

การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. :
ศึกษากรณีพนักงานสอบสวนส่งเรื่องตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของ
ฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

อัญญาณี วิชัยกุล*
ดร.กรรกริรมย์ โกมลารชุน**

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการดำเนินคดีทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถเริ่มต้นคดีทุจริตได้ 4 กรณี คือ เมื่อมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือ หรือเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. พบเห็นหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐหรือเมื่อได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวนตามมาตรา 30 หรือเมื่อได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยในการดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ โดยให้มีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนด้วย

แต่บทบัญญัติมาตรา 30 ก่อให้เกิดเป็นปัญหาในการดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยบทบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ อันเนื่องจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงต่อไป” คำร้องทุกข์เป็นเพียงเงื่อนไขในการให้อำนาจดำเนินคดีอาญาแก่รัฐเฉพาะในความผิดอันยอมความได้หรือความผิดต่อส่วนตัว เมื่อการกระทำการทุจริตในภาครัฐเป็นคดีอาญาความผิดต่อแผ่นดิน และคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นเจ้าพนักงานผู้ที่มีอำนาจ จึงสามารถดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงได้ตามอำนาจหน้าที่ โดยไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องมีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ และกำหนดระยะเวลาที่กำหนดให้พนักงานสอบสวนจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการ ภายใน 30 วัน เป็นเพียงกำหนดระยะเวลาที่จำกัดอำนาจในการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงเป็นช่วงเวลาในทางการบริหารที่กำหนดขึ้นเพื่อเร่งรัดให้พนักงาน

* นักศึกษาลัทธิสุตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

สอบสวน ต้องสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาวินิจฉัยส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการโดยเร็วเท่านั้น ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงสามารถรับคดีที่ส่งจากพนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่ได้ แม้อคดีที่ส่งจากพนักงานสอบสวนจะไม่ปรากฏในคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษว่า ผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษได้กล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำทุจริตในภาครัฐ หรือส่งเรื่องให้ดำเนินการเกินกว่า 30 วันก็ตาม

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาที่สืบเนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 30 วรรคท้าย ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ซึ่งบัญญัติเพิ่มเติมให้ “ในกรณีที่มีการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่ใช้การกระทำการทุจริตในภาครัฐร่วมอยู่ด้วย และคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่า หากให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีไปตามอำนาจหน้าที่จะเป็นประโยชน์กว่าจะส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับเรื่อง และขอให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปก็ได้...” ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ดังนั้น จึงเห็นควรปรับแก้บทบัญญัติของกฎหมายตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถดำเนินการได้โดยชอบด้วยหลักกฎหมายและหลักการดำเนินคดีทุจริตเพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตามอำนาจหน้าที่ ต่อไป

1. บทนำ

การทุจริตเป็นปัญหาที่ทั่วโลกยอมรับว่าส่งผลกระทบหลายด้านซึ่งนับวันยิ่งทวีความรุนแรง มีความสลับซับซ้อน เชื่อมโยงเป็นขบวนการและแผ่ขยายไปในทุกพื้นที่ ทำให้ทุกๆ ประเทศต้องกลับมาให้ความสำคัญกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ซึ่งใช้อำนาจรัฐแต่ได้อาศัยโอกาสที่ตนมีอำนาจหน้าที่ใช้อำนาจหน้าที่นั้นคดีทุจริตในภาครัฐจึงได้ถูกจัดให้เป็นคดีอาญาที่จะต้องมีการขบวนการในการดำเนินคดีที่แตกต่างไปจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไป

ในการดำเนินคดีอาญาทั่วไป กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่จะดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา¹ แต่ในส่วนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่แตกต่างออกไป โดยมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นผู้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้มูล

¹ ณรงค์ ใจหาญ, หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556), น. 42-54.

ความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และสรุปสำนวนส่งให้พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หรือพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 แล้วแต่กรณี โดยในการศึกษานี้ จะกล่าวถึงเฉพาะการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เท่านั้น

อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือการเริ่มต้นคดีทุจริตในภาครัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ถูกกำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กล่าวคือ เมื่อมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำการหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริตในภาครัฐไม่ว่าจะเป็น

1. เมื่อมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือ หรือ
2. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. พบเห็นหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ หรือ
3. เมื่อได้รับเรื่องที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากการกระทำทุจริตในภาครัฐจากพนักงานสอบสวน หรือ
4. เมื่อได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้โดยชอบด้วยกฎหมาย โดยกำหนดให้การเริ่มต้นคดีทุจริตในภาครัฐได้ 4 กรณี และ 1 ใน 4 กรณีนั้นคือ การรับเรื่องจากพนักงานสอบสวนตามมาตรา 30² ซึ่งมีบทบัญญัติในตอนต้นที่ว่า

² พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

มาตรา 30 ในกรณีที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ อันเนื่องมาจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายในสามสิบวัน นับตั้งแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป ในกรณีนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจแจ้งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสียก่อนและส่งสำนวนการสอบสวนให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามระยะเวลาที่กำหนด โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะถือว่า สำนวนการสอบสวนดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษและหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องทำความตกลงกับสำนักงาน โดยกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติต่างๆ รวมถึงการจัดทำสำนวนการสอบสวน การควบคุมตัว การปล่อยชั่วคราว และการดำเนินการอื่นๆ เพื่อถือปฏิบัติร่วมกัน

ในกรณีที่มีการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่ไม่ใช่การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย และคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่า หากให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีไปตามอำนาจหน้าที่จะเป็นประโยชน์กว่า จะส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับเรื่อง และขอให้พนักงานสอบสวน ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

“ในกรณีที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติ
นี้ อันเนื่องจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายใน
สามสิบวันนับตั้งแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป” ทำให้สามารถ
แยกองค์ประกอบหรือเงื่อนไขของคดีที่กฎหมายกำหนดให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ
ป.ป.ท. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้เป็น 3 ส่วน ดังนี้

1. มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน
2. เป็นการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ
3. อันเนื่องจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐ

โดยพนักงานสอบสวนจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่
มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่ต่อไป และหากคณะกรรมการ
ป.ป.ท. พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีที่รับจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวเป็นกรณีการส่งเรื่องของพนักงาน
สอบสวนโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 30 แล้ว ผลของกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ถือเอา
สำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของ
คณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ได้ นอกจากนี้ ได้มีการแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท.
โดยหากปรากฏว่า เรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการ เป็นกรณีที่มีการกระทำ
ความผิดทางอาญาอื่นที่มีใช้การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย บทบัญญัติในวรรคท้ายให้
คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนดำเนินการได้ หากเห็นว่า การที่พนักงาน
สอบสวนดำเนินคดีไปตามอำนาจหน้าที่นั้นจะเป็นประโยชน์มากกว่าการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของ
คณะกรรมการ ป.ป.ท.

ตามบทบัญญัติมาตรา 30 ดังกล่าว จึงมีประเด็นว่า การส่งเรื่องของพนักงานสอบสวน หากขาด
ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือข้อเท็จจริงไม่เป็นไปตามองค์ประกอบหรือเงื่อนไขของคดีแต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. รับ
เรื่องดังกล่าวไว้ดำเนินการ จะเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และหากคณะกรรมการ ป.ป.ท.
ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวจะมีผลกระทบต่ออำนาจฟ้องของพนักงานอัยการ
หรือไม่ อย่างไร และในกรณีที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถส่งสำนวนคืนให้พนักงานสอบสวน
ดำเนินคดีไปตามอำนาจหน้าที่ ในคดีที่พบว่า มีการกระทำความผิดอื่นที่มีใช้การกระทำการทุจริตในภาครัฐ
รวมอยู่ด้วยหากจะเป็นประโยชน์มากกว่าการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้น
ถูกต้องตามหลักกฎหมายหรือไม่ และควรที่จะทำการศึกษาว่า บทบัญญัติตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติ

ต่อไปก็ได้ โดยให้นำขั้นตอนและวิธีปฏิบัติต่างๆ ทั้งหมดที่ได้กำหนดไว้ตามวรรคสองมาใช้บังคับ โดยอนุโลม และให้
คณะกรรมการ ป.ป.ท. สั่งจำหน่ายเรื่องนั้น ในกรณีนี้ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควรจะแจ้งผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่
ของรัฐผู้ถูกร้องกล่าวหาเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปด้วยก็ได้

มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ดังกล่าว มีสภาพปัญหาที่เกิดจากความไม่ชัดเจน และส่งผลกระทบต่อการศึกษาอำนาจหน้าที่หรือความชอบด้วยกฎหมายในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือไม่ และหากต้องการแก้ไขปัญหาคความไม่ชัดเจนของกฎหมายดังกล่าว จะต้องพิจารณาปรับแก้บทบัญญัติดังกล่าวอย่างไร เพื่อให้สอดคล้องกับทฤษฎีกฎหมายอาญา หลักห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ (ne bis in idem)³ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ความเป็นมาของการดำเนินคดีทุจริตในประเทศไทย⁴ การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาคความไม่ชัดเจนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กรณีพนักงานสอบสวนส่งเรื่องตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และปรับแก้กฎหมายให้มีความชัดเจน ลดการใช้ดุลพินิจ เพื่อให้เกิดความถูกต้องชอบด้วยหลักกฎหมาย เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตอบสนองนโยบายรัฐบาลในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. เปรียบเทียบการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายต่างประเทศกับกฎหมายไทย

2.1 การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายไทย

การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายไทยโดยในประเทศไทยมีองค์กรหรือหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 2 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือสำนักงาน ป.ป.ท. โดยมี คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นผู้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐ และสรุปสำนวนส่งให้พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หรือพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 แล้วแต่กรณี โดยแบ่งความรับผิดชอบตามระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีการดำเนินการที่เป็นอิสระจากกัน

2.2 การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์มีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพียงหน่วยงานเดียว คือ หน่วยสืบสวนการประพฤติทุจริต (The Corruption Practices Investigation Bureau) หรือ

³ กรรภิรมย์ โกมลารชุน. “วัตถุประสงค์ในคดีอาญาคืออะไร,” วารสารกระบวนการยุติธรรม, ปีที่ 7, ฉบับที่ 2, น. 6-17 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2557).

⁴ อุดม รัฐอมฤต. การแก้ไขปัญหาคความไม่ชัดเจนในระบบการเมืองและวงราชการไทย, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2546), น. 64-74.

CPIB⁵ ซึ่งเป็นองค์อิสระที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐและเอกชน การเริ่มคดีของ CPIB สามารถเริ่มคดีเองได้ 3 ทาง คือ

1. โดยเจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษเริ่มคดี⁶ได้เอง ด้วยการมีข้อมูลที่เชื่อได้หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่า บุคคลใดเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

2. โดยมีผู้ร้องทุกข์ขึ้นมาว่าบุคคลใดกระทำความผิด

3. โดยพนักงานอัยการเห็นว่า มีเหตุอันควรสงสัยว่า การกระทำความผิดและมีคำสั่งให้ CPIB ทำการสอบสวนคดีเรื่องนี้

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน⁶ มีดังต่อไปนี้

(1) สืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องสงสัย ว่ากระทำความผิดตามกฎหมายป้องกันการคอร์รัปชันและกฎหมายอาญา ความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐรับสินบน เมื่อได้พยานหลักฐานแล้วจะส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีต่อศาล (District court) ตามกฎหมายการป้องกันการทุจริตต่อไป

(2) สืบสวนสอบสวนเพื่อยึดทรัพย์สินซึ่งได้มาจากการกระทำความผิดฐานคอร์รัปชัน

(3) สืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ประพฤติมิชอบและกระทำความผิดที่ส่งไปในทางคอร์รัปชันหากมีพยานหลักฐานแน่นแฟ้นเพียงพอว่ามีการทุจริตต่อหน้าที่สำนวนการสอบสวนจะส่งมายังสำนักงานอัยการ

(4) เสนอมาตรการป้องกันการทุจริตและให้คำแนะนำมาตรการป้องกันการทุจริตภายในองค์กร

(5) กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการรับของขวัญสิ่งของหรือประโยชน์อื่นใด

(6) ในกรณีที่อัยการเห็นสมควรอัยการสามารถมอบอำนาจการสืบสวนสอบสวนให้แก่เจ้าหน้าที่ CPIB เช่น การจับโดยไม่มีหมายจับ เป็นต้น

