต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน แต่ถ้าเป็นการรับฟังคำชี้แจงหรือการถามปากคำผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ตามมาตรา 58 จะต้องมือนุกรมการไต่สวนที่เป็นกรรมการเข้าร่วมดำเนินการด้วย<sup>41</sup> จะเห็นได้ว่าลักษณะของการไต่สวนนั้นก็ได้ถูกกำหนดให้เป็นไปตามระเบียบโดยเฉพาะระเบียบคณะกรรมการป.ป.ช. กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดประเด็นการสอบปากคำพยานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา การพิจารณาในเรื่องต่างๆให้ดำเนินการในรูปแบบของการประชุม จึงต้องมีการนัดองค์ประชุมให้พร้อมซึ่งจะทำให้เสียเวลามากขึ้น การกำหนดภาระหน้าที่และลักษณะการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ได้กล่าวมานี้ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาทางคำเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการสร้างภาระหน้าที่ให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. มากเกินสมควร เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.แต่ละท่านก็มีภาระหน้าที่มากมาย การที่จะทำการประชุมไต่สวนข้อเท็จจริงในทุก ๆ คดีจึงต้องใช้เวลามาก เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณคดีที่มีเป็นจำนวนมากกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีเพียง 9 คน และข้อจำกัดเรื่องปริมาณบุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีเพียง 500 คนแล้ว จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายไม่ได้แยกแยะหรือกำหนดกระบวนการทำงานให้เหมาะสมกับเรื่อง เป็นเหตุให้การไต่สวนเพื่อให้ได้ความจริงมีขั้นตอนมาก ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วขาดความคล่องตัว ไม่เหมาะสมกับภารกิจที่จะต้องไต่สวนเป็นจำนวนมาก จึงเป็นการสร้างภาระที่ไม่สมดุลง่ายก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งโดยหลักการแล้ว การแสวงพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการที่จะทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความผิด และเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ โดยวิธีการและจุดมุ่งหมายแล้วแทบไม่แตกต่างกับการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีความเป็นกลางให้ความยุติธรรมกับทุกฝ่าย ยึดมั่นในหลักนิติธรรม (rule of law) เพราะหากขั้นตอนนี้มีปัญหาหรือขาดความเป็นธรรมเสียแล้ว ขั้นตอนการฟ้องร้อง การพิจารณา การลงโทษ ผู้กระทำความผิดจะเกิดความผิดพลาดไปด้วย การค้นหาความจริงในกระบวนการดังกล่าวนี้ ไม่ได้เป็นไปเพื่อให้ประโยชน์แก่ผู้เสียหายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐและเพื่อความสงบสุขของสังคม

การดำเนินการโดยให้มีการสอบสวนคดีโดยเร็วเป็นหลักการที่สำคัญข้อหนึ่งของหลักนิติธรรม ดังนั้น ร.ถ.น. จึงบัญญัติเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนว่า ในคดีอาญาผู้ต้องหาหรือจำเลย

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 48 และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 ข้อ 8 , 15 , 16

ย่อมมีสิทธิได้รับการสอบสวน หรือการพิจารณาคดี ด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่องและเป็นธรรม<sup>42</sup> ทั้งนี้ เนื่องจากการสอบสวนเป็นการใช้อำนาจรัฐ และโดยธรรมชาติของการแสวงหาข้อเท็จจริง หรือพยานหลักฐานต่าง ๆ เป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของบุคคลอยู่ในตัว เช่น การค้น การยึด การจับ การควบคุม การมีคำสั่งหรือหมายเรียกให้มาให้อภัยค่า เป็นต้น การใช้ระยะเวลาในการสอบสวนที่ยาวนานย่อมทำให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเดือดร้อน โดยเฉพาะคดีที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกควบคุมตัวอยู่ และดังสุภาษิตกฎหมายที่ว่า การดำเนินคดีที่ล่าช้า คือ การปฏิเสธความยุติธรรม (Justice delayed is justice denied)<sup>43</sup>

