

ภาคผนวก 2

สถิติจำแนกสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบพฤติการณ์น่าเชื่อว่า
ทุจริตหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ (ข้อมูลตั้งแต่ พ.ศ. 2544 – 2547)

ลำดับ	หน่วยงาน	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
1	สำนักนายกรัฐมนตรี	1	0.94
2	กระทรวงกลาโหม	4	3.77
3	กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	10	9.43
4	กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ	2	1.88
5	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	15	14.15
6	กระทรวงคมนาคม	11	10.37
7	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ	7	6.60
8	กระทรวงมหาดไทย	10	9.43
9	กระทรวงแรงงาน	2	1.88
10	กระทรวงศึกษาธิการ	31	29.24
11	กระทรวงสาธารณสุข	8	7.54
12	หน่วยงานไม่สังกัดกระทรวง ทบวง	5	4.71
	รวม	106	100.00

ตารางที่ 1 : จำแนกตามกระทรวง

ภาคผนวก 2

**สถิติจำแนกสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบพฤติการณ์น่าเชื่อว่า
ทุจริตหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ (ข้อมูลตั้งแต่ พ.ศ. 2544 – 2547)**

ลำดับ	หน่วยงาน	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
1	ส่วนราชการ	106	37.45
2	รัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงิน	13	4.59
3	หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น		
	- เทศบาล	74	26.14
	- องค์การบริหารส่วนจังหวัด	9	3.18
	- องค์การบริหารส่วนตำบล	72	25.44
	- แผนกการประปาท้องถิ่น	3	1.06
	- สถานนันทนาการ	1	0.35
4	กรุงเทพมหานคร	2	0.70
5	หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ	3	1.06
	รวม	283	100.00

ตารางที่ 2 : จำแนกตามประเภทของหน่วยงาน

ลำดับ	หน่วยงาน	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
1	การไฟฟ้านครหลวง	2	15.38
2	การทำอากาศยาน (ทอท.)	2	15.38
3	สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง	2	15.38
4	ธนาคารเพื่อการเกษตรฯ	1	7.69
5	องค์การส่งเสริมกิจการโคนม	1	7.69
6	กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน	1	7.69
7	การสื่อสารแห่งประเทศไทย	1	7.69
8	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	3	23.07
	รวม	13	100.00

ตารางที่ 3 : จำแนกตามรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงิน

หมายเหตุ สรุปรายการหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ ดพ 0002/2920 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2548
เรื่อง ข้อมูลเพื่อประกอบการศึกษาวิจัย

บรรณานุกรม

- กระทรวงยุติธรรม. (2548). หนังสือกระทรวงยุติธรรม ค่วนที่สุด ที่ชธ 0207/08655 ลงวันที่ 24 กันยายน 2547.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2547). *กลเม็ดเด็ดพิทคอร์รัปชัน*. กรุงเทพฯ: บริษัทซัคเซส มีเดีย จำกัด.
- คณะรัฐมนตรี. (2547) *มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ*. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2547 และวันที่ 12 ตุลาคม 2547
- ณรงค์ สักพันธ์โรจน์. (2546). *การสกัดกั้นคอร์รัปชันในกระบวนการปฏิบัติจัดทำงบประมาณโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม*. รายงานการวิจัย. มูลนิธิเอเชียและองค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ สหรัฐอเมริกา. 2546.
- ทินพันธ์ นาคะตะ. (2541). *การเมืองการบริหารไทยภาวะของชาติ*. โครงการเอกสารและตำราสมาคมสังคมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- นฤชัย เสกธีระ. (2542). *ความเชื่อของประชาชนเขตบางรักที่มีต่อข่าวสารข้าราชการทุจริตคอร์รัปชัน*. วิทยานิพนธ์. บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตรและสังจิต พิริยะรังสรรค์. (2537). *การคอร์รัปชันกับประชาธิปไตย*. กรุงเทพมหานคร: 179 การพิมพ์.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2541). *การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย*. รายงานการวิจัย.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2537). *สถานภาพการศึกษาวิจัยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย*. รายงานการวิจัย. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, สำนักนายกรัฐมนตรี.
- รสนา โตสิตระกูล. (2543). *บทเรียนจากการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมกรณีทุจริตยาและเวชภัณฑ์กระทรวงสาธารณสุข*. การสัมมนาวิชาการประจำปี 2543 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ซิตี้ จอมเทียน พัทยา วันที่ 18 – 19 พฤศจิกายน 2543.
- วัฒนา พัฒนพงศ์. (2546) *การประเมินผลการปฏิบัติงานของกระทรวงมหาดไทยตามนโยบายเร่งด่วนด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ*. รายงานการวิจัย. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2543). *การปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ*. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.
- สังจิต พิริยะรังสรรค์, ผาสุก พงษ์ไพจิตร. *คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.
- สำนักงาน ก.พ.. (2544). *คอร์รัปชันในประเทศไทย*. รายงานการวิจัย.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.(2547). ข้อตกลงร่วมในการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. เอกสารประกอบการประชุม ศูนย์ประชุมองค์การสหประชาชาติ.
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.(2547). โครงการประชุมเพื่อ
กำหนดข้อตกลงร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

สินธุ์ กิตติยาคม. (2544). ปัญหาการคอร์รัปชันในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นศึกษาเฉพาะกรณีองค์การ
บริหารส่วนตำบลในจังหวัดระยอง. วิทยานิพนธ์. บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยบูรพา.

เสนีย์ เทียนทอง. (2545). ความคิดเห็นของพนักงานการสื่อสารแห่งประเทศไทยที่มีต่อการทุจริตคอร์รัปชัน
ของข้าราชการและนักการเมือง. วิทยานิพนธ์. บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

เสริมศักดิ์ เทพาคำ และคณะ. (2520). การฉ้อราษฎร์บังหลวง. กรุงเทพมหานคร: ทำเนียบรัฐบาล.

_____. (2548, มิถุนายน 28) ปีที่ 15 ฉบับที่ 4538. ผู้จัดการรายวัน.

สำนักนายกรัฐมนตรี. (2547). หนังสือที่ นร 0411(สร.8)/263 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2547.

อุทัย หิรัญโต. (2519). ข้าราชการ : ทำไมคอร์รัปชัน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

Black, Henry Campbell. (1979). *Black's Law Dictionary: Definitions of the terms and phrases of
American and English jurisprudence, ancient and modern.* 5th Edition. St. Paul , MN:
West Publishing Co.

Transparency.org. (2004) Retrieved June 20, 2005, from <http://www.transparency.org>

การสร้างความร่วมมือในการปราบปรามคอร์รัปชัน

นำเสนอโดย

พันตำรวจเอก สีนันทา ประยูรรัตน์

ประหยัด พวงจำปา

อุทิศ บัวศรี

สนธยา รักษาวงศ์

สุรางค์รัตน์ ตรีวัชชัยวงศ์

คำนำ

การศึกษาทางวิชาการเรื่อง “การสร้างความร่วมมือในการปราบปรามคอร์รัปชัน” ฉบับนี้ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม และสำนักงาน กองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เพื่อใช้เป็นเอกสารประกอบ การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วย งานยุติธรรม ครั้งที่ 3 เป็นการเสนอแนวคิด ข้อเสนอแนะ และแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการงาน ด้านปราบปรามการทุจริต ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ประสบบัญญาอยู่ในขณะนี้ โดยคณะผู้ศึกษาได้เสนอรูปแบบในการบริหารจัดการงานด้านปราบปรามและแนวทางความร่วมมือของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งได้จัดสัมมนาเพื่อนำเสนอแนวคิด รูปแบบ ในการบริหารจัดการและความร่วมมือ ดังกล่าวต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ ผู้นำภาคประชาชนในวันที่ 15 มิถุนายน 2548 ณ โรงแรม เดอะทวิน ทาวเวอร์ กรุงเทพมหานคร และได้นำผลการสัมมนาไปปรับปรุงแก้ไขผลการศึกษาอีกครั้งหนึ่ง

คณะผู้ศึกษาขอขอบคุณหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนและผู้เข้าร่วมสัมมนาให้ความเห็น โดยหวังว่า การศึกษาทางวิชาการเรื่อง “การสร้างความร่วมมือในการปราบปรามคอร์รัปชัน” จะเป็นประโยชน์ต่อการ ประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 และนำไปปรับใช้ในการแก้ไขปัญห การบริหารจัดการ และความร่วมมือในการปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

คณะผู้ศึกษา

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
บทที่ 1 บทนำ	3:3:1
1. หลักการและเหตุผล	3:3:1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3:3:2
3. ขอบเขตของการศึกษา	3:3:3
4. วิธีดำเนินการศึกษา	3:3:3
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3:3:3
บทที่ 2 มาตรการทางกฎหมายในการปราบปรามการทุจริต	3:3:4
1. อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	3:3:4
2. กระบวนการดำเนินงาน	3:3:6
3. ความเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	3:3:20
บทที่ 3 ผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรค	3:3:22
1. ผลการดำเนินงาน	3:3:22
2. ปัญหาและอุปสรรค	3:3:24
บทที่ 4 ผลการศึกษา	3:3:27
1. รูปแบบความร่วมมือในการบริหารงานปราบปรามการทุจริต ซึ่งเสนอต่อที่สัมนาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	3:3:27
1.1 แนวคิดและทิศทางในการบริหารงานปราบปรามการทุจริต	3:3:27
1.2 กลยุทธ์ในการบริหารงานด้านปราบปรามการทุจริต	3:3:27
1.3 กลไกการบริการงานด้านปราบปรามการทุจริต	3:3:30
1.4 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงาน ด้านปราบปราม	3:3:31
2. ผลการสัมมนา	3:3:32
3. การนำผลการสัมมนามากำหนดรูปแบบความร่วมมือในการบริหารงาน ปราบปรามการทุจริต	3:3:32

บทที่ 5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	3:3:36
	1. สรุปผลการศึกษา	3:3:36
	2. ข้อเสนอแนะ	3:3:42
บรรณานุกรม		3:3:44

บทที่ 1

บทนำ

1. หลักการและเหตุผล

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการและการเมือง โดยมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ซึ่งสามารถแบ่งภารกิจออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านป้องกันการทุจริต ด้านปราบปรามการทุจริต และด้านตรวจสอบทรัพย์สิน โดยมีอำนาจหน้าที่ในแต่ละด้าน ดังนี้

ด้านป้องกันการทุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19(8) และ (10) ดังนี้

- **ด้านตัวระบบ** มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต

- **ด้านตัวบุคคล** มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต การเสริมสร้างทัศนคติ และค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ด้านปราบปรามการทุจริต มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการได้ส่วนเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง การได้ส่วนเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งการได้ส่วนเรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งให้ตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 การได้ส่วนเพื่อดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การสอบสวนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 การฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ด้านตรวจสอบทรัพย์สิน มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พร้อมคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่กฎหมายบัญญัติ การร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน และดำเนินการได้สวนกรณี ร่ำรวยผิดปกติ

นอกจากนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวข้างต้นมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับหน่วยงานและบุคคลต่างๆ ตั้งแต่การเริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดกระบวนการ โดยเฉพาะด้านปราบปรามการทุจริตนั้น ผลการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ผ่านมามาตลอดระยะเวลา 5 ปี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องไว้ดำเนินการ ประมาณ 12,000 เรื่อง แต่สามารถดำเนินการไปแล้วเสร็จปีละประมาณ 1,000 เรื่อง รวม 5 ปี ดำเนินการแล้วเสร็จ 5,000 เรื่อง ดังนั้น จึงมีเรื่องร้องเรียนค้างอยู่ ณ สิ้นปี 2547 ประมาณ 7,000 เรื่อง และมีเรื่องร้องเรียนที่ต้องรับดำเนินการต่อไปอีกอย่างน้อยประมาณปีละ 2,000 เรื่อง แม้รัฐบาลมีแนวนโยบายที่จะแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการทุจริตภาครัฐบาลขึ้นมา แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ยังต้องรับผิดชอบภารกิจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาพรวม และเป็นองค์กรชี้ขาดสุดท้ายในขั้นตอนการได้สวนข้อเท็จจริง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องทำการศึกษาเพื่อสร้างความร่วมมือในการปฏิบัติงานด้านปราบปรามการทุจริตกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการปราบปรามการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนที่ค้างดำเนินการ และที่จะรับเข้ามาใหม่ให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาหารูปแบบแนวทางในการบริหารจัดการงานด้านปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพ สามารถดำเนินการกับเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายในเวลารวดเร็ว โดยใช้เวลาดำเนินการไม่เกิน 1 ปี ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการอำนวยความสะดวก

2.2 เพื่อศึกษากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องว่ามีปัญหาอุปสรรคหรือมีความสมบูรณ์เพียงพอต่อการปฏิบัติงานหรือไม่ เพื่อให้การบริหารจัดการตามข้อ 2.1 สามารถดำเนินการต่อไปได้ด้วยดี

2.3 เพื่อศึกษากลไกความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.4 เพื่อศึกษาถึงแนวทางการสนับสนุนการดำเนินงานตามข้อ 2.1 และ 2.3 ให้มีคุณภาพประสิทธิภาพ และมีมาตรฐานการดำเนินงานเดียวกัน

3. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งศึกษาภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในปัจจุบัน

4. วิธีการดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาทางเอกสารโดยการวิเคราะห์จากข้อมูลเอกสารต่าง ๆ จากนั้นนำร่างผลการศึกษาเสนอในการสัมมนาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังความคิดเห็นและนำข้อมูลดังกล่าวไปจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ต่อไป

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ได้รูปแบบการบริหารจัดการงานด้านปราบปรามการทุจริตที่มีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ สามารถดำเนินการกับเรื่องร้องเรียนที่ค้างอยู่ให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี และเรื่องร้องเรียนที่รับเข้ามาใหม่ให้สามารถดำเนินการต่อไปให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันรับเรื่อง

5.2 ได้ทราบถึงข้อกฎหมายและระเบียบที่ต้องปรับปรุงแก้ไขหรือร่างเพิ่มเติม เพื่อให้การดำเนินการตามข้อ 5.1 ดำเนินการได้ครบวงจร

5.3 ได้แนวทางการประสานงานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5.4 ได้แนวทางในการสนับสนุนการดำเนินงานตามข้อ 5.1 และ 5.3 เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพได้มาตรฐานเดียวกัน

บทที่ 2

มาตรการทางกฎหมายในการปราบปรามการทุจริต

การปราบปรามการทุจริต เป็นการควบคุมตรวจสอบแบบแก้ไขหรือควบคุมภายหลังที่มีการทุจริตเกิดขึ้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรควบคุมภายนอก มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานและเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการควบคุมตรวจสอบดังนี้

1. อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

1.1 อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

ก. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 301 วรรคสอง บัญญัติให้นำบทบัญญัติมาตรา 146 และ 265 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 146 ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สั่งการตามมาตรา 145

มาตรา 265 ในการปฏิบัติหน้าที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

ข. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ คือ

(1) แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 5)

(2) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้ส่วน (มาตรา 45)

(3) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ

รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ถ้อยคำ เพื่อประโยชน์แห่งการได้สวนข้อเท็จจริง (มาตรา 25 (1))

(4) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือ สถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือใน ระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการ เพื่อตรวจสอบ ค้น ยึดหรืออายัดเอกสารทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐาน อื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ได้สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้ สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ (มาตรา 25 (2))

(5) มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือ หน่วยงานเอกชน ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่การได้สวนข้อเท็จจริงหรือการวินิจฉัยชี้ขาด ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (มาตรา 25 (3))

(6) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ (มาตรา 26 (1))

(7) การดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัว ผู้ถูก กล่าวหา ซึ่งระหว่างการได้สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป (มาตรา 26 (2))

(8) ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงานเพื่อรอฟังผลการ พิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าระหว่างได้สวนข้อเท็จจริงการให้ ผู้ถูกกล่าวหา ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการ ได้สวนข้อเท็จจริง (มาตรา 90)

(9) พิจารณาควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาและการปล่อยตัวชั่วคราว (มาตรา 73 , 74)

(10) ฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายฟ้องคดีแทนในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงานเอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์ จึงให้แต่งตั้งคณะทำงานจากผู้แทนของทั้ง 2 หน่วยงานขึ้นเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แต่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้อง คดีได้ (มาตรา 97 วรรคสอง)

ค. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายฟ้องคดีแทน กรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์ จึงให้แต่งตั้งคณะทำงานจากผู้แทนของทั้ง 2 หน่วยงานขึ้นเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แต่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ (มาตรา 11)

1.2 อำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.