(7) มีอำนาจตรวจ ค้น ยึด ทรัพย์สินเพื่อนำมาใช้เป็นพยาน หลักฐานในศาลได้

(8) มีอำนาจตรวจสอบบัญชีเงินฝากธนาคารบัญชีผู้ถือหุ้น และบัญชีค่าใช้จ่ายต่างๆ โดยได้รับอนุญาตจากอัยการ หากผู้ใดขัดขืนหรือไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ ต้องได้รับโทษตามกฎหมาย

(9) เจ้าหน้าที่สำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน (CPIB) มีอำนาจหน้าที่อื่นๆ ทั้งนี้ตามที่อัยการเป็นผู้กำหนด

⁵ สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2559, จาก <http://www.cpiib.gov.sg>

⁶ อนันต์ เพชรใหม่ และคณะ. การดำเนินงานด้านการข่าว และเทคนิคการสืบสวนสอบสวนพิเศษมาใช้กับสำนักงานป.ป.ช., 2552, น. 64-69.

2.3 การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายเขตปกครองพิเศษฮ่องกง

คณะกรรมการอิสระเพื่อการปราบปรามการคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption) หรือ ICAC⁷ รับผิดชอบดำเนินการในด้านคดีทั้งคดีอาญา และการดำเนินการทางวินัย โดยในการดำเนินคดีอาญามีขั้นตอนในการดำเนินคดี โดยกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา และมีเจ้าหน้าที่ ICAC ที่ได้รับมอบหมายหรือได้รับแต่งตั้งจากผู้อำนวยการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้อำนวยการสำนักงาน

โครงสร้างองค์กร ICAC ประกอบด้วย 3 หน่วยงาน โดยยึดตามกลยุทธ์ในการต่อต้านการทุจริต 3 ประการ หรือที่เรียกว่า Three-pronged Attack⁸

- (1) สำนักงานคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน (ICAC) มีอำนาจ ดังต่อไปนี้
 - ก. ดำเนินการออกกระเบียบภายในเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ICAC
 - ข. ดำเนินการตรวจสอบการดำเนินการสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่ ICAC และกำหนดเงื่อนไข วิธีการ ขั้นตอนในการดำเนินการตามความเหมาะสมต่อผู้กระทำความผิด
 - ค. มีอำนาจจับกุม คမ်းซังและดำเนินการสืบสวนสอบสวน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผล
 - ง. มีอำนาจในการตรวจค้นบุคคล สถานที่สิ่งของหรือวัตถุที่ใช้ในการกระทำความผิด
 - จ. มีอำนาจดำเนินการนำข้อกล่าวหาที่ไม่เป็นทางการมาใช้เป็นเหตุในการสืบสวนสอบสวนได้
 - ฉ. มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ ICAC ดำเนินการสืบสวนสอบสวนแบบย้อนกลับโดยไม่ให้ผู้กระทำความผิดรู้ตัวเพื่อให้ได้พยานหลักฐานในการกระทำความผิดมาลงโทษ
- (2) คณะกรรมการ ICAC มีอำนาจป้องปรามการทุจริตดังต่อไปนี้
 - ก. มีอำนาจในการกำหนดรูปแบบการกระทำที่ถือว่าเป็นการให้สินบนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานภาคเอกชน รวมทั้งลูกจ้างในหน่วยงานทั้งหมด
 - ข. มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่สำนักงานสืบสวนสอบสวนเพื่อหาพยานหลักฐานและพิสูจน์การดำเนินการทางธุรกรรมในรูปแบบต่างๆ รวมถึงการตรวจสอบบัญชีเงินฝากและธุรกรรมอื่นๆ และให้ชี้แจงที่มาของทรัพย์สิน รายได้ และค่าใช้จ่าย ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง
 - ค. มีอำนาจในการยึด รวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางของบุคคลและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกดำเนินคดีในชั้นศาล
 - ง. เจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการสืบสวนสอบสวน โดยปกปิดวิธีการ

⁷ สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2559, จาก <http://www.icac.org.hk>

⁸ เพิ่งอ้าง.