### 3.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับกรอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

#### 1) ข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจรับเรื่องร้องเรียนกล่าวหา

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจรับเรื่องร้องเรียนกล่าวหา โดยกำหนดว่าการไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องมีผู้เสียหายยื่นคำร้องเท่านั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจะมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อชี้มูลความผิดได้ และกำหนดระยะเวลาการยื่นคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ก็กำหนดไว้สั้นเกินไป ทำให้ไม่อาจตรวจสอบการทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ

#### 1.1) ข้อจำกัดจากการกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิร้องเรียนกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จากบทบัญญัติมาตรา 66 กำหนดกรณีที่จะดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ต้องมีผู้เสียหายทำคำร้องเป็นหนังสือเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อันได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่น รวมถึงผู้เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

<sup>42</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 241

<sup>43</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ , คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ , รายงานการวิจัยจากทุนสนับสนุนของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ , หน้า 240 .

หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว แต่การที่จะตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้นั้น มาตรา 84 กำหนดให้มีเพียงผู้กล่าวหา ยื่นคำกล่าวหาเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือ แม้แต่กระทั่งถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริต ก็ สามารถยกเรื่องขึ้น ไต่สวนได้เอง

การกำหนดผู้เริ่มต้นคดีในกรณีที่แตกต่างกันดังกล่าวทำให้เกิดปัญหา เพราะในการเริ่มต้นไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นต้องมีผู้เสียหายยื่นคำร้องเท่านั้นคำว่าผู้เสียหาย จะมีการตีความว่าต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรงจากการกระทำอันเป็นสาเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งหมายถึงผู้ได้บังคับบัญชา หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดซึ่งได้รับผลประโยชน์ตอบแทน แต่กรณีนี้ ก็อาจถือว่าเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดที่ไม่อาจเป็นผู้เสียหายที่จะยื่นคำร้องได้หรือไม่ถ้าที่จะยื่น คำร้องเพราะเกรงกลัวความผิด ทั้ง ๆ ที่เมื่อพิจารณาจากลักษณะความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจไต่สวนในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการแล้ว ความผิดดังกล่าวก็เป็นความผิด อาญาแผ่นดิน ซึ่งตามปกติ ถ้าเป็นการดำเนินคดีอาญา พนักงานสอบสวนสามารถสอบสวนโดย ไม่ต้องมีผู้เสียหาย ยื่นคำร้องทุกข้อได้ และจากงานวิจัยฉบับหนึ่งพบว่ามีเพียงร้อยละ 5 ของผู้เคย พบเห็นการคอร์รัปชันที่จะรายงานเรื่องการคอร์รัปชันต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการ ตามกระบวนการของกฎหมายและสาเหตุที่ไม่มีรายงานเรื่องการคอร์รัปชันเป็นเพราะกลัวถูก กลั่นแกล้งและไม่มั่นใจว่าจะนำไปสู่การลงโทษผู้ทุจริตได้<sup>44</sup>

จากข้อจำกัดดังกล่าว ปัจจุบันสำนักงาน ป.ป.ช. ก็ประสบปัญหาหลายกรณีในการดำเนินการไต่สวนกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ไม่มีผู้เสียหายยื่นคำร้องเข้ามา ทำให้ต้อง ขอความร่วมมือไปยังผู้บังคับบัญชาให้ทำคำร้องมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้สามารถ ไต่สวนข้อเท็จจริงได้ ซึ่งถ้าไม่ดำเนินการดังกล่าว ก็อาจทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถ ไต่สวนได้ ทั้งๆที่คณะกรรมการพบเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ราชการก็ตาม และทำให้การกระทำทุจริตที่มีเป็นจำนวนมากไม่อาจเข้าสู่การดำเนินกระบวน ยุติธรรมทางอาญาได้

<sup>44</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน . รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย . ( กรุงเทพฯ : พี.เอ.ลิฟวิ่ง , 2544 ) , หน้า1-47.