2542

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สอบสวนข้อเท็จจริง (มาตรา 14) และสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ประธานกรรมการและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานการสอบสวนให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินคดีต่อไป การดำเนินการเกี่ยวกับการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ถือว่าบทบัญญัติที่กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (มาตรา 14 , 15)

2. กระบวนการดำเนินงาน

2.1 กระบวนการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

- 1. เรื่องร้องเรียนที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีกรอบอยู่ 5 ประการ ดังนี้

(1) เป็นการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด รองอัยการสูงสุด และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย¹

(2) เป็นกรณีที่ผู้เสียหายกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร้ายแรงผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 58

² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66

(3) กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่ำรวยผิดปกติ³

(4) กรณีมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่นว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน 2 ปี⁴

(5) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ใดกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม⁵

- 2. ช่องทางในการส่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการพิจารณาดำเนินการของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มี 5 ช่องทาง คือ

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อัยการสูงสุด รองอัยการสูงสุด หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง หรือวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่ง⁶

(2) มีผู้กล่าวหา⁷

(3) ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินคดีกับนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่น⁸

(4) พนักงานสอบสวนส่งเรื่องมาให้⁹

(5) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่ หรือ ร่ำรวยผิดปกติ¹⁰

- 3. เรื่องร้องเรียนซึ่งถูกส่งเข้ามาสู่กระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว มีขั้นตอนการดำเนินการที่มีหลักประกันความยุติธรรมตามกฎหมาย ดังนี้

³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 77

⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 84

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 88

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 59

⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา ๘๕ และมาตรา 84

⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66

⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89

¹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 88 และมาตรา 77

(1) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. รับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะ ดำเนินการ ใดส่วนเองหรือแต่งตั้งคณะกรรมการใดส่วนดำเนินคดีแทนก็ได้ โดยประกอบด้วยกรรมการหนึ่งคน พนักงานเจ้าหน้าที่ และหรือผู้ทรงคุณวุฒิ การแต่งตั้งคณะกรรมการใดส่วน ต้องคำนึงถึงความเหมาะสม กับฐานะและระดับตำแหน่งการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร¹¹ บุคคลที่รู้เห็นเหตุการณ์ มีส่วนได้เสีย มีเหตุโกรธเคือง หรือมีความสัมพันธ์กับผู้ถูกกล่าวหา ห้ามมิให้แต่งตั้งเป็นอนุกรรมการใดส่วน¹²

(2) การใดส่วนต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อให้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐาน พยานบุคคล และมีสิทธินำพยานความหรือบุคคลอื่นเข้าฟังได้¹³

(3) การรับฟังคำชี้แจงหรือสอบปากคำพยานบุคคล ต้องมีอนุกรรมการอย่างน้อย 2 คน ร่วม ดำเนินการ และอนุกรรมการต้องเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ 1 คน หากเป็นการรับฟังคำชี้แจงหรือสอบปากคำบุคคล ตามมาตรา 58 ต้องมีอนุกรรมการที่เป็นกรรมการเข้าร่วมด้วย¹⁴

(4) เมื่อใดส่วนเสร็จแล้วต้องทำรายงานเสนอประธานกรรมการ ป.ป.ช.¹⁵ และประธาน กรรมการ ป.ป.ช. ต้องจัดให้มีการประชุมพิจารณาเรื่องนั้นภายใน 30 วัน¹⁶

(5) ในระหว่างใดส่วนข้อเท็จจริง หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใดๆ นอกจากถึงแก่ความตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการใดส่วน ข้อเท็จจริงเพื่อจะดำเนินคดีอาญา ดำเนินการทางวินัย หรือร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้วแต่ กรณีต่อไปได้ ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการอันเนื่องมาจากความตาย ให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการใดส่วนข้อเท็จจริงเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ต่อไปได้¹⁷

(6) องค์ประชุมและมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการวินิจฉัยต้องไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งหมด¹⁸

- 4. ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่ง รายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยัง

(1) ประธานวุฒิสภา ถ้าข้อกล่าวหาอันเป็นเรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งมาหรือเรื่องของผู้เสียหาย ยื่นคำร้องขอ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.¹⁹

11 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 45 วรรคสอง

12 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 46 วรรคหนึ่ง

13 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 47

14 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 48

15 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 50

16 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 51

17 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 57

18 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 20 และมาตรา 23

(2) อัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ²⁰

(3) ในกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้อง ต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี²¹

(4) ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน ผู้ถูกกล่าวหา²²

- 5. ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล และข้อกล่าวหาอื่นเป็นเรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งมา หรือผู้เสียหายยื่นคำร้องเพื่อดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา นับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติดังกล่าว ผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อมิได้ จนกว่าวุฒิสภามีมติหรือ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำพิพากษา แล้วแต่กรณี²³

- 6. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่าคดีใดมีมูลจะส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังนี้

(1) การถอดถอนออกจากตำแหน่งและการดำเนินการทางวินัย

(1.1) การถอดถอนออกจากตำแหน่ง เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภามีมติโดยเร็ว ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานให้นอกสมัยประชุม ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบ เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าว และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ²⁴ สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียง ลงคะแนน ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภา ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ให้ผู้นั้นพ้นตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้น ในการดำรงตำแหน่งใดทางการเมืองหรือในหน่วยงานของรัฐ หรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี²⁵

(1.2) การดำเนินการทางวินัย

(1.2.1) กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่ามีมูลทุจริต

- ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยภายในสามสิบวัน ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก โดยให้ถือว่ารายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย เว้นแต่กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาล

19 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 56 (1)

20 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 56 (2)

21 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 (3) และมาตรา 97

22 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 93

23 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 55

24 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 64

25 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 65

ปกครองข้าราชการอัยการ ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานไปยัง ประธานองค์กรกลางบริหารบุคคลของ ข้าราชการทั้ง 3 ประเภท เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายนั้น²⁶ เมื่อได้ลงโทษแล้ว ให้แจ้งผลให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวัน²⁷

- ผู้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนไม่ดำเนินการตาม (1.21) ถือว่ากระทำความผิดวินัยหรือกฎหมาย²⁸

- หากผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการทางวินัย หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า การลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการ หรือในกรณีจำเป็น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งองค์กรกลางบริหารบุคคลพิจารณาต่อไปก็ได้ เว้นแต่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการอัยการ ให้ประธาน กรรมการ ป.ป.ช. แจ้งความเห็นไปยังประธานกรรมการตุลาการ ประธานตุลาการศาลปกครอง ประธาน คณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี²⁹

(1.2.2) กรณีร่ำรวยผิดปกติ

- ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เว้นแต่ผู้ ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการอัยการให้แจ้งไปยังประธาน กรรมการตุลาการ ประธานกรรมการตุลาการศาลปกครอง ประธานคณะกรรมการอัยการแล้วแต่กรณี³⁰

(2) การดำเนินการทางอาญา

(2.1) ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่นให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง³¹

(2.2) ผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจ³²

²⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92

²⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 93

²⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 94

²⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 95

³⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 (4)

³¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 70 ประกอบมาตรา 10

แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

³² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 97

(2.3) ผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐนอกจาก (2.1) และ (2.2) ให้ยื่นการสูงสุด ฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา³³

(2.4) กรณีตาม (2.1) และ (2.3) เมื่อยื่นการสูงสุดได้รับรายงานเอกสารพร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วเห็นว่ายังไม่สมบูรณ์ ให้ยื่นการสูงสุดแจ้งให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ เพื่อดำเนินการต่อไป ในกรณีนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และยื่นการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่าย จำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้ ยื่นการสูงสุดดำเนินการต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน³⁴

(3) การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินมี 2 กรณีคือ อันเนื่องมาจาก คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่าร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งเป็นกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการเอง และกรณีส่งเรื่องให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดำเนินการ

(3.1) กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่าร่ำรวยผิดปกติ

(3.1.1) ผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ให้ยื่นการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง³⁵

(3.1.2) ผู้ดำรงตำแหน่งรองยื่นการสูงสุด และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงนอกจาก (3.1.1) ให้ยื่นการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี³⁶

(3.1.3) ผู้ดำรงตำแหน่งยื่นการสูงสุด ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี³⁷

(3.1.4) ผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่บุคคลตาม (3.1.1) – (3.1.3) ให้ยื่นการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี³⁸

กรณีตาม (3.1.1) และ (3.1.2) หากยื่นการสูงสุดเห็นว่ารายงานยังไม่สมบูรณ์ให้แต่งตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และยื่นการสูงสุดขึ้นพิจารณา หากหาข้อยุติไม่ได้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขต

³³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 97 วรรคหนึ่ง

³⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 10.11 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 97 วรรคท้าย

³⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 (1)

³⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 (2)

³⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 (3)

³⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 (4)

อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแล้วแต่กรณี³⁹ การดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่นเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งอื่นให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม⁴⁰

(3.2) กรณีส่งเรื่องให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดำเนินการ

เป็นกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดทางอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าได้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 (5) คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ง. ดำเนินการได้ ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างสำนักงาน ป.ป.ช. กับสำนักงาน ป.ป.ง. เรื่องความร่วมมือในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงวันที่ 22 กันยายน 254

(4) การยกเลิกหรือการเพิกถอนสิทธิ หากมีกรณีปรากฏว่าได้โอนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิ หรือเอกสารสิทธิที่ผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตนั้นด้วย โดยให้ดำเนินการภายในสามสิบวัน แล้วแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ หากไม่ดำเนินการถือว่ากระทำความผิดวินัยหรือกฎหมาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อให้สั่งการไปตามที่เห็นสมควร⁴¹

39

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 วรรคสอง

40

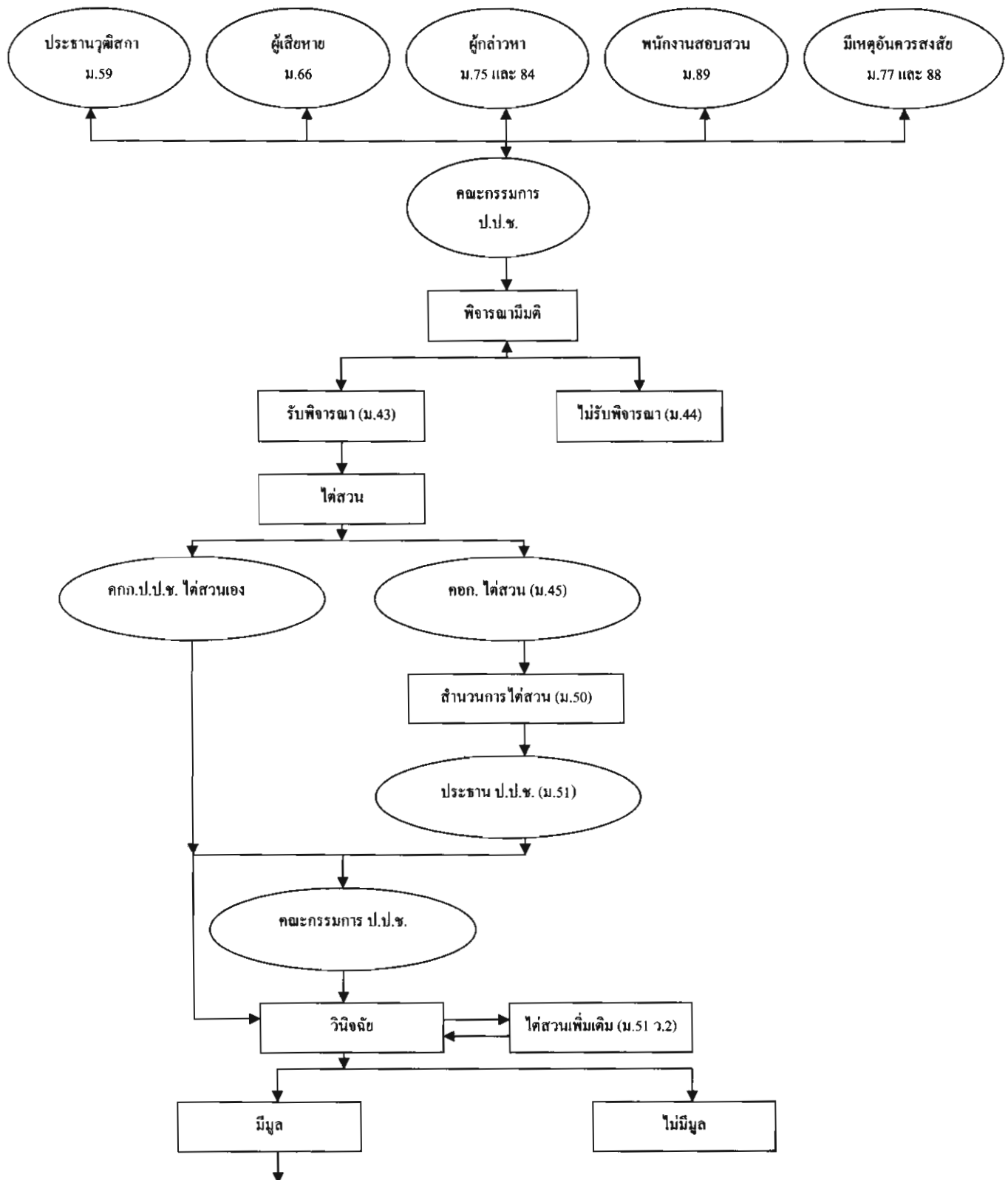
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 9

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 วรรคสาม

41

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 93,94,95,99

-7. แผนภูมิแสดงขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงและการเชื่อมโยงกับองค์ประกอบที่เกี่ยวข้อง



คอก.ไต่สวน = คณะอนุกรรมการไต่สวน

-8. ข้อสังเกตเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ทางอาญาและการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กับ การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 การดำเนินการทางอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

ก. การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 – 95 บัญญัติไว้ว่าเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีกในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายและระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี เมื่อได้รับรายงานดังกล่าวแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ผู้ใด ละเลยไม่ดำเนินการตามมาตรา 93 ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือกฎหมาย และผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษ

การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มีข้อแตกต่างกัน ดังนี้

(1) การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ใช้คำว่า “อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ” ส่วนการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ใช้คำว่า “อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ” การใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาอันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติมิใช่ฐานความผิดจากการสอบสวนวินัยโดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเองและมีใช้กรณีที่ถูกกล่าวหาถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฯ การอุทธรณ์จึงต้องอยู่ในขอบเขตที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้โดยมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กล่าวคือ อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ องค์กกรกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา (ก.พ.) และองค์กรที่มี

อำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนจากกระบวนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว จึงมีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น การที่องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือ กระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการเฉพาะ โดยการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงใหม่ แล้วเปลี่ยนฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษใหม่ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติ ดังนั้นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัย ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้ว ให้เป็นประการอื่นได้อีก⁴²

(2) หากผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใดๆ นอกจากความตายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อที่จะดำเนินการคดีอาญา ดำเนินการทางวินัยหรือร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน แล้วแต่กรณีต่อไปได้ (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 57) และผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาย้อนหลังไปถึงก่อนที่จะพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการได้⁴³

(3) มูลความผิดกรณีเดียวกัน หากผู้บังคับบัญชาลงโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาไปแล้ว การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนและพิจารณาลงโทษ ผู้ถูกกล่าวหาในกรณีนี้ถือ เป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และไม่อาจถือว่าเป็นการพิจารณาลงโทษที่ซ้ำซ้อนแต่อย่างใด⁴⁴

(4) รายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีฐานะเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ส่วนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีฐานะเป็นมติของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่ถือเป็นคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือสถานภาพของผู้ถูกฟ้องคดีโดยตรง⁴⁵

42 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546

43 คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 547/2546

44 คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 32/2547

45 คำสั่งศาลปกครองกลางคดีหมายเลขคำที่ 423/2546

(5) หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาทำความผิดปกติ ผู้บังคับบัญชาต้องสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ⁴⁶

ข. การดำเนินการทางอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กับการดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 97 บัญญัติให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วเห็นว่ารายงานเอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุนข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด ตั้งคณะกรรมการขึ้นโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน

ดังนั้น ในคดีอาญาที่ผ่านกระบวนการไต่สวนจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้อัยการสูงสุด มีอำนาจหน้าที่ฟ้องคดีต่อศาลเท่านั้น หากเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สมบูรณ์ ก็ต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา หากหาข้อยุติได้ อัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ หากหาข้อยุติไม่ได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน อัยการสูงสุดไม่มีอำนาจที่จะสั่งไม่ฟ้องแต่อย่างใด

ค. การดำเนินการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

การดำเนินการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินหรือมาตรการริบทรัพย์ทางแพ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มีข้อแตกต่างกัน ดังนี้

(1) การจะดำเนินการตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะต้องมีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่เสียก่อน แต่การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่จำเป็นต้องมีการกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

(2) ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดใด เป็นทรัพย์สินที่สามารถดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือกฎหมายอื่นได้อยู่แล้ว แต่ยังไม่มีการดำเนินการ

กับทรัพย์สินนั้นตามกฎหมายดังกล่าว หรือดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว แต่ไม่เป็นผล หรือการดำเนินการตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะก่อให้เกิดประโยชน์ แก่ทางราชการมากกว่าก็ให้ดำเนินการกับทรัพย์สินนั้นต่อไปตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน⁴⁷

2.2.2 กระบวนการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542

ในกรณีที่มิพพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่ามีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการสอบสวนข้อเท็จจริงและหากคดีมีมูลให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) กรณีผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยไม่มีบุคคลอื่นใดเกี่ยวข้องให้ดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) กรณีเป็นบุคคลอื่นนอกจาก (1) ให้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน

(3) กรณีบุคคลตาม (1) และ (2) ร่วมกันกระทำความผิดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เลือกที่จะส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวน หรือจะดำเนินการสอบสวนเองซึ่งการดำเนินการต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบุคคลและการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน จึงต้องพิจารณาดำเนินการและการกระทำประกอบกันทั้ง 2 ฉบับ คือ

หากเห็นว่าผลการสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำกล่าวหาหรือเรียนหรือพฤติการณ์ตามที่ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมูลความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้จัดทำรายงานและความเห็นพร้อมทั้งสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริง เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการกับผู้ผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลอื่น นอกจากบุคคลตาม (1) ให้จัดทำรายงานและความเห็นพร้อมทั้งสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริง เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการกล่าวโทษบุคคลนั้นต่อพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อดำเนินคดีต่อไป ในการดำเนินการของพนักงานสอบสวน ให้ถือรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก

(3) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 โดยร่วมกับบุคคลอื่นที่ลักษณะคดีมีความเกี่ยวเนื่องเป็นความผิดเดียวกันไม่ว่าจะเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนให้จัดทำรายงานและความเห็นพร้อมทั้งสำนวนข้อเท็จจริง เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการกับผู้ขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กระทำผิดฐานใดฐานหนึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 และเป็นการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมด้วย โดยกระทำหรือร่วมกับบุคคลอื่นกระทำที่ลักษณะคดีมีความเกี่ยวเนื่องเป็นความผิดเดียวกันไม่ว่าจะเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ให้จัดทำรายงานและความเห็นพร้อมทั้งสำนวน การสอบสวนข้อเท็จจริง เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการกับผู้ขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(5) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กระทำผิดฐานใดฐานหนึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 แต่ลักษณะความผิดมิได้เป็นการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยกระทำหรือร่วมกับบุคคลอื่นกระทำที่ลักษณะคดีมีความเกี่ยวเนื่องเป็นความผิดเดียวกันไม่ว่าจะเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ให้จัดทำรายงานและความเห็นพร้อมทั้งสำนวนสอบสวนข้อเท็จจริง เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณา ดังต่อไปนี้

ก) ดำเนินการสอบสวน เพื่อดำเนินคดีกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ทั้งหมดในคราวเดียวกัน

ข) ส่งผลการดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง ไปยังพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ในกรณีเป็นคดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2542 เพื่อเป็นผู้ดำเนินคดีต่อไป⁴⁸

หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลือกวิธีการดำเนินการสอบสวนเองโดยไม่ส่งพนักงานสอบสวน เมื่อดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้วให้ส่งรายงานการสอบสวนให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินคดีต่อไป การดำเนินการเกี่ยวกับการส่งฟ้องหรือส่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาถือว่าทบทวนที่กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

3. ความเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.1 ความเชื่อมโยง กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 แบ่งเป็นจุดเริ่มต้นดำเนินการได้สวน ระหว่างดำเนินการได้สวน และเมื่อได้สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว

ก. จุดเริ่มต้นดำเนินการได้สวน

- 1) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา กรณีเข้าชื่อถอดถอนของ ส.ส. ส.ว. และประชาชน
- 2) หน่วยงานต้นสังกัด รวมทั้งหน่วยงานฝ่ายทหาร กรณีพบการกระทำความผิดหรือต้องเป็นผู้เสียหาย ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
- 3) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรณีดำเนินการตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ข. ระหว่างดำเนินการได้สวน

- 1) เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช.⁴⁹
- 2) ขอให้ศาล พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใด เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้

ค. เมื่อได้สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว

1. ต้นสังกัด กรณีดำเนินการทางวินัย หรือขอให้เพิกถอนสิทธิ
2. ประธานวุฒิสภา กรณีถอดถอนออกจากตำแหน่ง
3. สำนักงานอัยการสูงสุด กรณีดำเนินการทางอาญา และการดำเนินการร้องขอให้ ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีร่ำรวยผิดปกติ
4. สำนักงาน ปปง. กรณีสำนักงาน ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้ดำเนินการตามบันทึกข้อตกลง ลงวันที่ 22 กันยายน 2547

3.2 ความเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

ก. จุดเริ่มต้นของการสอบสวนข้อเท็จจริง

- 1) ต้นสังกัด กรณีพบการกระทำความผิด
- 2) พนักงานสอบสวน กรณีมีการร้องทุกข์กล่าวโทษ

ข. ระหว่างดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง

49

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 301 วรรคสองประกอบมาตรา 146 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 25 (1)

1) หน่วยงานของรัฐกรณีปฏิบัติตามคำสั่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2) พนักงานสอบสวน ดำเนินการตามหมายของศาลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ศาล
ออกให้

ค. เมื่อดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว และคดีมีมูล

1) ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงาน
ของรัฐ พ.ศ. 2542 หากอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2) พนักงานสอบสวน กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้ดำเนินการ

3) กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้ดำเนินการ กรณีวงเงิน
ของเรื่องร้องเรียนมีมูลค่าตั้งแต่ 100 ล้านบาท ตามประกาศคณะกรรมการคดีพิเศษ
ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2547

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติงานด้านปราบปราม
การทุจริต มีความเชื่อมโยงกับบุคคลและหน่วยงานต่างๆ เป็นจำนวนมาก ตั้งแต่กระบวนการเริ่มต้นจนถึง
สิ้นสุดการดำเนินงาน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยลำพังเพียงองค์กรเดียว
และเมื่อมีส่วนเกี่ยวข้องกับหลายองค์กร การจัดระเบียบการปฏิบัติงานให้เป็นระบบจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่
จะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

บทที่ 3

ผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรค

1. ผลการดำเนินงาน

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ระหว่างวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 – 31 ธันวาคม 2547 ปรากฏรายละเอียดดังนี้⁵⁰

ตารางสถิติผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้านการปราบปรามการทุจริต

ข้อมูลระหว่างวันที่ 18 พ.ย. 2542 – 31 ธ.ค. 2547

ประเภท	รับ ดำเนินการ	ดำเนินการเสร็จ				คงเหลือ
		ตกไป	ไม่รับ/ยก	ชี้มูล	รวม	
(1) เรื่องรับโอน ตามมาตรา 128 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ	2,084	1,731	34	53	1,818	266
(2) เรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งมา (ขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 58)	15	12	1	0	13	2
(3) เรื่องกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่	71	10	32	2	44	27
(4) เรื่องกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติ	135	5	84	1	90	45
(5) เรื่องกล่าวหา หรือเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่	5,295	770	1,391	16	2,177	3,118
(6) เรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้ตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ	4,300	592	517	265	1,374	2,926
รวม	11,900	3,120	2,059	337	5,516	6,384
(7) เรื่องที่กล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ 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 547 ราย จำแนกดังนี้

1. ชี้มูลความผิดทางวินัย จำนวน 36 เรื่อง 143 ราย
2. ชี้มูลความผิดทางอาญา จำนวน 121 เรื่อง 149 ราย

3. ข้อมูลความผิดทางวินัยและทางอาญา จำนวน 184 เรื่อง 253 ราย
4. ร่ำรวยผิดปกติ จำนวน 2 เรื่อง 2 ราย (เรื่องข้อมูล ตาม (1) เป็นกรณีข้อมูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ จำนวน 1 เรื่อง และเมื่อรวมกับเรื่องข้อมูลตาม (4) จึงเป็นกรณีข้อมูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติทั้งสิ้น จำนวน 2 เรื่อง

สถิติการติดตามผลการดำเนินการทางวินัยและการดำเนินคดีทางอาญา

18 พ.ย. 2542 – 31 ธ.ค. 2547⁵¹

การดำเนินการ	จำนวน	
	เรื่อง	ราย
1. ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัย	227	435
2. ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยแล้ว	214	407
3. ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญา	269	395
3.1 อัยการสูงสุดสั่งฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจแล้ว	147	214
3.2 ตั้งคณะทำงานร่วม (ตามมาตรา 97 วรรคสอง)	33	64
3.3 ตั้งคณะทำงานร่วม (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 ศาลแพ่งและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ มีคำพิพากษาว่า ร่ำรวยผิดปกติ	2	2
4.5 อยู่ระหว่างการพิจารณาคดี	46	93
5. ออกหมายจับและอยู่ระหว่างดำเนินการขอออกหมายจับ	64	66

⁵¹ ที่มา : สำนักคดี, สำนักนโยบายและแผน สำนักงาน ป.ป.ช. 2547

2. ปัญหาและอุปสรรค

2.1 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

จากสถิติผลการดำเนินงานปราบปรามการทุจริตระหว่างวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 - 31 ธันวาคม 2547 สำนักงาน ป.ป.ช. รับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการ 9,816 เรื่อง รวมกับเรื่องร้องเรียน ที่รับโอนมาจากสำนักงาน ป.ป.ป. อีก 2,084 เรื่อง รวมทั้งสิ้น 11,900 เรื่อง ดำเนินการแล้วเสร็จ 5,516 เรื่อง ค้างดำเนินการ 6,384 เรื่อง เรื่องที่ดำเนินแล้วเสร็จ 5,516 เรื่อง เป็นเรื่องซึ่งมูลความผิด 337 เรื่อง และเป็นเรื่องราวผิดปกติเพียง 2 เรื่อง ส่วนที่เหลือเป็นเรื่องที่ไม่รับ ไม่ยกขึ้นพิจารณา หรือตกไป ซึ่งจากสถิติดังกล่าวทำให้เห็นว่า

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

(2) เรื่องร้องเรียนที่รับไว้ดำเนินการ เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จมีมูลความผิดเพียงร้อยละ 6 โดยใช้กระบวนการดำเนินการเดียวกันทุกเรื่อง

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

สำหรับปัญหาดังกล่าว เกิดจากอุปสรรคดังนี้

(1) การบริหารงานคดี

(1.1) การปฏิบัติงานจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ไม่มีการกระจายงานให้หน่วยงานอื่นช่วยรับผิดชอบดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม แม้จะมีบันทึกข้อตกลงร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานอัยการสูงสุด แต่ก็มีปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะอนุกรรมการในพื้นที่ไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย หรือได้รับคำสั่งย้ายให้ไปปฏิบัติงานต่างพื้นที่ ทั้งที่หากมีการทุจริตเกิดขึ้น หน่วยงานต้นสังกัดต้องดำเนินการทางวินัยกับผู้กระทำความผิดอยู่แล้ว เช่น กรณีข้าราชการพลเรือนกระทำความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 99 เป็นต้น

(1.2) การดำเนินการกับเรื่องกล่าวหาหรือร้องเรียนจะใช้กระบวนการดำเนินการเดียวกันทุกเรื่อง ไม่มีการจำแนกลักษณะประเภทของคดีว่าเป็นคดีใหญ่หรือคดีเล็ก

(1.3) การดำเนินการกรณีเรื่องราวผิดปกติซึ่งเป็นมาตรการริบทรัพย์ทางแพ่ง ไม่มีการประสานการดำเนินการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงาน ป.ป.ง. อย่างเป็นทางการทั้งที่

งานมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน อันเนื่องจากผลกระทบจากการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(2) บุคลากร

(2.1) จำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติงานไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน

(2.2) ขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

(3) ระบบงาน

รายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นรายงานการสอบสวนทางวินัยของ คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย รวมทั้งองค์การพิจารณาอุทธรณ์ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยให้เป็นประการอื่นได้อีก และเป็นสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แม้คดีทุจริตต่อหน้าที่ของทหารก็ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ไม่สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นดำเนินคดีอาญาได้⁵² เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นและเห็นว่าคดีมีมูลความผิดทางอาญาก็จะส่งเรื่องให้ อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ หากอัยการสูงสุดเห็นว่ารายงานการไต่สวนของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์ก็ต้องแต่งตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างสำนักงานอัยการสูงสุดและ สำนักงาน ป.ป.ช. ขึ้นพิจารณา หากหาข้อยุติไม่ได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลได้เอง หรือแต่งตั้งทนายฟ้องคดีแทนโดยที่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจที่จะสั่งไม่ฟ้องแต่อย่างใด ดังนั้นการวาง ระบบงานและการควบคุมคุณภาพของงานจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง แต่ขณะนี้ยังขาดการให้ความสำคัญ ในเรื่องดังกล่าว

(4) การประสานการบังคับใช้กฎหมายและการประสานงานกับหน่วยงานอื่น

หากพิจารณาจากภาระหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. แล้วมีความจำเป็นต้องประสานงานกับ หน่วยงานอื่น เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงาน ปปง. แต่ขณะนี้ถึงแม้จะมีบันทึกข้อตกลงระหว่าง สำนักงาน ป.ป.ช. กับหน่วยงานต่าง ๆ แต่ก็ยังไม่ได้รับการปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม ทำให้การบังคับใช้ กฎหมายไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

2.2 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคา ต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

จากสถิติผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้านปราบปรามการ ทุจริต ระหว่างวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 – 31 ธันวาคม 2547 กรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิด ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 ปรากฏว่าระยะเวลาประมาณ

⁵² ค.วินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 365/2547

5 ปี ในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมีการรับเรื่องไว้ดำเนินการ 946 เรื่อง ดำเนินการแล้วเสร็จ 258 เรื่อง ค้างดำเนินการ 688 เรื่อง เฉลี่ยรับเรื่องปีละประมาณ 190 เรื่อง แต่ดำเนินการแล้วเสร็จปีละประมาณ 50 เรื่อง ค้างปีละประมาณ 140 เรื่อง รวม 5 ปี มีเรื่องค้างประมาณ 700 เรื่อง เรื่องที่แล้วเสร็จ จำนวน 258 เรื่อง มีมูลเพียง 6 เรื่อง ซึ่งมีปัญหาและอุปสรรคเช่นเดียวกับการดำเนินการในคดีทุจริตตำรวจผิปกติ

บทที่ 4

ผลการศึกษา

1. รูปแบบความร่วมมือในการบริหารงานปราบปรามการทุจริต ซึ่งเสนอต่อที่ประชุมสัมมนาขององค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาได้เสนอร่างรายงานของการศึกษารูปแบบความร่วมมือในการบริหารงานด้านปราบปรามการทุจริตต่อที่ประชุมสัมมนาขององค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ สำนักงานองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายต่างๆ ฝ่ายเลขานุการของอ.ก.พ. กระทรวงทุกกระทรวง ผู้แทนพรรคการเมือง ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 4 พรรค คือ พรรคไทยรักไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคมหาชน ผู้แทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนคณะกรรมการศาลยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนวุฒิสภานักวิชาการ ผู้แทนรัฐวิสาหกิจ เครือข่ายประชาชนด้านคอร์รัปชัน สภานายความ รวม 115 คน เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2548 ณ โรงแรม เดอะทวิน ทาวเวอร์ กรุงเทพมหานคร โดยมีแนวคิด ทิศทาง กลยุทธ์ กลไกในการบริหารงานปราบปรามการทุจริต และรายละเอียดของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานด้านปราบปราม ดังนี้

1.1 แนวคิดและทิศทางในการบริหารงานปราบปรามการทุจริต

การศึกษานี้มีแนวคิดที่จะดำเนินการกับเรื่องค้างให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี และสามารถดำเนินการกับเรื่องที่รับดำเนินการเข้ามาใหม่ได้ไม่ต่ำกว่า 2,000 เรื่องต่อปี และเตรียมพร้อมที่จะรับงานด้านการทุจริตของภาคเอกชน ซึ่งจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการคอร์รัปชันของสหประชาชาติ โดยไม่เพิ่มอัตราค่าจ้างของ สำนักงาน ป.ป.ช. และลดค่าใช้จ่ายในการ ดำเนินการต่อหน่วย รวมทั้งกำหนดมาตรฐานคุณภาพของงานให้เป็นที่ยอมรับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยจัดทำแผนบริหารงานปราบปรามการทุจริตในช่วงระยะเวลา 4 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2549 - 2552

1.2 กลยุทธ์ในการบริหารงานด้านปราบปรามการทุจริต

(1.) กระจายความรับผิดชอบ โดยแบ่งภารกิจที่จะดำเนินการว่าเรื่องใดคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการเอง เรื่องใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการร่วมกับหน่วยงานอื่นและเรื่องใดที่ มอบหมายให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ ซึ่งสามารถแบ่งภารกิจดังกล่าวได้ ดังนี้

(1.1) กรอบภารกิจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

(1.1.1) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการเองมีดังนี้

- เรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งมาให้ดำเนินการ กรณีเป็นการร้องขอให้ ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง

- กรณีผู้เสียหายกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น และทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

- เรื่องร้ายแรงผิดปกติทั้งหมด

- เรื่องกล่าวหาร้องเรียนหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุสงสัยว่าเจ้าหน้าที่อื่นรัฐทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ 9 หรือเทียบเท่าขึ้นไป

- เรื่องอื่นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นควรดำเนินการเอง

(1.1.2) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการร่วมกับหน่วยงานต้นสังกัดโดย

อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา 301 วรรคสองประกอบมาตรา 146 และ 265 ให้หน่วยงานต้นสังกัดหรือหน่วยงานกำกับดูแลเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับ 8 ลงมา(ตามข้อเสนอของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ต้องการลดภาระงานและร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2547⁵³) หรือผู้บริหารสมาชิก สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้น กทม.) โดยดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่ตามแนวทางที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดเมื่อได้ข้อยุติแล้ว ให้ทำความเข้าใจว่าสมควรยุติเรื่องหรือดำเนินการทางวินัยอาญา เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาต่อไปซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยหรืออาจให้ดำเนินการเพิ่มเติมก็ได้การกำหนดแนวทางดังกล่าวก็เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรวินิจัยความผิดตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2 /2546

(1.1.3) เรื่องที่ส่งให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ คือเรื่องที่ส่งให้สำนักงาน ป.ป.ง. ดำเนินการกับผู้ที่ถูกชี้มูลความผิด เนื่องจากเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างสำนักงาน ป.ป.ช. กับสำนักงาน ป.ป.ง. ลงวันที่ 22 กันยายน 2547