(3) เจ้าหน้าที่ ICAC มีอำนาจในคดีทุจริตที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งดังต่อไปนี้

ก. สร้างความเชื่อมั่นว่าการเลือกตั้งได้ดำเนินการด้วยความเป็นธรรม เปิดเผยและบริสุทธิ์ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชันและการกระทำที่ผิดต่อกฎหมาย

ข. ปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างการเลือกตั้งตามคำสั่งของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน

เมื่อเจ้าหน้าที่ ICAC ทำการสอบสวนเสร็จแล้ว จะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาฟ้องคดีผู้ถูกกล่าวหา โดยตรงได้โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทำการสอบสวนหรือดำเนินคดีอาญา⁹ ส่งผลให้ประสบความสำเร็จในการปราบปรามปัญหาทุจริตคอร์รัปชันเป็นอย่างมาก

2.4 การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายอินโดนีเซีย

คณะกรรมการปราบปรามการทุจริต (Law on the Commission to Eradicate Criminal Act of Corruption) มีชื่อเป็นภาษาอินโดนีเซียชื่อว่า Komisi Pemberantasan Korupsi หรือ KPK¹⁰ เป็นหน่วยงานของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นเพื่อต่อสู้กับการทุจริตและเป็นหน่วยงานอิสระ โดยเป็นอิสระอิทธิพลจากหน่วยงานอื่นใดที่จะปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจของตน¹¹ มีอำนาจที่จะดำเนินการ ดังนี้

1. ประสานงานการสืบสวนสอบสวนและฟ้องร้องการทำความผิดทางอาญาคดีทุจริต
2. สร้างระบบการรายงานการดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมต่างๆ
3. ขอข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมต่างๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
4. ดำเนินการพิจารณาหรือการประชุมร่วมกับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดการทุจริต
5. สอบถามหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และขอรายงานเรื่องการป้องกันการทุจริต

ปัจจัยที่ทำให้คณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งอินโดนีเซียประสบความสำเร็จ สามารถนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ก็คือ ความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและรัฐสภาอย่างแท้จริง รวมถึงเสรีภาพของสื่อมวลชนที่เป็นตัวสนับสนุนและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน กลไกการทำงานที่รวดเร็วของ KPK คือ การที่กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมการสืบสวน สอบสวน การฟ้องร้อง และดำเนินคดีจนถึงที่สุด ด้วยระบบศาลพิเศษที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อพิจารณาคดีทุจริตเป็นการเฉพาะ โดยไม่ต้องผ่านอัยการ และการที่กำหนดให้คดีประเภทนี้ไม่จำเป็นต้องมีผู้ร้องเรียนแต่คณะกรรมการปราบปรามการทุจริตสามารถดำเนินการสอบสวนได้ทันที

⁹ รายงานการศึกษาดูงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของ ICAC คณะกรรมการ ป.ป.ป. พ.ศ. 2536, น. 15.

¹⁰ สืบค้นเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2560, จาก <http://kpk.go.id>.

¹¹ ศูนย์อาเซียนและเอเชียศึกษา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. การเมืองเปรียบเทียบอาเซียน, 2559, น. 150-151.

3. ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตในภาครัฐ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 แต่บทบัญญัติมาตรา 30 กลับเป็นปัญหาในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

จากการศึกษาคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ และอำนาจในการสอบสวนหรือฟ้องร้องดำเนินคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หลักการดำเนินคดีอาญา และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องทำให้ได้ทราบว่าเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสามารถเริ่มคดีได้ทันทีตามอำนาจหน้าที่ โดยไม่จำเป็นต้องมีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ เว้นแต่เฉพาะในความผิดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดอันยอมความได้หรือความผิดต่อส่วนตัวที่กฎหมายกำหนดให้การร้องทุกข์เป็นเงื่อนไขในการให้อำนาจดำเนินคดีอาญาแก่รัฐ ซึ่งในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพราะได้กระทำการทุจริตในภาครัฐนั้น เป็นคดีอาญาอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา อันเป็นคดีอาญาความผิดต่อแผ่นดิน คณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องมีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