1.2) ข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาที่จะต้องยื่นคำกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

มาตรา 84 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินคดีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อเมื่อผู้กล่าวหาได้ยื่นคำกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน 2 ปี ซึ่งกำหนดไว้แตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ไม่ได้กำหนดอายุความในการดำเนินคดีไว้ ดังนั้น จึงต้องใช้อายุความทั่วไปตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 95 ที่กำหนดไว้ยาวกว่า

ข้อจำกัดดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติบ่อยครั้ง กรณีที่พบการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อพ้นเวลา 2 ปี หลังจากที่ยื่นพ้นจากตำแหน่งแล้ว อีกทั้งในความเป็นจริงพยานหลักฐานจากการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการอาจตรวจพบได้ภายหลังจากที่บุคคลนั้นได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว เนื่องจากในขณะที่ผู้กระทำความผิดยังดำรงตำแหน่งอยู่ อาจใช้อำนาจหน้าที่ปกปิดพยานหลักฐานมิให้ถูกตรวจพบได้ รวมถึงขบวนการและอิทธิพลที่ยังคงมีอยู่แม้ว่าจะพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ก็จะทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ อย่างเช่นตัวอย่างที่เป็นปัญหา คือ กรณีที่สื่อมวลชนเสนอข่าวขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบทรัพย์สินของพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ซึ่งมีมรดกมากถึง 6,000 ล้านบาท แต่ประกอบอาชีพเป็นทหารอย่างเดียวและฐานะเดิมก็ไม่ได้ร่ำรวย ซึ่งมีปัญหา ข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาตรา 75 ประกอบกับมาตรา 77 ซึ่งโดยหลักต้องมีผู้กล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ ไม่เกิน 2 ปีนับแต่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนกรณีมีเหตุอันควรสงสัยจะถือว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถหยิบยกเรื่องมาเป็นเหตุอันควรสงสัยตามมาตรา 77 ทั้ง ๆ ที่ผู้ถูกกล่าวหาได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินกว่า 2 ปีได้หรือไม่

คณะกรรมการกฎหมายและระเบียบของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ 1/2544 แล้วเห็นว่า หลักการของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ประสงค์จะตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้มีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฉะนั้น โดยปกติการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องกระทำในระหว่างที่ยังดำรงตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก การได้รับทรัพย์สินจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบอาจมีการได้รับต่อเนื่องมาอีกระยะหนึ่งหลังจากพ้นจากตำแหน่งแล้ว กฎหมายดังกล่าว จึงบัญญัติขยายระยะเวลาให้มีการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อีก ไม่เกิน 2 ปี ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 75 วรรคสองด้วย หลักการนี้ ย่อมต้องใช้บังคับทั้งกรณีที่ถูกกล่าวหา และกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็น

ผู้หยิบยกขึ้นมาเอง เพราะหากจะถือว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะหยิบยกขึ้นเมื่อไรก็ได้โดยไม่มีกำหนดเวลาแล้วย่อมต้องเป็นการกระทบสิทธิของบุคคลที่ได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเวลานานแล้ว ซึ่งเป็นการนอกเหนือจากเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งคณะอนุกรรมการนี้เห็นว่า พลเอกสุนทร ได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินกว่า 2 ปีแล้วและไม่มีเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับไว้ก่อน คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่อาจดำเนินการใด ๆ ต่อทรัพย์สินอันเป็นกองมรดกของพลเอกสุนทรได้ ซึ่งคณะอนุกรรมการก็เสนอให้บังคับตามกฎหมายอื่น เช่น มาตรการทางภาษีตามประมวลรัษฎากร และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น

## 2) ข้อจำกัดในการใช้อำนาจจับกุม ควบคุมตัว

ในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้นำกระบวนการจับกุม และควบคุมตัวที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยมีเงื่อนไขมาใช้ โดยเหตุที่สำนักงาน ป.ป.ช. ไม่มีห้องควบคุมผู้ถูกกล่าวหา และนับตั้งแต่ประกาศใช้กฎหมาย ป.ป.ช. เมื่อปี พ.ศ.2542 ก็ไม่เคยมีการใช้หมายค้น หมายจับเลย พยานเอกสารที่คณะกรรมการได้มาเป็นการเรียกให้ผู้เกี่ยวข้องส่งให้ตามคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้เกิดข้อสังเกตในเรื่องประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่พอสมควร เพราะจะเห็นได้ว่าปัจจุบันมีคดีร้องเรียนมาสู่คณะกรรมการเป็นจำนวนมาก แต่มีหลายกรณีที่ไม่ได้สวนแล้วปรากฏว่ามีการกระทำความผิดแต่กลับไม่มีตัวผู้ต้องหาไปฟ้องศาลหรือผู้ต้องหาหลบหนี เนื่องจากมีการปล่อยตัวผู้ต้องหาไปโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้นำเรื่องการควบคุมตัว หรือปล่อยตัวชั่วคราวมาใช้ในกระบวนการปราบปรามการทุจริต