(1.2) กรอบภารกิจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

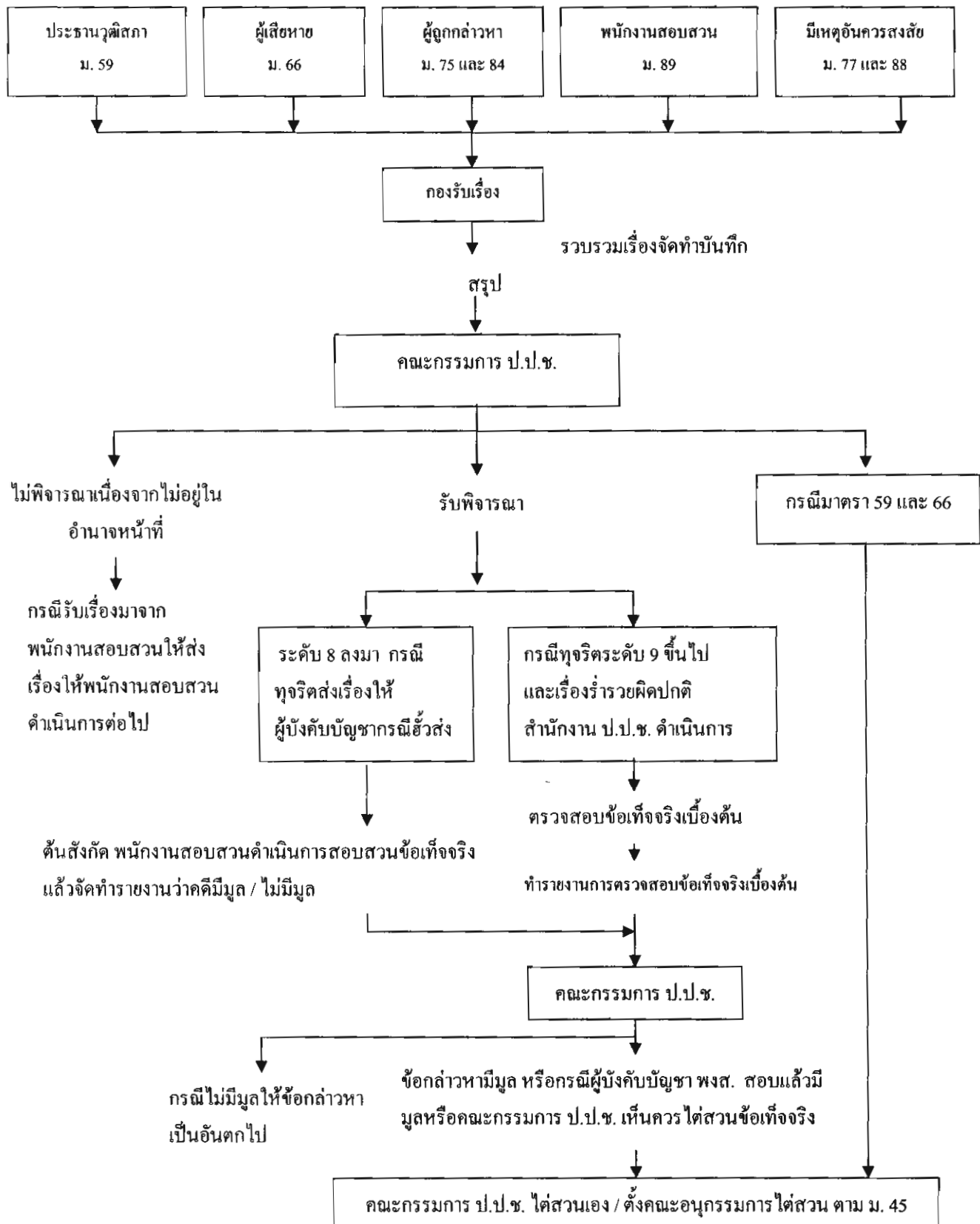
โดยมีวิธีดำเนินการตามข้อ (1.1) แต่มอบหมายให้พนักงานสอบสวนดำเนินการแทนต้นสังกัด เนื่องจากมีภาคเอกชนร่วมด้วย และเป็นการดำเนินการตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

53

หนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ ปช 0012.02/539 ลงวันที่ 20 สิงหาคม 2546 และหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0503/17059 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2547

(2) เมื่อได้มีการกระจายความรับผิดชอบรายละเอียดตาม (1) สามารถจัดระบบงานตามและแผนภูมิแสดงขั้นตอนการดำเนินงานได้ ดังนี้

แผนภูมิแสดงขั้นตอนการดำเนินงานเมื่อจัดระบบงานใหม่แล้ว



1.3 กลไกการบริหารงานด้านปราบปรามการทุจริต

1.3.1 หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานที่ร่วมมือ

สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานเจ้าภาพ หน่วยงานที่แบ่งภารกิจให้เป็นหน่วยงานเจ้าภาพ ส่วนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นหน่วยงานที่ร่วมมือ โดยมีการจัดโครงสร้างในการดำเนินงาน ดังนี้

- (1) กลุ่มภารกิจได้สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น
- (2) กลุ่มภารกิจในการประสานงานกับหน่วยงานต้นสังกัด
- (3) กลุ่มภารกิจได้สวนวินิจัย
- (4) กลุ่มภารกิจสอบสวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอ

ราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

(5) กลุ่มภารกิจสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

- (6) กลุ่มภารกิจรื้อรายผิดปกติ

สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมีหน่วยงานรองรับภารกิจหรือหรือหน่วยงานประสานงานกับสำนักงาน ป.ป.ช. ด้วย

1.3.2 งบประมาณสนับสนุน

- (1) สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นผู้รับผิดชอบในการให้การสนับสนุนงบประมาณ ในการพัฒนาบุคลากร การพัฒนากฎหมายและระเบียบ รวมทั้งเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- (2) หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ จัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินงานตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548-2551 ยุทธศาสตร์ที่ 6 การพัฒนากฎหมายและการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

1.3.3 แนวทางการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล

- (1) สำนักงาน ป.ป.ช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันกำหนดแนวปฏิบัติร่วมกัน ให้ออกมาเป็นระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการได้สวนข้อเท็จจริง การได้สวนวินิจัย การดำเนินคดี เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันในการปฏิบัติ
- (2) สำนักงาน ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันจัดทำคู่มือในการปฏิบัติงาน รวมทั้งกำหนดมาตรฐานคุณภาพของงานร่วมกัน
- (3) สำนักงาน ป.ป.ช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมีการจัดโครงสร้างเพื่อรองรับภารกิจที่ดำเนินการร่วมกัน

1.3.4 แนวทางสนับสนุนการดำเนินงาน

เพื่อให้การดำเนินการปรากฏเป็นรูปธรรม สำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องมีการจัดตั้งคณะทำงาน เพื่อดำเนินการในเรื่องต่างๆ ดังนี้

- (1) การกำหนดระเบียบในการประสานงาน
- (2) การกำหนดมาตรฐานคุณภาพของงาน
- (3) การจัดทำหลักสูตรและคู่มือในการปฏิบัติงาน

และสำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการพัฒนาเจ้าหน้าที่ที่จะเป็นผู้ดำเนินการร่วมกันระหว่างสำนักงาน ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามหลักสูตรที่กำหนด

1.4 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานปราบปราม

1.4.1 สถานะของกฎหมายและระเบียบในปัจจุบัน

ก. รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ

- (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 301 วรรคสอง
- (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
- (3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542
- (4) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

ซึ่งสถานะของกฎหมายดังกล่าวสามารถดำเนินการตามหลักการที่กล่าวมาข้างต้นได้ แต่ขณะนี้ยังไม่มีกำหนดระเบียบรองรับ

1.4.2 การปรับปรุงแก้ไข หรือให้มีกฎหมายและระเบียบเพิ่มเติม

จะต้องดำเนินการออกระเบียบเพื่อกำหนดแนวทางและสนับสนุนการปฏิบัติงานดังต่อไปนี้

- (1) ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการดำเนินการได้สวนตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้นกระบวนการ
- (2) ระเบียบค่าตอบแทนของบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
- (3) ระเบียบว่าด้วยการประสานงานคดีความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

(4) ระเบียบการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน

(5) การร่างกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐของกระทรวงยุติธรรม ให้มีแนวทางและรูปแบบการดำเนินการตามหลักการที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเพื่อให้มีสถานะเป็นกฎหมายแทนการปฏิบัติตามระเบียบหรือคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นการดำเนินงานในลักษณะให้ความร่วมมือ

2. ผลการสัมมนา

ผู้เข้าสัมมนาได้พิจารณาข้อเสนอของผู้ศึกษาแล้วมีมติไม่เห็นด้วยกับรูปแบบความร่วมมือในการบริหารงานด้านปราบปรามการทุจริต ตามที่คณะผู้ศึกษาเสนอในข้อ 1 เนื่องจาก

(1) การที่จะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบตั้งแต่ข้าราชการระดับ 9 ขึ้นไป แล้วกระจายงานตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา ให้ต้นสังกัดดำเนินการแทนในเบื้องต้น จะทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. ไม่มีงานทำเพราะที่ผ่านมามีเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. คุ้มครองคดีระดับ 9 ขึ้นไปเพียง 4 เรื่องเท่านั้น ควรจะปรับการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เหมาะสมกับภารกิจโดยไม่จำเป็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแต่งตั้งคณะกรรมการทุกเรื่อง

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 301 (3) ให้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจไต่สวนวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือร้ายแรงผิดปกติ หากกระจายงานให้หน่วยงานอื่นดำเนินการเห็นว่ากฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ ประชาชนขาดความเชื่อมั่น เพราะระบบการตรวจสอบการทุจริตจะเข้าสู่ระบบเดิมที่หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการอยู่แล้วแต่ไม่ได้ผล พยานหลักฐานแสวงหาได้ยาก เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อน มาตรฐานการทำงานไม่เป็นเอกภาพ

(3) มีความยุ่งยากซับซ้อน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรทบทวนการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากขึ้น ซึ่งอาจนำระบบของศาลมาใช้ เช่น การพิจารณาคดีต่อเนื่อง การตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น ใช้เจ้าหน้าที่/กรรมการ ป.ป.ช. เพียงคนเดียว และให้มีอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเข้ามาปฏิบัติงานอย่างจริงจัง รวมทั้งขอรับการสนับสนุนภาคเอกชนหรือหน่วยงานที่เป็นกลางอื่นๆ เข้ามาร่วมตรวจสอบและประสานงานกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และรัฐบาลควรจะต้องสนับสนุนด้านบุคลากรและงบประมาณให้แก่สำนักงาน ป.ป.ช. อย่างเต็มที่

3. การนำผลการสัมมนามากำหนดรูปแบบความร่วมมือในการบริหารงานปราบปรามการทุจริต

จากผลการสัมมนาดังกล่าวในข้อ 2. ทำให้ทราบว่าหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องมีความเห็นพ้องกันที่จะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพียงองค์กรเดียวที่รับผิดชอบในการปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ด้วยความเชื่อมั่นในความเป็นกลาง ความเป็นเอกภาพและมีมาตรฐานเดียวกัน

เมื่อผลสรุปของการสัมมนาได้ผลเช่นนี้ คณะผู้ศึกษาจึงได้กำหนดรูปแบบความร่วมมือในการบริหารจัดการด้านปราบปรามการทุจริต โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 301 (3) มีรูปแบบความร่วมมือในการบริหารงานปราบปรามการทุจริต 3 รูปแบบ เริ่มจากรูปแบบที่ 1 คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบการบริหารด้านปราบปรามการทุจริตเพียงองค์กรเดียวทุกขั้นตอน รูปแบบที่ 2 คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบบางส่วน และกระจายงานให้หน่วยงานต้นสังกัดช่วยดำเนินการกรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดว่าทุจริตต่อหน้าที่ ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการกรณีกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินช่วยดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้ายวยผิดปกติ ซึ่งมีที่มาจากความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงิน และรูปแบบที่ 3 การจัดตั้งหน่วยงานกลางสังกัดฝ่ายบริหารเพื่อแบ่งเบาภาระคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปราบปรามการทุจริต

ก. รูปแบบที่ 1 คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบการบริหารด้านปราบปรามการทุจริตเพียงองค์กรเดียวทุกขั้นตอน

การดำเนินการตามรูปแบบนี้ ก็จะเป็นการดำเนินการในรูปแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยึดถือปฏิบัติมาตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน ซึ่งปรากฏว่าดำเนินการกับเรื่องร้องเรียนได้ประมาณปีละ 1,000 เรื่อง จากเรื่องที่ได้รับเข้ามาดำเนินการประมาณปีละ 2,000 เรื่อง ทำให้มีปัญหาเรื่องงานค้างสะสม โดยสิ้นปี พ.ศ. 2548 จะมีเรื่องค้างดำเนินการอย่างน้อย 9,000 เรื่อง

การที่จะคงรูปแบบนี้ไว้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องดำเนินการปรับรูปแบบการบริหารภายในเสียใหม่ โดยแบ่งขั้นตอนการไต่สวนออกเป็น 2 ขั้นตอน คือขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น และขั้นตอนการไต่สวนวินิจฉัยและลดการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนในน้อยลงเรื่องที่จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนและเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิร่วมด้วย

การบริหารในรูปแบบนี้ จะต้องมีการจัดโครงสร้างองค์กรของสำนักงาน ป.ป.ช. ใหม่โดยมีส่วนที่รับผิดชอบในการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นเพื่อดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อจะทราบข้อเท็จจริงว่ามีความผิดเกิดขึ้นจริงหรือไม่ มีใครเกี่ยวข้องบ้าง ซึ่งขั้นตอนนี้ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการแต่อย่างใด คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการได้เพราะยังไม่มีผลกระทบสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา ส่วนขั้นตอนในการไต่สวนวินิจฉัยนั้นเป็นขั้นตอนพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ ซึ่งจะต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหา หากจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนก็น่าจะเป็นขั้นตอนนี้เพราะผลการไต่สวนว่ามีมูลหรือไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา

ในสถานะทางกฎหมายปัจจุบัน คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการได้ทันที เพียงแต่ออกระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจนเท่านั้น ประการสำคัญจะต้องมีการกำหนดค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานได้สวนข้อเท็จจริงเสียใหม่ โดยอาจจะจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายสัปดาห์ในส่วนของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งในชั้นได้สวนข้อเท็จจริงและชั้นได้สวนวินิจัย โดยแยกเป็นสำนวนระดับง่าย ปานกลาง และยากหรือตามความหนาของสำนวนเหมือนการจ่ายค่าตอบแทนผลงานทางวิชาการ ส่วนค่าตอบแทนอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิควรกำหนดเป็นรายครั้ง

การดำเนินการกรณีของพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ก็ดำเนินการในหลักการเดียวกัน

ส่วนการดำเนินการกรณีร่ำรวยผิดปกตินั้นนอกเหนือจากในส่วนของเรื่องร้องเรียนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติที่จะต้องดำเนินการเองอยู่แล้ว หากกรณีมีการชี้มูลความผิดทางอาญาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่ ควรส่งเรื่องให้กลุ่มงานได้สวนกรณีร่ำรวยผิดปกติพิจารณาเสียก่อนว่าจะดำเนินการในกรณีร่ำรวยผิดปกติได้หรือไม่ หากดำเนินการตามกฎหมาย ป.ป.ช. ไม่ได้ผลก็ส่งให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดำเนินการต่อไป ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างสำนักงาน ป.ป.ช. กับสำนักงาน ป.ป.ง. ลงวันที่ 22 กันยายน 2547

สำหรับความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นควรจะมีการประชุมชี้แจงหน่วยงานระดับกระทรวง กรม และจังหวัด เพื่อให้เข้าใจร่วมกันในการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ทำไว้กับหน่วยงานต่างๆ ให้เป็นรูปธรรม การดำเนินการดังกล่าวสอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 – 2551 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 การพัฒนากฎหมายและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ข. รูปแบบที่ 2 คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบการได้สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป ส่วนระดับ 8 ลงมาให้ต้นสังกัดหรือพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรได้สวนวินิจัย

การดำเนินการในรูปแบบนี้ มีรายละเอียดตามข้อ 4.1 กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรได้สวนวินิจัยแต่ในการได้สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นว่าข้อกล่าวหาที่มีมูลความผิดจริงหรือไม่และมีบุคคลใดเกี่ยวข้อง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป ส่วนระดับ 8 ลงมา ให้ต้นสังกัดตรวจสอบข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่พร้อมเสนอความเห็นแล้วส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยชี้ขาดในชั้นสุดท้าย หากมีมูลคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะดำเนินการได้สวนวินิจัยพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษต่อไป

การดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ก็ดำเนินการในลักษณะเดียวกันเพียงแต่แต่งตั้งพนักงานสอบสวนให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วมอบหมายให้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับ 8 ลงมา

แล้วเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาว่าจะยุติเรื่องหรือจะดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาหรือกรณีที่เป็นเอกชนก็กล่าวโทษบุคคลนั้นต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป

การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่าทุจริตต่อหน้าที่ก็ส่งเรื่องให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงระหว่างสำนักงาน ป.ป.ช. กับสำนักงาน ปปง. ลงวันที่ 22 กันยายน 2547 ต่อไป

ค. รูปแบบที่ 3 คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบในการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นระดับ 9 ขึ้นไป ส่วนระดับ 8 ลงมาจัดตั้งองค์กรรับผิดชอบในการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นในสังกัดฝ่ายบริหาร แล้วส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนวินิจฉัย

การบริหารงานด้านปราบปรามการทุจริตและความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในรูปแบบนี้เป็นการแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินการตามรูปแบบที่ 2 กรณีหน่วยงานต้นสังกัดหรือพนักงานสอบสวนให้ความร่วมมือและดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกิดความล่าช้า จึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรขึ้นมารับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรงคล้ายแนวนโยบายของรัฐบาลที่จะจัดตั้ง สำนักงานป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐเพื่อรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว โดยจะต้องตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรนี้ ให้มีหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้วส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรไต่สวนและวินิจฉัยในขั้นสุดท้ายเพื่อให้มีผลผูกพันในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ขององค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ได้วางบรรทัดฐานไว้

การบริหารงานด้านปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรดำเนินการตามรูปแบบที่ 1 เป็นเบื้องต้น หากยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ จึงดำเนินการในรูปแบบที่ 2 และหากดำเนินการตามรูปแบบที่ 2 แล้วยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ก็ดำเนินการในรูปแบบที่ 3 ซึ่งความร่วมมือของหน่วยงานต่างๆ ก็จะเปลี่ยนแปลงไปตามรูปแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้ในการบริหารงานด้านปราบปราม ซึ่งจะมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้รูปแบบการบริหารในรูปแบบใด

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. สรุปผลการศึกษา

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการและการเมือง โดยมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 โดยสามารถแบ่งภารกิจออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านป้องกันการทุจริต ด้านปราบปรามการทุจริต และด้านตรวจสอบทรัพย์สิน ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งก่อนและหลังดำเนินการ

งานด้านปราบปรามการทุจริต เป็นการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหลังดำเนินการ กรณีที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงซึ่งเป็นกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน รวมทั้งพิสูจน์ว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นมูลความผิดตามที่กล่าวหาหรือไม่ เพื่อดำเนินการทางอาญา การดำเนินการทางวินัย การถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ยังรวมถึงการสอบสวนข้อเท็จจริง และสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ด้วย

ผลของการไต่สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หากไม่มีมูลก็จะตกไปแต่ถ้าหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาเป็นมูล ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยัง

- ประธานวุฒิสภา ถ้าข้อกล่าวหาเป็นเรื่องที่ประชุมวุฒิสภาส่งมา หรือเรื่องที่มีผู้เสียหายยื่นคำร้องขอ เพื่อเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาถอดถอนออกจากตำแหน่ง

- อัยการสูงสุด ถ้าผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีมูลความผิดทางอาญาหรือร้ายแรงผิดปกติ เพื่อฟ้องหรือยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ แต่ถ้าหากอัยการสูงสุดเป็นผู้ถูกกล่าวหา ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นผู้นำฟ้อง หรือยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ

- ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้กล่าวหา ถ้าผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีมูลความผิดทางวินัย หรือมีมูลความผิดต้องให้พ้นจากตำแหน่ง

การดำเนินการทางวินัย ทางอาญา และขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต พ.ศ. 2542 กับ การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 การดำเนินการทางอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีความแตกต่างกัน ดังนี้

ทางวินัย

- 1) รายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย
- 2) ผู้บังคับบัญชาต้องส่งลงโทษภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่มิคำสั่งลงโทษ
- 3) ผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการตาม 2) ให้ถือว่ามีความผิดทางวินัย
- 4) ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์อุทธรณ์พิทักษ์ในคำสั่งลงโทษภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มิคำสั่งลงโทษ
- 5) ผู้ถูกกล่าวหาแม้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ก่อนคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไต่สวนแล้วเสร็จ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีมูลความผิดภายหลังแล้วส่งเรื่องไปให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษ สามารถส่งลงโทษย้อนหลังไปถึงวันสุดท้ายผู้กล่าวหาดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 6) องค์การอุทธรณ์ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้ว ให้เป็นประการอื่นได้อีก
- 7) ในมูลกรณีเดียวกัน หากผู้บังคับบัญชาส่งลงโทษไปแล้ว แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเสร็จภายหลัง สามารถส่งเรื่องไปให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษได้อีก ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษซ้ำซ้อนแก่ประการใด

ทางอาญาหรือให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

อัยการสูงสุดไม่มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องหรือไม่ยื่นคำร้องต่อศาลหากเห็นว่าสำนวนไม่สมบูรณ์ พอที่จะดำเนินคดีได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด ตั้งคณะทำงานขึ้น โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่าๆ กัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีหรือยื่นคำร้องต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีหรือการยื่นคำร้องได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีหรือยื่นคำร้องเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน

การรับทรัพย์ทางแพ่ง

ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายการฟอกเงิน หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดต้องส่งเรื่องให้สำนักงาน ปปง. ดำเนินการต่อไปตามบันทึกข้อตกลงระหว่างสำนักงาน ป.ป.ช. กับ สำนักงาน ปปง. ลงวันที่ 22 กันยายน 2547 ซึ่งอาจดำเนินการกรณีร้ายแรง ผิดปกติด้วยก็ได้ และแม้ไม่มีข้อกล่าวหาที่มีมูลความผิดทางอาญา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารถดำเนินการกับกรณีที่มีการกล่าวหาว่าร้ายแรงผิดปกติได้

ในการดำเนินการด้านปราบปรามการทุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช. อนุกรรมการ และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ดังนี้ คือ

1) ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติหน้าที่

2) ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานสอบสวนหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้ รวมทั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

3) แต่งตั้งพนักงาน เจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่

4) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้ส่วน

5) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมาย เพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น บังคับ หรืออายัดเอกสารทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

6) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

7) การดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัว ผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง ปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิด หรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

8) ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงานเพื่อรอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าระหว่างไต่สวนข้อเท็จจริงการให้ผู้ถูก

กล่าวหายังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการสอบสวนข้อเท็จจริง

9) พิจารณาควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาและการปล่อยตัวชั่วคราว

10) ฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายฟ้องคดีแทนในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์จึงให้แต่งตั้งคณะทำงานจากผู้แทนของทั้งสองหน่วยงานขึ้นเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แต่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้

นอกจากนั้นยังมีอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สอบสวนข้อเท็จจริง และสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ประธานกรรมการ และกรรมการ ป.ป.ช. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานการสอบสวนให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินคดีต่อไป การดำเนินการเกี่ยวกับการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้ถือบทบัญญัติที่กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ภายใต้กรอบภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว ปรากฏผลดำเนินการ ด้านปราบปรามการทุจริตระหว่างวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 – 31 ธันวาคม 2547 สำนักงาน ป.ป.ช. รับเรื่องร้องเรียนกรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าทุจริตต่อหน้าที่ และร้ายแรงผิดปกติไว้ดำเนินการ 9,816 เรื่อง รวมกับเรื่องร้องเรียนที่รับโอนมาจากสำนักงาน ป.ป.ป. อีก 2,084 เรื่อง รวมทั้งสิ้น 11,900 เรื่อง ดำเนินการแล้วเสร็จ 5,516 เรื่อง เป็นเรื่องซึ่งมูลความผิด 337 เรื่อง และเป็นเรื่องร้ายแรงผิดปกติเพียง 2 เรื่อง ส่วนที่เหลือเป็นกรณีที่ไม่รับ / ไม่ยกขึ้นพิจารณา หรือไม่มีมูลแล้วตกไป สำหรับกรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 ปรากฏว่าระยะเวลาประมาณ 5 ปี ในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว รับเรื่องไว้ดำเนินการ 946 เรื่อง ดำเนินการแล้วเสร็จ 258 เรื่อง ค้างดำเนินการ 688 เรื่อง เรื่องที่แล้วเสร็จ มีมูลความผิดเพียง 6 เรื่อง

จากผลการดำเนินการดังกล่าว พบว่ามีปัญหาในการดำเนินการกับเรื่องร้องเรียนที่รับเข้ามามีความล่าช้า กล่าวคือมีเรื่องเข้ามาปีละประมาณ 2,000 เรื่อง แต่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จปีละประมาณ 1,000 เรื่อง ทำให้มีเรื่องค้างสะสม ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากการบริหารงานคดีเป็นหลักกล่าวคือ

1) การปฏิบัติงานจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ไม่มีการกระจายงานให้หน่วยงานอื่นช่วยรับผิดชอบดำเนินการ สำนักงาน ป.ป.ช. ในฐานะหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับผิดชอบทุกขั้นตอน

2) การดำเนินการกับเรื่องร้องเรียนใช้กระบวนการดำเนินการเดียวกับทุกเรื่องไม่มีการจำแนก ลักษณะคดีว่าเป็นคดีใหญ่ คดีเล็ก มีการตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นจำนวนมากปรากฏผล ดำเนินการคดีไม่มีมูลและตกไปเป็นส่วนใหญ่

3) จำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติงานไม่สอดคล้องกับปริมาณงานและขาดแคลนบุคลากรที่มีความชำนาญ เฉพาะด้าน

4) รายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นรายงานการสอบสวนทางวินัยของ คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย รวมทั้งองค์การพิจารณาอุทธรณ์ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงฐาน ความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยให้เป็นประการอื่นได้อีก และเป็นสำนวนการสอบสวนของพนักงาน สอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งอัยการไม่มีอำนาจที่จะสั่งไม่ฟ้องแต่อย่างใด การวางระบบงานและการควบคุมคุณภาพของงานจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง แต่ขณะนี้ยังขาดการให้ ความสำคัญในเรื่องนี้

5) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. มีความจำเป็นต้อง ประสานงานกับหน่วยงานอื่น เช่นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงาน ปปง. และหน่วยงานอื่นอีกหลาย หน่วยงานแม้จะมีการจัดทำและลงนามในบันทึกข้อตกลงร่วมมือกันในการปฏิบัติงานร่วมกัน แต่ก็ยังไม่ได้ รับการปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรดังเช่นกรณีของ พนักงานสอบสวนในการดำเนินการ ตามมาตรา 89 ที่มีปัญหาในการส่งเรื่อง ซึ่งไม่อยู่อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งส่งเรื่องที่มีการสอบสวนเพียงปากคำของผู้กล่าวหาโดยไม่ มีแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานประกอบอื่นๆ ทำให้ต้องมีการซักซ้อมความเข้าใจอยู่เสมอ

ด้วยปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวคณะผู้ศึกษาจึงได้เสนอรูปแบบในการบริหารจัดการด้านปราบปรามการ ทูจริต และกำหนดแนวทางในการสร้างความร่วมมือในการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือที่ สัมมนาซึ่งประกอบไปด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือผู้แทนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ภาคประชาชนและผู้แทน พรรคการเมือง จำนวน 115 คน ในวันที่ 15 มิถุนายน 2548 ณ โรงแรม เดอะทวิน ทาวเวอร์ กรุงเทพมหานคร รูปแบบดังกล่าวได้กำหนดแนวคิดและทิศทางในการบริหารงานปราบปรามการทุจริตโดย จะดำเนินการกับเรื่องค้างทั้งหมดให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 1 ปี ดำเนินการกับเรื่องที่เข้ามาใหม่ ได้ไม่ต่ำกว่าปีละ 2,000 เรื่อง และเตรียมพร้อมที่รับงานด้านการทุจริตของภาคเอกชน ซึ่งจะต้องดำเนินการ ให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชันของสหประชาชาติโดยไม่เพิ่มอัตรากำลังของสำนักงาน ป.ป.ช. ลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ รวมทั้งกำหนดมาตรฐานคุณภาพของงานให้เป็นที่ยอมรับของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยจัดทำแผนบริหารงานปราบปรามการทุจริตมีช่วงระยะเวลาดำเนินการ 4 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2549 - 2552 ขึ้น กำหนดกลยุทธ์โดยกระจายความผิดชอบในการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น ให้ต้นสังกัดดำเนินการในคดีทุจริตต่อหน้าที่ และให้พนักงานสอบสวนดำเนินการในคดีการกระทำผิดตาม กฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับ 8 ลงไป โดยรูปแบบนี้เป็นไปตามข้อเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ต้องการจะลดภาระงาน และมคิ

คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2547 ที่อนุมัติงานหลักการร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ. โดยต้นสังกัดหรือพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่ ตามแนวทางที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดเมื่อได้ข้อยุติแล้ว ให้ทำความเข้าใจว่าสมควรยุติเรื่องหรือดำเนินการทางวินัย / อาญา เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาต่อไป ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ได้ หรืออาจให้ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมก็ได้ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นด้วยว่าไม่มีมูลความผิดก็ให้เรื่องนั้นตกไป หากเห็นว่าต้องการดำเนินการทางวินัย / อาญา ต่อไป คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ดำเนินการไต่สวนวินัยจบ การกำหนดแนวทางในการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวก็เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์วินัยชี้ขาดความผิดตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2 / 2546 โดยกำหนดกลไกการบริหารด้วยการจัดองค์กรของสำนักงาน ป.ป.ช. หน่วยงานต้นสังกัดระดับกรมหรือกระทรวง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้สอดคล้องกับภารกิจตามรูปแบบที่กล่าวมาแล้ว สำนักงาน ป.ป.ช. เป็น ผู้รับผิดชอบสนับสนุนงบประมาณในด้านการพัฒนาบุคลากร และระบบ ส่วนหน่วยงานอื่นๆ จะต้องมีการจัดทำแผนงานปราบปรามการทุจริตภายใต้กรอบของแผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 – 2551 ยุทธศาสตร์ที่ 6 การพัฒนากฎหมายและการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยสำนักงาน ป.ป.ช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันกำหนดแนวทางการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล มีการกำหนดระเบียบในการประสานงาน การกำหนดมาตรฐานของงาน การจัดทำหลักสูตรและคู่มือในการปฏิบัติ และสำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องจัดตั้งสถาบันพัฒนาทรัพยากรบุคคลขึ้นเพื่อดำเนินการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามหลักสูตรที่กำหนด โดยเห็นว่าสถานะของกฎหมายปัจจุบันสามารถดำเนินการได้ทันที เพียงแต่ออกระเบียบกำหนดแนวทางปฏิบัติและให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานในทุกด้าน เป็นไปอย่างมีเอกภาพรูปแบบดังกล่าวก็สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

แต่อย่างไรก็ตามที่สัมมนาไม่เห็นด้วยกับแนวทางดังกล่าว เนื่องจากเรื่องร้องเรียนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับ 9 ขึ้นไป ที่ผ่านมามีเพียง 4 คดีเท่านั้น หากมอบหมายให้หน่วยงานต้นสังกัด หรือหน่วยงานอื่นดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ระดับ 8 ลงมา ก็จะทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. แทบจะไม่มียานทำ อาจจะมีปัญหาข้อกฎหมายว่าทำได้หรือไม่ ประชาชนไม่มีความเชื่อมั่นต่อหน่วยงานอื่น ระบบงานจะเข้าสู่ระบบเดิมก่อนมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. พยานหลักฐานก็จะแสวงหาได้ยาก เกิดการทำงานซ้ำซ้อนกันมาตรฐานการทำงานไม่เป็นเอกภาพ จึงสมควรที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะจัดการในการบริหารงานด้านปราบปรามการทุจริตเสียใหม่ให้ประสิทธิภาพรวดเร็วขึ้น ซึ่งรัฐบาลจะต้องสนับสนุนด้านบุคลากร และงบประมาณอย่างเต็มที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 75 วรรคสอง

2. ข้อเสนอแนะ

จากความเห็นของผู้เข้าสัมมนาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้นำภาคประชาชน ไม่เห็นด้วยที่จะมีการมอบหมายให้หน่วยงานซึ่งดำเนินการกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา กรณีถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่ ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการและการเมือง จึงต้องดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ที่ประชาชนคาดหวังไว้ โดยกำหนดรูปแบบการดำเนินงานด้านปราบปรามการทุจริตและแนวทางความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ดังนี้

2.1) ควรดำเนินการปรับกระบวนการทำงานเสียใหม่ให้มีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ จัดโครงสร้างองค์กรของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยธุรการเพื่อนำแนวนโยบายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพ ควรจัดโครงสร้างให้มีความสำคัญกับภารกิจ กระบวนการทำงานที่คล่องตัว ซึ่งอาจจะแบ่งงานด้านปราบปรามออกเป็น 2 กลุ่มที่สำคัญคือ กลุ่มงานด้านไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น และกลุ่มงานไต่สวนวินิจัย โดยกลุ่มงานด้านไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น เป็นการดำเนินการกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับเรื่องไว้พิจารณาแล้วมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งหมายถึงเลขาธิการ และข้าราชการในสังกัดสำนักงาน ป.ป.ช. และให้หมายความร่วมมือถึงข้าราชการ หรือพนักงานซึ่งมาช่วยราชการในสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ ใครเกี่ยวข้องบ้าง แล้วจัดทำรายงานเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา หากคดีไม่มีมูลก็จะตกไป แต่ถ้าหากคดีมีมูลจะต้องพิสูจน์ความผิด และเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ ในขั้นตอนนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงอาจจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นไต่สวนวินิจัยก็ได้ ซึ่งจะเป็นการลดภาระของงานที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลดภาระค่าใช้จ่าย ลดระยะเวลาดำเนินการ ตลอดจนลดปริมาณการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการลง การดำเนินการลักษณะเช่นนี้ นอกจากจัดโครงสร้างใหม่แล้ว จะต้องมีการจัดระบบงานออกระเบียบปฏิบัติ เพิ่มอัตรากำลังให้เพียงพอ หรือดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงกับหน่วยงาน ต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว ให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ประการสำคัญจะต้องมีการแก้ไขเรื่องค่าตอบแทนของ ผู้ปฏิบัติงานให้มีความเป็นธรรม ทั้งในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงและในชั้นไต่สวนวินิจัย ซึ่งอาจจะจ่าย ค่าตอบแทนเป็นรายสัปดาห์เมื่อเรื่องแล้วเสร็จในแต่ละขั้นตอนแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ แต่สำหรับอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ อาจจะจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายครั้งที่มาประชุม เป็นต้น