นอกจากนี้ ยังพบว่า มีประเด็นเรื่องกำหนดระยะเวลาที่กำหนดให้พนักงานสอบสวนจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการ ภายใน 30 วัน มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการจำกัดอำนาจในการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวน และการดำเนินการต่างๆ ในสืบสวน สอบสวน การจับ การค้น และการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อรวบรวมหลักฐานต่างๆ ในการวินิจฉัยว่า เรื่องดังกล่าวอยู่ในอำนาจการสอบสวนของพนักงานสอบสวน หรืออยู่ในอำนาจการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงเป็นช่วงเวลาทางธุรการที่กำหนดขึ้นเพื่อเร่งรัดให้พนักงานสอบสวน ต้องสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาวินิจฉัยส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการ โดยเร็วเท่านั้น ไม่ได้บัญญัติขึ้นให้มีผลเป็นการจำกัดอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่อย่างใด

ปัญหาการพิจารณาเรื่องที่พนักงานสอบสวนดำเนินคดีตามอำนาจหน้าที่จะเป็นประโยชน์กว่าสืบเนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 30 วรรคท้าย ซึ่งบัญญัติให้ “ในกรณีที่มีการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่ใช่การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย และคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่า หากให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีไปตามอำนาจหน้าที่จะเป็นประโยชน์กว่าจะส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับเรื่อง และขอให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปก็ได้...” ซึ่งแม้จะสามารถกำหนดแนวทางในการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือข้อตกลงกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

ได้ และได้มีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ก็ตาม แต่ไม่ได้คำนึงถึงหลักการในการแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติดังกล่าวให้สอดคล้องกับหลักการในการดำเนินคดีทุจริต

จึงควรปรับแก้ ถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 30 ตอนต้น ให้มีความชัดเจน สอดคล้องกับหลักกฎหมายและไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหรือทำให้ต้องมีการตีความ เป็นข้อความดังต่อไปนี้

“ในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นว่าการกระทำความผิดอาญาที่เกิดขึ้นหรือสอบสวนได้ ความเป็นการกระทำการทุจริตในภาครัฐ หรือมีเจ้าหน้าที่ของกระทำหรือเกี่ยวข้องกระทำการทุจริตในภาครัฐ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยเร็ว เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป”

และแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 30 วรรคท้าย เป็นดังนี้

“กรณีที่มีการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่ใช่การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงความผิดดังกล่าวด้วย”

จึงเสนอปรับแก้บทบัญญัติของกฎหมายตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ดังนี้

“มาตรา 30 ในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นว่าการกระทำความผิดอาญาที่เกิดขึ้นหรือสอบสวนได้ความเป็นการกระทำการทุจริตในภาครัฐ หรือมีเจ้าหน้าที่ของกระทำหรือเกี่ยวข้องกระทำการทุจริตในภาครัฐ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยเร็ว เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป ในการนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะถือเอาสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวน ดำเนินการสอบสวนไว้ก่อนทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ และหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องทำความตกลงกับสำนักงาน โดยกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติต่างๆ รวมถึง การจัดทำสำนวนการสอบสวน การควบคุมตัว การปล่อยชั่วคราว และการดำเนินการอื่นๆ เพื่อถือปฏิบัติร่วมกัน

กรณีที่มีการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่ใช่การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงความผิดดังกล่าวด้วย”

ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กรณี พนักงานสอบสวนส่งเรื่องตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 สามารถดำเนินการได้โดยชอบด้วยหลักกฎหมายและหลักการดำเนินคดีทุจริตเพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ต่อไป

บรรณานุกรม

กรรภิรมย์ โกมลารชุน. “วัตถุแห่งคดีในคดีอาญาคืออะไร.” วารสารกระบวนการยุติธรรม. ปีที่ 7. ฉบับที่ 2

(พฤษภาคม-สิงหาคม 2557) : น. 6-17.

ณรงค์ ใจหาญ. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

รายงานการศึกษาดูงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของ ICAC คณะกรรมการ ป.ป.ป. พ.ศ. 2536, น. 15.

ศูนย์อาเซียนและเอเชียศึกษา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. การเมืองเปรียบเทียบอาเซียน (2559) : 150-

151.

อนันต์ เพชรใหม่ และคณะ. “การนำงานด้านการข่าว และเทคนิคการสืบสวนสอบสวนพิเศษมาใช้กับ

สำนักงาน ป.ป.ช.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, ม.ป.พ., 2552.

อุดม รัฐอมฤต. การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในระบบการเมืองและวงราชการไทย (2546) : 64-74.