อย่างไรก็ตาม แม้มตรา 97 จะให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้องก็ตาม แต่ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ และพนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ก็เป็นเพียงเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญานั้น จึงไม่มีอำนาจจับกุมผู้ถูกกล่าวหาในขณะกระทำความผิด เพราะไม่ใช่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งจะมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกรณีเมื่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจดังกล่าวควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาและส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. เองก็ไม่มีอำนาจควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ เนื่องจากไม่ได้มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ

อาญา คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะควบคุมตัวได้จะต้องไปยื่นคำร้องต่อศาล เมื่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ไม่มีอำนาจหน้าที่แล้วและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ไม่มีอำนาจจับกุม ควบคุมตัวได้ จึงเป็นช่องว่างที่ผู้ถูกกล่าวหาจะหลบหนีเพราะหากควบคุมตัวไว้โดยไม่มีอำนาจก็มีความผิดฐานทำให้เสื่อมเสียเสรีภาพได้<sup>45</sup>

นอกจากนี้ หลักในการจับกุมและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาว่าทุจริตนั้น ตามมาตรา 26 (2) ถ้าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องขอให้ศาลออกหมายจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาเพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดก็ต่อเมื่อเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดหรือมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล การกำหนด เงื่อนไขดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ขั้นตอนการไต่สวน ข้อเท็จจริงจนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูลนั้น ต้องใช้ระยะเวลามาก งานค้างก็มีมาก จึงไม่อาจกระทำได้ในลักษณะทันทีทันใดซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อรูปคดี เช่น ในกรณีความผิดซึ่งหน้าหรือผู้ถูกกล่าวหาที่มีพฤติการณ์จะหลบหนีคดีหรือได้ หลบหนีไปแล้วหรือข่มขู่พยาน ทำลายหลักฐาน เป็นต้น

แต่ถ้าเป็นการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติงาน กล่าวคือไม่มีกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการจับหรือควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่หรือบุคคลอื่นผู้เป็นตุลาการผู้ให้หรือผู้สนับสนุนมาดำเนินคดีเอง แต่กฎหมายกลับกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ร้องทุกข์ต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เพื่อให้ยื่นคำร้องต่อศาลให้ออกหมายจับ ดำเนินการจับ และส่งตัวผู้ถูกจับมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นกรณีที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีขั้นตอนมาก และอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากในทางปฏิบัติอย่างเช่นการจับกุมตัว ถ้าหากต้องการความรวดเร็วในการทำงาน แต่ถ้าตำรวจไม่พร้อมหรือการประสานงานผิดพลาดก็อาจทำให้ไม่อาจจับกุมตัวผู้ถูกกล่าวหาได้ ซึ่งจะเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ได้

ผลจากสภาพการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นปัญหาดังกล่าว หากไม่มีการแก้ไขปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานที่เป็นปัญหาเช่นนี้ ต่อไปในอนาคตย่อมส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อย่างแน่นอน เนื่องจากแม้จะเป็นองค์กรที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจค่อนข้างมาก แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กลับไม่มีมาตรการในการค้นหาพยานหลักฐานด้วยตนเอง กับทั้ง

<sup>45</sup> วีระพงษ์ บุญญานุสาสน์และคณะ, เอกสารประกอบการสัมมนาเสนอรายงานการวิจัยเรื่องการเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช., เรื่องเดียวกัน, หน้า 127.