2.2) หากการดำเนินการตามข้อ 2.1 ยังมีความล่าช้าและไม่สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องค้างได้ ควรจะกำหนดรูปแบบกระจายความรับผิดชอบให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการปฏิบัติ หน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบในบางส่วน แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรพิจารณาวินิจัยชี้ขาด ในขั้นตอนสุดท้ายว่าผู้ถูกกล่าวหา มีมูลความผิดที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา เพราะการทุจริตต่อหน้าที่ เป็นความผิดทางวินัย หากมีการกล่าวหาเรื่องเรียนเกิดขึ้น ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการสอบสวนทางวินัยและลงโทษอยู่แล้ว แต่หาก

กรณีกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นความผิดทางอาญา คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจแต่งตั้งพนักงานสอบสวนซึ่งมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยแจ้งให้สอบสวนข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับ 8 ลงไป แล้วจัดทำรายงานเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยในชั้นสุดท้าย

2.3) หากการดำเนินงานตามข้อ 2.2 มีปัญหาในการประสานงานเพราะมีหลายหน่วยงาน สมควรการจัดตั้งมีหน่วยงานขึ้นมารองรับงานสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีกล่าวหาหรือเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งต้องตราเป็นกฎหมายมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น แล้วส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัย

การจัดรูปแบบการบริหารงานด้านปราบปรามการทุจริตทั้ง 3 รูปแบบไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม องค์การวินิจัยสุดท้ายว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมูลความผิดฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่หรือร้ายแรงผิดปกติหรือไม่ คือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 301 (3) และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2 / 2546 เพราะหากมีการจัดตั้งองค์กรอื่นขึ้นมาแล้วให้มีอำนาจวินิจฉัยด้วย อาจจะขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว รวมทั้งจะเกิดความไม่มี เอกภาพ และมีหลายมาตรฐานซึ่งการดำเนินการบริหารปราบปรามการทุจริตที่มีประสิทธิภาพควรจะเป็นการดำเนินการในรูปแบบที่ 1 เป็นรูปแบบแรก แล้วค่อยพิจารณาในรูปแบบที่ 2 เป็นลำดับต่อไป สำหรับรูปแบบที่ 3 มีความยุ่งยากและต้องใช้กระบวนการตราพระราชบัญญัติ จึงเป็นรูปแบบที่สมควรนำมาใช้น้อยที่สุด

บรรณานุกรม

1. ศาลปกครอง คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 423/2546
2. ศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546
3. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 547/2546
4. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 32/2547
5. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 365/2547
6. สำนักงาน ป.ป.ช. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542
7. สำนักงาน ป.ป.ช. พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542
8. สำนักงาน ป.ป.ช. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
9. สำนักงาน ป.ป.ช. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542
10. สำนักงาน ป.ป.ช. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
11. สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักคดี ร่างระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน และประสานงานการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 , พ.ศ.
12. สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักนโยบายและแผน รายงานผลการตรวจสอบและการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี 2547
13. สำนักงาน ป.ป.ช. หนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ ปช 0012.02/539 ลงวันที่ 20 สิงหาคม 2546
14. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0503/17059 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2547

**การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองศึกษาเฉพาะขั้นตอนของ
พนักงานอัยการ : สำนักงานอัยการสูงสุด**

นำเสนอโดย

นายคมกริช แก้วเจริญ

นายวิรัช จีระแพทย์

นายบัญญัติ เลิศมณีรัตน์

คำนำ

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันออกใช้บังคับเมื่อปี พ.ศ.2540 ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในประเทศไทยได้เริ่มต้นดำเนินการให้ประชาชนได้พบเห็นอย่างเป็นรูปธรรม ไม่ว่าจะเป็นมาตรการตรวจสอบทรัพย์สิน การถอดถอนออกจากตำแหน่ง การดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน หรือการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้จัดทำในฐานะที่เป็นพนักงานอัยการและรับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้รับผิดชอบงานดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้ตระหนักถึงความสำคัญของระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นกลไกสำคัญของประชาชนที่จะควบคุมให้ผู้ใช้อำนาจรัฐได้ปกครองบริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน แต่จากการศึกษาบทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว พบว่ามีประเด็นที่ควรวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ และขั้นตอนทางปฏิบัติในการดำเนินคดีเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนและได้แนวทางดำเนินคดีอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การจัดทำเอกสารวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้ นอกจากจะเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูงแล้ว ผู้จัดทำมีความประสงค์ ที่จะให้ผลงานวิชาการฉบับนี้เป็นข้อเสนอแนะแนวทางปฏิบัติงานเพื่อก่อประโยชน์ต่อเจ้าพนักงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันพิจารณา เพื่อให้เกิดการพัฒนาวิธีการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ทั้งในแง่การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการอำนวยความสะดวกิธรรมต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องต่อไป

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
ภาค 1 : ภาคทั่วไป	3:4:1
บทนำ	3:4:1
1. Casuses and Sources of Corruption	3:4:2
2. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ	3:4:7
สรุปและข้อเสนอแนะ	3:4:21
1. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	3:4:21
2. องค์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ	3:4:22
3. องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย	3:4:23
4. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้สวน	3:4:27
ภาค 2 : การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง : ศึกษาเฉพาะในขั้นตอนพนักงานอัยการ	3:4:37
บทนำ	3:4:37
1. สภาพปัญหา	3:4:39
2. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	3:4:41
3. พนักงานอัยการกับการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	3:4:52
4. วิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินคดีฯ ชั้นพนักงานอัยการ	3:4:65
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	3:4:76
ภาค 3 : ผลสรุปและข้อเสนอแนะ	3:4:78
1. การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขั้นตอนพนักงานอัยการ	3:4:78
2. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย	3:4:80
3. ข้อเสนอแนะในภาพรวม	3:4:83
บรรณานุกรม	3:4:86

ภาค 1 : ภาคทั่วไป

บทนำ

มีการเปรียบเทียบว่า การคอร์รัปชัน เปรียบเสมือนมะเร็งร้ายที่เกาะกินสังคมการแก้ไขปัญหาก็ถูกวิธีจะต้องทราบถึงสาเหตุต้นตอและแหล่งที่มาของการคอร์รัปชัน ในทุก ๆ ด้าน ได้แก่ ปัญหาพื้นฐานปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัญหาด้านเศรษฐกิจปัญหาด้านสังคม ฯลฯ แล้วแก้ไขปัญหาทุกสาเหตุ¹ ไม่ใช่เฉพาะการออกกฎหมายมาบังคับใช้เพื่อปราบปรามเพียงอย่างเดียว อันเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ ตรานใดที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาก็ไม่หมดสิ้น ยิ่งทำให้ต้องออกกฎหมายมาปราบปรามและกำหนดโทษรุนแรงขึ้น แต่ก็ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้จริงในทางปฏิบัติ สังคมก็ยังได้รับความเดือดร้อน โดยความเป็นจริง กฎหมายจำเป็นต้องมีอยู่ นานาประเทศตลอดจนองค์การสหประชาชาติก็ยังให้ความสำคัญ โดยได้ให้ความช่วยเหลือต่อรัฐต่าง ๆ เพื่อให้การปราบปรามคอร์รัปชันสามารถบังคับใช้ และดำเนินการได้ตามตราสารขององค์การสหประชาชาติ²

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาก็ปลายเหตุ โดยยังออกกฎหมายที่กำหนดโทษรุนแรงเท่าไร ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันได้ จึงควรทราบถึงสาเหตุและแหล่งที่มาของการคอร์รัปชัน เพื่อสามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้เร็วขึ้น เพราะการอำนวยความสะดวกที่ล่าช้า คือ การปฏิเสธความยุติธรรม (Justice delayed is justice denied.) และตามหลักการแบ่งแยกอำนาจการปกครอง (Separation of Power) ในระบอบประชาธิปไตย จะต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) การทำงานของฝ่ายบริหารได้ เพื่อให้การดำเนินการของฝ่ายบริหารในฐานะผู้ปกครอง (Administrator) มีความโปร่งใส และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยแนวความคิดและทัศนคติในโลกปัจจุบันได้ยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen Center) มิใช่ยึดถืออำนาจของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเป็นหลัก ตามที่ได้มีการศึกษาวิเคราะห์ของประเทศต่าง ๆ ดังนี้

¹ ปัญหาการคอร์รัปชัน ไม่ใช่เฉพาะเกิดผลเสียทางเศรษฐกิจเท่านั้น จะเห็นได้ว่าองค์การสหประชาชาติได้ให้ความสำคัญโดยได้จัดการประชุม ถึงผลกระทบของคอร์รัปชันที่มีต่อสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะตลอดจนสิทธิในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (เช่นที่ปรากฏ ใน 49th Plenary meeting , on 22 July 2004, Corruption and its impact on the full enjoyment of human rights, in particular economic, social and cultural right, Agenda Item: Social and human rights Questions : Human rights (14(g), Issue Date: 7/22/2004 Symbol: 2004/274

² 47th Plenary meeting , 21 July 2004,

Action against corruption: assistance to States in capacity-building with a view to facilitating the entry into force and subsequent implementation of the United Nations Convention against Corruption

1. Causes and Sources of Corruption

According to Ralph Braibanti³ " There are at least a dozen platitudinous injunctions which are in circulation with regard to corruption and which, because of their persistent ubiquity and their autonarcotic effect, deserve mention. This is not to say that these injunctions are totally unimportant on the contrary they are significant even though not as single causes or cures. Their importance lies in the fact that they are but elements in a complicated matrix of causes, each of which were of varying importance depending on spatial, temporal and circumstantial evidence."

Causes may be classified according to their effects as follows:

Fundamental causes:

1. In a society functioning on the basis of decentralised making the problem of corruption arises whenever there is divergence between accepted normative standards or law and personal interests. According to Landon⁴ it is the business of society to transfer sheer behaviour into appropriate modes to conduct-a process we usually refer to as socialisation, The larger the difference between normative standards and personal interests, the greater the rise because the gap can be filled by doubtful means like influence, social connections and bribery. With the emergence of new industrial societies the social environment in which community consideration had a very high place in the individual's decision making is continuously decaying. And in the absence of appropriate monetary incentives in the existing market-mechanism, corruption seeks to incorporate a regularised reward system in the administrative structure. Besides the legal and moral standards generally prescribe a uniform behaviour pattern for all individuals irrespective of their economic or social status. In a society with marked unevenness in the distribution of wealth and income, the temptation for violating these norms is likely to be relatively high among the less privileged classes.

2. There may exist more than one interest for the members of a society much the same as the one termed as 'plural society'. For individual this means fragmentation of loyalties.

According to Wertheim:⁵ "It is not generally understood that this phenomenon (corruption) is largely to be attributed to relics of feudal past leading at present, to conflicting loyalties between duties

³ Ralph Braibanti, Reflections on Bureaucratic Corruption in Public Administration. Writer London 1962 p. 357.

⁴ M. Landon, Development Administration and Decision theory in E.W. Weidner (Ed.) Development Administration in Asia. Duke University Press, North Carolina (1970) p. 86.

⁵ F.W. Wertheim, Indonesian Society in Transition, Van House Ltd., The Hague (1956) p. 942

towards the Governmental and duties towards one's own family, but at the same time it is a modern phenomenon in so far as loyalty to political or Army friends takes sometimes the places of family ties."

Gunnar Myrad⁶ felt that the loyalty to less inclusive groups like the family, affects adversely the social outlook to such an extent that certain behavioural reactions generally held to be outside the profit consideration in the West are commonly for sale in South Africa.

3. The failure of all Governmental agencies to work as a team to fulfill social commitments because of inertia vested interest etc. are also causes creating situations where guidelines presented for an individual are not in harmony. In such cases, more than one objective function will exist side by side. The existing legal setup may represent one set of objectives whereas a group of policy makers (may be an eclipsed Legislature) may define another objective function. This undoubtedly increases the scope for corrupt practices⁷

The following are the broad heads namely, administrative, legislative, political, social and economics:

Administrative causes:

(1) In a Parliamentary democracy, political considerations weigh heavily in preference to those who are qualified for the post. It has been the past experience that persons chosen for Ministerial posts were given preference because of their past services to the Political Party and not for their administrative ability. Persons who were publicly indicted for their corrupt practices in the states are elevated as Ministers in the central Governmental. They are generally ignorant of the intricacies of administration. The fact that they are ignorant give ample scope to the officers in the department to become corrupt.

(2) A fertile source of corruption is the unholy contacts between businessmen houses and Ministers. The root cause of corruption is the close link between those who yield power and those who control the Nation's wealth. The alliance between the political leadership and big business has created a situation in which it has become possible for large scale corruption to invade the precincts of politics.

(3) The fact that there are two set of standards, one for Ministers and another for Government officials has been responsible for the terrific increase in corrupt practices. A corrupt minister may at least be asked to resign (a remote possibility) but not so in case of a public servant. He may be even made to undergo imprisonment in addition to the loss of his job.

⁶ Gunnar Myrad, *Asin Drama* Vol ii Pelican Books, Massachusetts (1968) p. 942.

⁷ A.K. Sen, Interrelation Between Project Planning and Aggregate Planning a paper presented at the seminar on Economic Problems at Dishame, USSR, September 1970.

(4) The desire to make speedy money is still another cause of corruption. Paper and files do not move from one table to another for weeks on ends. Those who deal with paper and files want only delay replying letters and disposing of files so that those who are concerned will approach them for movement of the files for a price.

(5) When there is someone willing to corrupt and capable of corrupting, there can be corruption. The number of those who are willing and are able to corrupt has been growing day after day. The tendency to subvert integrity in the public service instead of being isolated and aberrative is growing into an organised, well planned racket. It is no exaggeration to say that corruption has become almost a way of life with these people.

(6) When controls and curbs are excessive the scope for corruption widens. The tendency will be to bypass the laws if need be by corrupt means. The Departments of the Government issuing licenses, permits etc. are the one's most susceptible to corrupt practices. In this regard persistent demands from responsible quarters for the abolition of unwarranted control is justified.

Social Causes

(1) Attempts at regulating the morals of the Nation through laws have been a fad with some of leaders of consequence. Such regulation have proved to be fertile grounds for the growth of crime and corruption. Those who engaged in antisocial activities could become wealthy enough to buy the men and officers entrusted with the task of enforcing law and order.

(2) Personal virtues is essential for purity of public life and lack of it is an important cause of corruption. An honest Governmental officer who retires with his mere saving in the form of post retirement benefits like provident fund and gratuity is looked down upon as a fool, where as corrupt a officer who retires with a vast fortune is regarded as intelligent. The result is that individuals are on to become corrupt.

(3) A fast rate of social change is generally accompanied by corruption. This is the price which has to be paid for social change and the price becomes higher as the process of change becomes faster. Modernisation and urbanisation have also contributed to the corruption. They lead to the weakening of the old system of values and norms without any replacement by a new system of sound values. It is said that the increase in corruption is due to lack of special training and education. It is not so. It is seen that most of the officer who are corrupt are generally well educated⁸ Literacy does not induce necessarily to

⁸ Ralph Braibanti opp. Cit p. 359.

purity. Highly educated men are no more or no less virtuous than the untutored, as Cicero wrote centuries ago. Moreover education in modern times has an imperfect function devoid of such moral content. The more secular a society becomes the more this seems to be so. In any event, no modern Government can wait for allegedly magical result of education to take effect. Certainly education is one facet of a solution to the problem of corruption but no more than that

(4) Tolerance of corruption is a very important reason why corrupt practices tend to grow. Upto a certain level we take corruption for granted. It follows that eternal vigilance is an essential pre-condition for the elimination of corruption. If corrupt Ministers and officials are hounded out by turning the spotlight of public opinion on them, surely that would prove to be an effective deterrent to corrupt practices by others.⁹

Economic Causes

(1) Inadequate income for meeting the growing needs is frequently mentioned as a cause of corruption. With inflation eating into the income of the fixed income earners like Government servants, and with no other alternative sources to supplement their income and at the same time the standard of living rises they are forced, it is said to resort to corruption. There is a widespread belief among the Governmental servants that they are forced to become corrupt because the periodic increase in dearness allowance doled out to them was not enough to cover the ever rising prices of essential goods and services. In many instances the need to keep above want has been, no doubt, an important factor in corruption. However a distinction has to be made between the want that is of an individuals own making, the result of his extravagance or misguided spending and want that arises because of factors beyond his control. For the common run of people in our country want was not known, but it has been made acute by the prevailing economic situations. The persistent shortage of essential consumer goods, coupled with soaring prices all around, drives people to the brink of despair. They begin to feel that by means, fair or foul they must keep their heads above the water.

(2) It is argued that a vexatious tax system and oppressive taxation constitute another cause of corruption. Taxation must not lead men to temptation by requiring trivial oaths by making it profitable to lie, to swear falsely, to bribe or to take bribe¹⁰

(3) The desire to have sufficient saving at the time of retirement from the service is said to constitute a very strong motive for Government servants to resort to corruption. The income while at active

⁹ M. Halayya, Corruption in India, Affiliated East West Press Private Limited, Madras, p. 101

¹⁰ Halayya opp. Cit p. 101.

service is hardly sufficient to meet both ends and the terminal benefits and the post retiral payments provided by the Government are emerged and there is no old age care being provided as in the case of advanced countries. Therefore the temptation to take to corruption is strong.