ไม่มีมาตรการในการควบคุมตัวผู้กระทำความผิดในกรณีที่มีความจำเป็นรวมถึงการที่ไม่อาจสามารถนำตัวผู้ทุจริตหรือกระทำความผิดมาดำเนินคดีได้อย่างจริงจัง

### 3) ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เกิดจากการสมคบและสมยอมกันระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิด

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐนั้น เป็นปัญหาที่สามารถดำเนินคดีได้ยาก เนื่องจากในการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่นั้นเกิดจากการกระทำของผู้ที่มีความชำนาญในขั้นตอนวิธีปฏิบัติงาน และเป็นการกระทำของผู้มีอำนาจ มีตำแหน่งหน้าที่และมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่างจากผู้กระทำความผิดทั่วไป และยังเกิดจากการร่วมกันกระทำความผิดหลายฝ่าย ตั้งแต่ข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมืองจนถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเกิดจากสมยอมกันระหว่างผู้ให้และผู้รับ ซึ่งส่งผลให้ผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการกระทำความผิดไม่ยำเกรงกฎหมาย แม้ว่า บทบัญญัติตามกฎหมาย ป.ป.ช. จะกำหนดให้ดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็ข้าราชการการเมืองหรือข้าราชการประจำนั้น จะรวมถึงผู้อื่นซึ่งเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนด้วยก็ตาม แต่หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น ก็มีหลักการให้ฝ่ายผู้กล่าวหาหรือฟ้องคดีต้องพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาให้ศาลเห็นโดยปราศจากข้อสงสัยว่าได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา จึงจะสามารถลงโทษจำเลยได้ จากหลักดังกล่าวทำให้การพิสูจน์ความผิดของผู้เป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน ในการกระทำความผิดฐานทุจริต หรือการสืบสาวไปถึงบุคคลที่อยู่เบื้องหลังเป็นไปได้ยาก

ด้วยข้อจำกัดจากลักษณะเฉพาะของการกระทำความผิดข้างต้นและหลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายอาญาก็กำหนดความผิดลักษณะการสมคบกันกระทำความผิด ( Conspiracy ) ไว้เพียงในความผิดฐานกบฏ ฐานก่อการร้าย และความผิดฐานช่องโจร ซึ่งเป็นความผิดประกอบกับความผิดหลัก ก็กำหนดว่าต้องมีบุคคลร่วมกันตั้งแต่ 5 คน ขึ้นไปร่วมกันกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 และความผิดนั้นต้องมีโทษจำคุก 1 ปีขึ้นไป ซึ่งก็ไม่ได้รวมถึงความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ด้วย ส่วนกฎหมายอาญาอื่น ๆ ก็นำหลักการสมคบกันกระทำความผิดไปกำหนดไว้เฉพาะสำหรับความผิดที่บัญญัติตามกฎหมายนั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ดังนั้น ความไม่เอื้ออำนวยของกฎหมาย

และลักษณะเฉพาะของความผิดฐานทุจริตดังกล่าว จึงทำให้ไม่สามารถนำตัวผู้ร่วมกระทำ ความผิดมาลงโทษ และบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### 4) ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติเรื่องการใช้อำนาจตรวจสอบสำนวนการไต่สวนของอัยการสูงสุด

เนื่องจากการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น โดยเฉพาะตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 97 ซึ่งกำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า ข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดทางอาญา ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน เอกสารและความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว เห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้น โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งนายความให้ฟ้องคดีแทน

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว คือ ยังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในการพิจารณาตรวจสอบความสมบูรณ์ของสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งในกรณีสำนวนและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ก็ไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติเอาไว้ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร กรณีที่มีความเห็นแตกต่างกันระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับอัยการสูงสุดในข้อกฎหมายว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นไม่มีความผิดหรือในข้อกฎหมายที่จะปรับบทฟ้องคดีอาญา หรือในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่เป็นความผิด ซึ่งถือว่าเป็นช่องว่างของกฎหมาย และมีประเด็นที่จะพิจารณาต่อไปได้ว่าจะต้องปรับบทกฎหมายอะไร หรือถ้าปรับบทกฎหมายไม่ได้ ก็จะต้องทำบันทึกข้อตกลงระหว่างกันหรือไม่ หรือถ้าไม่สามารถทำได้ จะต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของอัยการ

สูงสุดให้ชัดเจนว่ามีหรือไม่มีอำนาจหน้าที่ประการใดในการตรวจสอบพิจารณาสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่ อย่างไร<sup>46</sup>

6) ข้อจำกัดอันเกิดจากการประสานการบังคับใช้กฎหมายและประสานงานกับหน่วยงานอื่น

สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งมีความจำเป็นต้องทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นเป็นจำนวนมากในการดำเนินการตามกฎหมาย ป.ป.ช. ซึ่งแบ่งได้เป็นขั้นตอนและกระบวนการก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับเรื่องกล่าวหา ระหว่างการไต่สวน และขั้นตอนและกระบวนการเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่มีผลความผิดแล้ว ดังนี้

ก. ขั้นตอนและกระบวนการก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับเรื่อง

- 1) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภากรณีเข้าชื่อถอดถอนของ ส.ส. ส.ว. และประชาชน
- 2) หน่วยงานต้นสังกัด รวมทั้งหน่วยงานฝ่ายทหาร กรณีมีการกล่าวหาหรือพบการกระทำความผิด
- 3) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรณีมีผู้เสียหายร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพนักงานสอบสวนจะต้องส่งเรื่องให้ตามมาตรา 89 ของกฎหมาย ป.ป.ช.

ข. ขั้นตอนระหว่างดำเนินการไต่สวน

- 1) เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 146 และกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 25 ( 1 )
  - 2) ขอให้ศาล พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใด เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาก็ได้
- ค. ขั้นตอนและกระบวนการเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่มีผลความผิดแล้ว
- 1) ต้นสังกัด กรณีดำเนินการทางวินัย หรือขอให้เพิกถอนสิทธิ

<sup>46</sup> คัมภีร์ แก้วเจริญ และคณะ , การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศึกษาเฉพาะขั้นตอนของพนักงานอัยการ : สำนักงานอัยการสูงสุด , การประชุมเชิงวิชาการระดับชาติ ว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 ปี 2548 ( วันที่ 22-23 สิงหาคม 2548 ) , หน้า 3 : 4 : 39 – 3 : 4 : 40 .

- 2) ประธานวุฒิสภา กรณีถอดถอนออกจากตำแหน่ง
- 3) สำนักงานอัยการสูงสุดกรณีดำเนินคดีอาญา และการดำเนินการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีร่ำรวยผิดปกติ
- 4) สำนักงาน ป.ป.ง.กรณีสำนักงาน ป.ป.ช.ส่งเรื่องให้ดำเนินการยึดทรัพย์สินตามบันทึกข้อตกลง

จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติงานด้านการปราบปรามการทุจริต มีความเชื่อมโยงกับบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ตั้งแต่กระบวนการเริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดการดำเนินการ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่โดยลำพังเพียงองค์กรเดียวและเมื่อมีส่วนเกี่ยวข้องกับหลายองค์กร จึงทำให้เกิดปัญหาการประสานการบังคับใช้กฎหมายได้ ตัวอย่างเช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ( ป.ป.ง. ) และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในส่วนสำนักงาน ป.ป.ง.นั้น แม้จะมีบันทึกข้อตกลงระหว่างสำนักงาน ป.ป.ช. กับสำนักงาน ป.ป.ง.ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2547 ที่กำหนดว่า ความผิดเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ราชการซึ่งเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 นั้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐคนหนึ่งคนใดแล้ว ให้ส่งเรื่องให้สำนักงาน ป.ป.ง.ดำเนินการยึดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด แต่การดำเนินการดังกล่าวยังมีข้อวิจารณ์ถึงความขัดข้องในการปฏิบัติอยู่มาก และยังไม่ได้รับการปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งรวมถึงกรณีของพนักงานสอบสวนในการดำเนินการตามมาตรา 89 ตามกฎหมาย ป.ป.ช. ในกรณีที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 30 วัน แต่ก็มีปัญหาในการส่งเรื่องที่ไม่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งส่งเรื่องที่มีการสอบสวนเพียงปากคำของผู้กล่าวหาโดยไม่มีการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานประกอบอื่น ๆ เนื่องจากข้อตกลงไม่มีมาตรการบังคับในการรวบรวมพยานหลักฐานเพราะเกิดความไม่สมบูรณ์ของการดำเนินการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้มีงานค้างเป็นจำนวนมาก ทำให้ต้องมีการชักซ้อมความเข้าใจกันอยู่เสมอ