(4) A new trend noticed in many senior Government officials, after retirement take employment in private firms in different capacities. Even Judges of the High Court and Supreme Courts are known to be engaged by private firms as arbitrators in disputes with Government mechanineries. It is generally believed that such employment is secured on a quid pro quo, basis for favours shown by Government servants while in service. It is also feared that highly place Government servants who accept such employment after retirement may be in a position, by virtue of their past standing, to exercise undue influence on those in service who might have been their colleagues or subordinates.

(5) Another source of corruption stems from the influence with which wives of Government officials exercise over their husband. Wives aspire to Join high society ladies and live lives beyond the means of their husbands. There are known cases where the ladies traveled far and wide in search of these curious pieces of ancient history and brought all sorts of fabricated antiques at fabulous prices. These are expensive habits for which a lot of money is required and the official requires a little backdoor business rather than be nagged at home.

เมื่อได้ทราบถึงสาเหตุและบ่อเกิดที่มาของการคอร์รัปชันแล้ว จึงมาเปรียบเทียบแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ ได้แก่

1. ประเทศฟิลิปปินส์
2. สาธารณรัฐเกาหลี
3. รัฐนิวเซาท์เวลส์ ออสเตรเลีย
4. ประเทศอังกฤษ

เมื่อได้ทราบถึงแนวคิด หลักการ กระบวนการวิธีการของประเทศต่าง ๆ แล้ว จึงนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับ การแก้ไขการคอร์รัปชันในประเทศไทย ทั้งสภาพปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อหาแนวทางปราบปรามการคอร์รัปชันโดยแยกพิจารณา ดังนี้

1. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
2. องค์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่างประเทศ
3. องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย
4. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวน

2. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ

2.1 ประเทศฟิลิปปินส์

หลังจากประธานาธิบดีคิโน เข้ามาบริหารประเทศ ได้มีความตื่นตัวในการที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตมากขึ้น ทางด้านนักวิชาการได้เสนอรายงานเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้กับทางรัฐบาลหลายเรื่องด้วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์จะส่งเสริมสนับสนุนเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับให้ซื่อสัตย์สุจริต และรับผิดชอบในหน้าที่ เพิ่มประสิทธิภาพ รวมทั้งให้ประชาชนเชื่อถือด้วย ในด้านการปราบปราม นักวิชาการได้เสนอให้รัฐบาลใช้กฎหมายเกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตที่มีอยู่อย่างเข้มงวด และให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงบัญชีทรัพย์สินในด้านการป้องกันให้มีการแก้ไขกฎระเบียบที่อาจเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต ให้ส่วนราชการ สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา และสื่อมวลชนร่วมกันสร้างจริยธรรม และให้มีความรับผิดชอบต่อสังคม รวมทั้งจัดระบบราชการให้ดีเพื่อลดโอกาสการทุจริต

อนึ่งได้มีการจัดตั้งองค์การเอกชนขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมให้เกิดการสุจริตในชาติด้วย เรียกว่าการปฏิบัติการวาลัง ลาเก มีตรานกฮูกเป็นเครื่องหมายแสดงว่ามีการเฝ้าดูแลตลอดเวลา

ประธานาธิบดีคิโน ได้ดำริจะจัดตั้งคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตขึ้นด้วย โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คณะกรรมการที่ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี ประกอบด้วยสมาชิก 52 คน มีอำนาจสอบสวนการทุจริต ปกป้องผู้ร้องเรียนและพยาน ส่งเรื่องร้องเรียนไปยังหน่วยที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการตามความเหมาะสม ประสานงานกับหน่วยที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการทุจริต ศึกษาแนะนำมาตรการเพื่อให้เกิดความสุจริตในหน่วยราชการ เป็นหน่วยรวบรวมข้อมูล ส่งเสริมให้ประชาชนและสื่อมวลชนร่วมในการปราบปรามการทุจริต (คณะกรรมการที่อยู่ในระหว่างการเสนอแต่งตั้งและให้ประธานาธิบดีลงนามประกาศ) ในประเทศฟิลิปปินส์มีองค์การปราบปรามการทุจริตในขณะนี้ 2 องค์การด้วยกัน คือ Tanodbayan และ Sandiganbayan โดยทาง Tanodbayan จะพิจารณาเรื่องร้องเรียนเข้ามาว่ามีเหตุสมควรต้องสอบสวนหรือไม่ หากไม่มีเหตุอันควรก็จะส่งยุติเรื่องไป หากมีเหตุอันควรก็จะเรียกพยานหลักฐานต่าง ๆ ถ้าพบว่ากรณีมีมูลความผิดก็จะส่งฟ้อง Sandiganbayan รายละเอียดขององค์กรทั้ง 2 มีดังนี้

1. Tanodbayan มีลักษณะคล้าย Ombudsman มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ผิดกฎหมาย ไม่ยุติธรรม ไม่เหมาะสม ไร้สมรรถภาพ และทุจริต หากสอบสวนพบการกระทำผิดก็จะฟ้อง Sandiganbayan หรือศาลอื่น ประธานาธิบดีตั้ง Tanodbayan 1 คน ผู้ช่วยอีก 4 คน ดูแลสำนักงาน ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ประมาณ 250 คน Tanodbayan มีอิสระขึ้นต่อประธานาธิบดี มีอำนาจพักราชการหรือฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ อยู่ในตำแหน่ง 7 ปี ตามกฎหมาย Tanodbayan เป็นอิสระไม่ฝักใฝ่กับฝ่ายใด ไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับหน่วยงานใดทั้งสิ้น ได้รับเงินเดือนตายตัว จะถูกลดเงินเดือนไม่ได้ สามารถสืบสวนกรณีที่มีเรื่องร้องเรียนมา หรือหากสงสัยก็อาจสอบสวนเองได้ สามารถกำหนดวิธีการสอบสวนได้

เอง สามารถเรียกเอกสาร เข้าตรวจค้นสถานที่ต่าง ๆ ได้ มีความสามารถเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ สามารถเข้าร่วมปรึกษากับฝ่ายต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงการทำงานของหน่วยต่าง ๆ และมีอำนาจเสนอแนะต่าง ๆ ด้วย แล้วรายงานให้ประธานาธิบดีทราบเพื่อดำเนินการตามความเหมาะสมต่อไป การดำเนินการของ Tanodbayan ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดไม่ให้ความร่วมมือช่วยเหลือ Tanodbayan จะถูกลงโทษทางวินัย

2. Sandiganbayan เป็นศาลปราบปรามการทุจริตเทียบเท่าศาลอุทธรณ์ มีอำนาจพิจารณาพิพากษา เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำผิดทั้งอาญาและทุจริต ประกอบด้วย ผู้พิพากษา 9 คน แบ่งเป็น 3 แผนก การพิจารณาคดีต้องมีผู้พิพากษาเป็นองค์คณะ 3 คน ผู้พิพากษาตั้งโดยประธานาธิบดี การพิพากษาต้องเป็นเอกฉันท์ทั้ง 3 คน หากมีผู้ไม่เห็นด้วย ประธานผู้พิพากษาต้องตั้งผู้พิพากษาอีก 2 คน เข้าร่วมพิจารณา รวมเป็นองค์คณะ 5 คน การตัดสินใจใช้เสียงข้างมาก ต้องพิจารณาพิพากษาให้เสร็จภายใน 3 เดือน นับแต่วันรับเรื่อง หากมีผู้ไม่พอใจคำพิพากษาต้องฎีกาต่อศาลสูงสุด การพิจารณาคดีจะไม่เสียค่าธรรมเนียมใด ๆ ผู้พิพากษาจะไม่ถูกถอดออกจากตำแหน่งจนกว่าจะครบเกษียณอายุ(65 ปี) ยกเว้นจะมีความผิด และจะได้รับเงินเดือนตามกำหนดซึ่งจะถูกลดไม่ได้หลังจากปีงบประมาณทุกปี Sandiganbayan ต้องเสนอรายงานผลงานให้ประธานาธิบดีทราบ

รองอธิบดีกรมศุลกากรซึ่งเพิ่งมารับตำแหน่งได้ไม่นาน ได้ชี้แจงว่า ตั้งแต่เริ่มมารับตำแหน่งได้พยายามสร้างทัศนคติใหม่ให้กับเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอยู่ตามท่าเรือต่าง ๆ 12 แห่ง อัตราค่าล้งประมาณ 6 - 7 พันคน ได้ทำโครงการเพิ่มเงินเดือนเพื่อลดการทุจริตลง รวมทั้งมีการลงโทษทางวินัยด้วย ขณะนี้นักธุรกิจมีทัศนคติที่ดีขึ้นต่อกรมศุลกากร และงานก็รวดเร็วและดีขึ้นกว่าเดิม

อธิบดีกรมสรรพากร ซึ่งก็เพิ่งมารับตำแหน่งใหม่ประมาณ 1 ปี ได้ให้ทรสนะว่าเดิมมีการทุจริตมาก การเก็บภาษีได้ประมาณ 7% ของ GNP แต่ขณะนี้ดีขึ้น การจัดเก็บเพิ่มประมาณ 8.5% ได้พยายามส่งเสริมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้สึกรู้ว่าต้องสุจริต สร้างขวัญ พยายามตัดดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีช่องทางทำให้เกิดทุจริตออกสิ่งใดจะตกภาษีได้ก็จะแจ้งให้คนทั่วไปได้รู้ ในปีที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ถูกร้องเรียนประมาณ 480 ราย ลงโทษไปแล้ว 65 ราย ได้รับบัตรสนเท่ห์ร้องเรียนน้อยแต่ไม่ค่อยเป็นความจริง

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสังคมสงเคราะห์และพัฒนาแจ้งว่า ในกระทรวงมีคณะอนุกรรมการปราบปรามการทุจริต ประกอบด้วยสมาชิก 7 คน ประธานอนุกรรมการ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการสมาชิกเลือกจากคนมือสะอาด ถ้ามีเรื่องเข้ามาก็จะสอบข้อเท็จจริง ถ้ามีมูลก็อาจย้ายชั่วคราว ไม่พิจารณาบัตรสนเท่ห์ คณะอนุกรรมการพิจารณาแล้วต้องให้กองกฎหมายดูอีกชั้นหนึ่ง ขณะนี้เป็นระยะเริ่มต้น จึงเพิ่งวางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ

ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองกระทรวงการคลัง แจ้งว่าสำนักงานนี้ต้องคอยสดับจับฟังข่าวทั่วไปดูกิจการใดจะบ่อนทำลายกระทรวงบ้าง ซึ่งเป็นงานกว้าง กระทรวงที่เป็นกระทรวงหาเงินเข้ารัฐ โอกาสทุจริตมีมาก การจัดทุจริตเป็นสิ่งยาก แต่พยายามจะให้ลดน้อยลง ได้ขอความร่วมมือจากเอกชนไม่ให้ช่วยให้มีการทุจริตเกิดขึ้น

นับได้ว่าฟิลิปปินส์มีหน่วยปราบปรามการทุจริต รวมทั้งกฎหมายปราบปรามการทุจริตอย่างเพียงพอแล้ว องค์การดังกล่าวมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและมีอำนาจมาก อย่างไรก็ตามทั้ง 2 แห่ง ยังมีข้อบกพร่องควรแก้ไขคือ การดำเนินคดีล่าช้ามาก แม้กฎหมายจะกำหนดให้ Tanodbayan ดำเนินการภายใน 10 วัน และ Sandiganbayan ต้องตัดสินคดีภายใน 3 เดือน แต่กฎเกณฑ์ที่มักถูกละเลยโดยอ้างเหตุพยานหลักฐานไม่พร้อม หรือทั้งผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาขอเลื่อนการให้การ การดำเนินการล่าช้าทำให้ผู้ร้องเรียนเสียเวลาและเงินทองมาก นอกจากนี้พยานต่าง ๆ มักไม่ค่อยอยากให้การเพราะเกรงอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับตนและครอบครัว ซึ่งการแก้ไขในเรื่องนี้อาจกระทำได้โดยเร่งรัดการดำเนินคดีให้รวดเร็วต่อเหตุการณ์ขึ้น ทางด้านรัฐบาลก็ควรช่วยเหลือ ผู้ร้องเรียนหรือพยานด้านการเงิน และการรวบรวมพยานหลักฐาน การให้ความคุ้มครองสวัสดิภาพ รวมทั้งให้รางวัลแบบสินบน หากพยานถูกสังหารหรือทำร้ายสาหัสก็ควรช่วยเหลือด้านสวัสดิการแก่ผู้นั้นและครอบครัวด้วย

ในด้านการป้องกันก็ควรให้การศึกษาต่อประชาชนให้ตระหนักถึงภัยของการทุจริตให้มีการร่วมมือป้องกันตรวจตราสอดส่องนี้ให้เกิดการทุจริตขึ้น โดยอาศัยสื่อมวลชนช่วยเหลือปรับปรุงการบริหารราชการตามหน่วยงานให้ดีขึ้นเพราะการบริหารที่ดีจะเกิดการทุจริตน้อย อนึ่ง ต้องควบคุมด้านทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้มาโดยอธิบายเหตุของการได้มาไม่ได้ รวมทั้งต้องลงโทษไปถึงญาติมิตรหรือบุคคลที่ยอมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ชื่ออ้างบังหน้าว่าเป็นทรัพย์สินของผู้นั้นด้วย ซึ่งในเรื่องนี้ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของฟิลิปปินส์ก็ได้ระบุให้ผู้มีตำแหน่งสูงต้องแสดงสินทรัพย์ของตนเมื่อเข้าดำรงตำแหน่งด้วย

2.2 สาธารณรัฐเกาหลี

เกี่ยวกับการทุจริตในสาธารณรัฐเกาหลีนั้น ศาสตราจารย์มหาวิทยาลัยแห่งชาติเกาหลี มีความเห็นว่า นักการเมืองมักเกี่ยวข้องด้วย เพราะการเมืองต้องใช้เงิน การทุจริตอาจมีฝ่ายเดียวคือทำคนเดียว บางทีก็มี 2 ฝ่ายช่วยเหลือกันคือ ฝ่ายเอกชนกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ บางทีก็มี 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายเอกชน ฝ่ายเจ้าหน้าที่ผู้ทำเรื่องกับฝ่ายเจ้านาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ทำเรื่องต้องแบ่งให้หรือบางทีนายก็แบ่งให้ลูกน้อง ผู้นำทางเศรษฐกิจมักร่วมกับนักการเมือง ทำให้เกิดการทุจริตขึ้น แต่อาจออกไปในรูปการบริจาคต่าง ๆ เพื่อหวังผลในอนาคตซึ่งต้องขอความช่วยเหลือกัน โครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมก็สำคัญ เช่น เงินเดือนต่ำก็อยู่ไม่ได้ต้องหาเงินเอาตัวรอด เมื่อเป็นใหญ่ขึ้นก็คดโกงทุจริตมากขึ้น ฉะนั้น ควรให้เจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยมีรายได้เพียงพอ และควรเลิกการช่วยเหลือพวกพ้องเดียวกัน สาธารณรัฐเกาหลี จะมีหน่วยรับคำร้องจากประชาชน แล้วส่งไปหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแล้วรายงานมาให้ทราบ เดิมทุจริตมีมาก ขณะนี้ลดน้อยลง การปราบปรามทุจริตควรใช้เวลาเขารู้ล่วงหน้า ถ้าถึงเวลาที่กำหนดแล้วยังกระทำผิดก็จะต้องลงโทษ ลักษณะงานของหน่วยที่จะเป็นลักษณะตรวจตราทั่วไปมากกว่า

กำเนิดของบีเอไอ

บีเอไอ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ปี 1962 และ พ.ร.บ. บีเอไอ 1963 ระบบการตรวจบัญชีและการตรวจสอบของเกาหลีสามารถสืบสาวได้ลงไปถึง “ซาจองบู” ซึ่งเป็นสถาบันตรวจสอบของ

พระเจ้าแผ่นดิน ตั้งขึ้นเมื่อกว่าพันปี เพื่อดูแลกวัดขันทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ภายหลังคณะกรรมการตรวจสอบ (กัมซัล-วีวอนโว) ได้รับการจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. จัดส่วนราชการ 1948 เพื่อดูแลการฝึกระเบียบ และการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐและลูกจ้าง

ฐานะทางกฎหมายของบีเอไอ

บีเอไอ เป็นสถาบันตรวจบัญชีและการตรวจสอบสูงสุด ตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ อยู่ภายใต้ประธานาธิบดี แต่มีความอิสระในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจหน้าที่บีเอไอไว้และกำหนดให้ “บีเอไอจัดตั้งขึ้นภายใต้ประธานาธิบดี แต่เป็นอิสระจากประธานาธิบดี ในการปฏิบัติหน้าที่”

การจัดองค์กรของบีเอไอ

บีเอไอดำเนินการโดยคณะกรรมการ อันประกอบด้วย กรรมการ 7 คน รวมทั้งประธานและเลขานุการ หน้าที่ของคณะกรรมการบีเอไอคือ วิเคราะห์และทบทวนผลการตรวจบัญชีและการตรวจสอบ แล้วลงมติ คณะกรรมการจะมีมติเกี่ยวกับการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่บีเอไอ และการออกระเบียบของบีเอไอด้วย

การแต่งตั้งประธานและกรรมการ

ประธานแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีด้วยความเห็นชอบของสภาและอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี คณะกรรมการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีตามคำแนะนำของประธาน และอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี คณะกรรมการและประธานอาจได้รับแต่งตั้งซ้ำอีกครั้งหนึ่งก็ได้

เลขานุการ

หน้าที่ของเลขานุการคือ ดูแลรับผิดชอบในการตรวจบัญชีและการตรวจสอบ และจัดทำผลการตรวจ สำหรับให้คณะกรรมการบีเอไอพิจารณาลงมติ รวมทั้งเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับบุคลากรและงบประมาณ ภายใต้การชี้นำและควบคุมโดยประธาน เลขานุการและรองฯ แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ตามคำแนะนำของประธาน ดูแลรับผิดชอบงานบริหารทั้งหลายของเลขานุการ

กอง 4 กอง ทำหน้าที่ตรวจบัญชีและตรวจสอบ

สำนักเทคนิค

ให้คำแนะนำช่วยเหลือทางเทคนิคแก่กองอื่น ๆ

สำนักงานแผน

จัดทำนโยบายและแผน ตรวจบัญชีและตรวจสอบ

จัดทำงบประมาณ

จัดเตรียมรายงานประจำปี

วิเคราะห์และประเมินผลการตรวจบัญชีและตรวจสอบ

สำนักงานกฎหมาย

จัดทำร่างระเบียบบีเอไอ

จัดเตรียมวาระการประชุมของคณะกรรมการ

วิจัยและฝึกอบรม

ร่วมมือกับสถาบันตรวจบัญชีในและนอกประเทศ

ขอบเขตอำนาจหน้าที่

บีเอไอ ซึ่งเป็นผู้ตรวจบัญชีและตรวจสอบสูงสุดของประเทศนี้ รับผิดชอบในการรับรองบัญชีรับจ่ายของรัฐ ราชการท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น เพื่อคงไว้ซึ่งระบบบัญชีอันถูกต้องและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งตรวจสอบหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่เพื่อปรับปรุงและส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหาร

การตรวจบัญชี

บีเอไอตรวจบัญชีของรัฐ รายงานผลไปยังประธานาธิบดีและสภา รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการวางมาตรการแก้ไขและการปรับปรุงงานด้วย

(1) การตรวจบัญชีประจำ ได้แก่ บัญชีของรัฐบาล ราชการท้องถิ่น ชนาคาชาติ รัฐวิสาหกิจ และองค์การอื่นที่จะต้องตรวจโดยบีเอไอ

(2) การตรวจบัญชีเป็นครั้งคราว ตามคำขอของนายกฯ หรือเมื่อจำเป็น

- การรับและจ่ายเงินสด เครื่องมือและของมีค่าโดยบุคคลหรือสถาบันที่ปฏิบัติงานให้รัฐ
- บัญชีขององค์การ สถาบันที่ได้รับการช่วยเหลือและให้เงินอุดหนุนโดยรัฐหรือราชการท้องถิ่น

การตรวจสอบ

- หน้าที่บริหารของหน่วยงานของรัฐ และหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานนั้น ๆ
- หน้าที่บริหารของหน่วยงานท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่

กิจกรรมอื่น

(1) การตัดสินคำร้อง

ผู้ซึ่งมีสิทธิอุทธรณ์ เนื่องจากผลการดำเนินการที่ขัดกฎหมายหรือไม่ยุติธรรม โดยหน่วยงานที่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของ บีเอไอ อาจยื่นอุทธรณ์ต่อบีเอไอ บีเอไอจะพิจารณาคำร้อง และมีมติอย่างหนึ่งอย่างใด คือไม่รับยุติหรือรับดำเนินการ บีเอไอ จะส่งคำตัดสินนี้ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพร้อมกับขอให้แก้ไขหรือดำเนินการที่สมควร

(2) บริการทางกฎหมาย

หน่วยงานของรัฐควรขอคำอธิบายทางกฎหมายเกี่ยวกับการบัญชีจากบีเอไอ

วิธีการตรวจบัญชีและตรวจสอบ

การตรวจบัญชีและตรวจสอบตามปกติ (ทางเอกสาร) พ.ร.บ.บีเอไอกำหนดว่า ส่วนราชการควรส่งงบดุลบัญชีไปยังบีเอไอตามกำหนดเวลา เพื่อตรวจบัญชีและตรวจสอบตามปกติ

เมื่อมีการสูญเสียหรือเสียหายแก่เงิน สิ่งของหรือเครื่องมืออันมีค่า หรือเมื่อตรวจพบการผิดระเบียบ หรือการคอร์รัปชันในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานจะต้องรายงานต่อบีเอไอ ในกรณีที่

ตรวจพบการกระทำไม่ถูกต้องหรือผิดกฎหมาย บีเอไอจะขอให้ผู้มีอำนาจดำเนินการ เช่น มาตรการแก้ไข แล้วรายงานบีเอไอ

การตรวจสอบเฉพาะจุด

- (1) เมื่อการทดสอบไม่อาจทำได้โดยการตรวจบัญชีและการตรวจสอบตามปกติ
- (2) เมื่อผลของการบริหารการเงินจะต้องรับรองที่จุดนั้น
- (3) เมื่อการตรวจบัญชีจำเป็นสำหรับโครงการ

ผลการตรวจบัญชีและการตรวจสอบ

จากผลของการตรวจบัญชีและการตรวจสอบนั้น บีเอไอมีหน้าที่ดำเนินการ ดังนี้

(1) ชี้ขาดความรับผิดชอบทางแพ่ง บีเอไอจะสอบดูว่า เจ้าหน้าที่บัญชีจะต้องรับผิดชอบทางแพ่งหรือไม่ ขอให้ดำเนินการทางวินัย บีเอไออาจขอให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดดำเนินการทางวินัย และส่วนราชการควรให้คณะกรรมการวินัยดำเนินการต่อไป

(2) ขอให้มีการแก้ไข ในกรณีที่บีเอไอพบสิ่งที่ผิดกฎหมายหรือไม่ยุติธรรม อาจขอต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการได้

(3) ขอให้มีการปรับปรุงเมื่อตรวจพบการกระทำที่ไม่สมควร หรือผิดกฎหมาย บีเอไออาจร้องขอต่อ นายกฯ หรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการแก้ไขกฎหมาย เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานก็ได้

ขบวนการปฏิรูปทางสังคมของเกาหลีเริ่มเมื่อปี 2523 เพื่อเสริมสร้างสังคมที่มีแต่ความยุติธรรม ขจัดการทุจริตโดยให้ประชาชนทั่วไปได้เข้าร่วมด้วย ซึ่งขณะนี้มีสมาชิกขบวนการประมาณ 5 พันคน ได้มีการประชาสัมพันธ์ด้านสื่อมวลชน และให้นักวิชาการเข้าร่วมด้วย ขบวนการที่มีคณะกรรมการ ประธาน 1 คน กรรมการอีก 5 คน ผู้ช่วยอีก 8 คน และมีนักวิชาการอีก 105 คน มีหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ หาข่าวเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำผิด แล้วรายงานให้เจ้าสังกัดทราบเพื่อแก้ไข ส่วนมากจะหนักไปในด้านให้การศึกษาต่อผู้ที่เกี่ยวข้องมีการออกวารสารต่าง ๆ เป็นประจำ

กล่าวโดยสรุป

สาธารณรัฐเกาหลีไม่มีหน่วยงานปราบปรามการทุจริตโดยตรง สำหรับบีเอไอนั้นมีลักษณะคล้ายกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของไทย เมื่อพบการกระทำผิด บีเอไอ จะส่งเรื่องให้กระทรวงเจ้าสังกัดดำเนินการแล้ว ขอทราบผล ถ้าเห็นว่าการพิจารณาดำเนินการของเจ้าสังกัดไม่ถูกต้องก็อาจส่งไปให้ทบทุนใหม่

การตรวจสอบของหน่วยงานนี้มีลักษณะเน้นไปในด้านการตรวจสอบด้านการเงินโดยประสานงานกับผู้ตรวจสอบภายในซึ่งมีอยู่ทุกกระทรวงทบวงกรม

บีเอไอมีเจ้าหน้าที่ประมาณ 700 คน งบประมาณ 12 ล้านเหรียญ

อย่างไรก็ดีประเทศเกาหลีก็ตระหนักถึงภัยของการทุจริตเป็นอย่างดี เกาหลียอมรับว่าในสังคมเกาหลีมีสิ่งที่ไม่ถูกต้องอยู่เป็นจำนวนมาก ในปี 2523 จึงมีการรวมผู้คนให้ร่วมกันเริ่มขบวนการปฏิรูปสังคมขึ้นเพื่อ ขจัดการทุจริตและความไม่ถูกต้องออกจากสังคม เพื่อให้เกิดสังคมที่ยุติธรรมขึ้น โดยอาศัยความรู้จากทางโลกตะวันตกนำมาปรับปรุงเข้ากับสังคมเกาหลี ขบวนการขึ้นแรกเริ่มโดยให้มีกฎหมายจัดการทุจริตอย่าง

เข้มงวด ขั้นที่สองก็จะปรับปรุงสถาบันและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และขั้นสุดท้ายจะให้มีการริเริ่มในสังคม การดำเนินการขั้นตอนต่าง ๆ มีการวิจัยวางแผน ตรวจสอบร่วมมือกันพัฒนาด้านต่าง ๆ โดยประชาชนทั่วไปเข้าร่วมมือด้วย ในขณะนี้ประชาชนได้ให้ความร่วมมือกับขบวนการนี้มาก เดิมเข้าใจกันว่าการทุจริตในวงราชการจะลดลงถ้าเพิ่มเงินเดือน แต่ก็ไม่ใช่เป็นสิ่งที่แน่นอนเสมอไป ประชาชนจำนวนมากเห็นว่าการทุจริตจะลดลงได้ก็โดยเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยมทางสังคม

น่าสังเกตว่า เกาหลีไม่เน้นหลักด้านองค์กรปราบทุจริต ทั้งนี้อาจเป็นเพราะระบบราชการของเกาหลีควบคุมกันอย่างเข้มงวดอยู่แล้ว เลยไม่จำเป็นต้องตั้งองค์กรพิเศษเพื่อการนี้ขึ้น อีกประการหนึ่ง เกาหลีถือว่าประเทศของตนยังอยู่ในภาวะสงคราม การบริหารราชการจึงมีลักษณะค่อนข้างเด็ดขาด

2.3 รัฐนิวเซาท์เวลส์ ออสเตรเลีย

คณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชัน (Independent commission for Anti Corruption : ICAC) แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ถือเป็นสถาบันองค์กรหลักองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจดำเนินคดีเกี่ยวกับการคอร์รัปชันด้วยบุคลากรจำนวน 130 คน มีขอบเขตการปฏิบัติงานที่ครอบคลุมทั้งนักการเมือง ศาล และข้าราชการทั้งจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

ในช่วงก่อนที่คณะกรรมการฯ ชุดนี้จะได้รับการจัดตั้ง ในปี พ.ศ. 2531 ดำรงและอัยการเป็นผู้รับผิดชอบคดีการทุจริต คอร์รัปชันที่เป็นอาชญากรรม หรือเป็นการกระทำผิดต่ออำนาจหน้าที่ต่อระบบระเบียบราชการ คดีเหล่านี้ถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาลและหรือคณะกรรมการในรัฐส่วนกลาง ซึ่งจะมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่ในการสอบสวน จัดเตรียมงานข้อมูลเอกสารและเสนอความคิดเห็นต่อคดีที่มีการพิจารณาดังกล่าว โดยที่ความเห็นดังกล่าวในบางกรณีอาจมีหรือไม่มี การติดตามก็ได้

ในปี พ.ศ. 2531 ICAC (NSW) ได้รับการจัดตั้งเพื่อติดตามเรื่องราวการคอร์รัปชันที่น่าอัปยศ ในแวดวงข้าราชการและหรือนักการเมือง เรื่องราวอัปยศที่สะดุดตาเรื่องหนึ่ง คือ การรับสินบนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเรือนจำ (Minister of Prisons) ในการอนุมัติปล่อยนักโทษก่อนเวลา และหัวหน้าผู้พิพากษาต้องถูกจำคุกภายหลังการถูกค้นพบว่ารับสินบนเพื่อการดังกล่าว

ICAC (NSW) มีขอบเขตอำนาจที่กว้างขวางมาก ในการสอบสวนคดีการทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงอำนาจในการใช้วิธีการบันทึกวิดีโอ หรือการรับฟังในกระบวนการสอบสวนที่เป็นความลับ และเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน คือการใช้กระบวนการประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ในช่วงการสอบสวน

ในช่วงที่ผ่านมา องค์กรนี้จึงมักถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงขอบเขตอำนาจที่มากเกินไป แต่ด้วยการทำงานที่สร้างชื่อเสียงให้กับหน่วยงานและได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ จึงได้รับการชมเชยและยอมรับจากกลุ่มนักธุรกิจถึงการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ว่าเป็นตัวอย่างของหลักการความโปร่งใสที่มีมากที่สุดในการให้บริการของหน่วยงานรัฐ

ขอบเขตและความเป็นอิสระของ ICAC (NSW)

ภายใต้พระราชบัญญัติ (ICAC Act.1988) ซึ่งกำหนดกรอบการทำงานของ ICAC (NSW) ได้ให้ความหมายการกระทำที่เป็นการทุจริตคอร์รัปชัน โดยกำหนดว่าคือ “การใช้ตำแหน่งหน้าที่การงานทางสาธารณะที่ไม่ถูกต้อง โดยพื้นฐาน คือการใช้อำนาจหรือตำแหน่งหน้าที่ในลักษณะไม่ซื่อสัตย์ หรือมีอคติเพื่อเอื้อประโยชน์เป็นพิเศษแก่คนหรือกลุ่มคนหนึ่ง ๆ มากกว่าคนหรือกลุ่มคนอื่น ๆ” แม้ว่าบางกรณีการทุจริตคอร์รัปชันโดยตัวมันเองไม่มีความผิดทางอาญาตามข้อบัญญัติของ ICAC Act. 1988 อย่างไรก็ตาม การทุจริตคอร์รัปชันยังเป็นสิ่งที่สาธารณชนปฏิเสธและไม่ยอมรับการกระทำดังกล่าว

ในการที่ ICAC (NSW) จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับคดีการทุจริตคอร์รัปชันใด ๆ หรือไม่ ขึ้นกับว่าต้องเป็นการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นความผิดทางอาญา เป็นการกระทำผิดต่อระบบระเบียบราชการ หรือเป็นการกระทำความผิดร้ายแรงที่มีโทษถึงกับการปลดออกจากราชการ

ผู้บริหารของคณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชันนี้ คือ ประธานคณะกรรมการ (The Commissioner) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าการรัฐนิวเซาท์เวลส์ โดยผ่านการพิจารณาความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งแม้ว่าประธานคณะกรรมการฯ จะได้รับแต่งตั้งโดยผู้ว่าการรัฐ และต้องฟังฟังการบริหารจัดสรรด้านงบประมาณจากเงิน งบประมาณของรัฐ แต่การดำเนินงานต่าง ๆ นั้น คณะกรรมการฯ เสนอต่อรัฐสภาโดยตรง โดยประธานคณะกรรมการต้องรายงานต่อรัฐสภาทุก 6 เดือน การรายงานนี้กระทำต่อคณะกรรมการร่วมในรัฐสภา (parliamentary Joint Committee) อันประกอบด้วยฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายค้าน สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะมีการตอบคำถามนำเสนอข้อมูล และอธิบายบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการฯ กลไกตรวจสอบความรับผิดชอบอันนี้เป็นสิ่งที่ชี้ความแตกต่างของคณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชันแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ได้จากคณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชันของประเทศอื่น ๆ สำหรับการบัญชีของคณะกรรมการฯ นั้น ต้องได้รับการตรวจสอบโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของรัฐนิวเซาท์เวลส์

ดังนั้นลักษณะพิเศษของคณะกรรมการฯ คือ การมีกลไกตรวจสอบ กลไกความรับผิดชอบของตนเอง เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประชาธิปไตยซึ่งถือเป็นจุดแข็งของคณะกรรมการฯ

คณะกรรมการฯ สามารถปฏิบัติงานได้โดยอิสระจากคณะผู้บริหารคือ คณะรัฐบาล อย่างไรก็ตามต้องยอมรับด้วยว่า กรณีการคอร์รัปชันที่คณะกรรมการฯ พิจารณาสอบสวนนั้นส่วนใหญ่เป็นกรณีของข้าราชการ มากกว่านักการเมือง ซึ่งกลุ่มนักการเมืองจะมีกระบวนการตรวจสอบอื่นด้วย คือการตอบข้อซักถามของนักการเมืองในรัฐสภา รวมถึงการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษเฉพาะสำหรับการสอบสวนคดีความที่เกี่ยวข้องกับนักการเมือง (Royal Commission)

ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ มีความแตกต่างจาก ICAC อ่องกงในหลายลักษณะ ดังเช่นขอบเขตอำนาจที่ ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ มีมากกว่า ICAC อ่องกงในการสอบสวน แต่ไม่มีอำนาจการฟ้องร้องแต่อย่างใด โดยการฟ้องร้องกับการทำงานสอบสวนของ ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์เป็นการทำงานที่แยกจาก

กัน กรณี ICAC ส่งกอง เจ้าหน้าที่ระดับสูงจากหน่วยงานอัยการทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ ICAC ส่งกองอย่างใกล้ชิดและรับผิดชอบคดีความที่พบว่าเป็นอาชญากรรมและต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของศาล

ข้อแตกต่างอีกประการที่สำคัญ คือ กรณี ICAC ส่งกอง ให้ความสำคัญโดยมุ่งเฉพาะปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในกองกำลังตำรวจ อาชญากรรมที่มีการจัดตั้งเป็นองค์กร (Organised Crimes) และช่วงที่ผ่านมาก็สนใจต่อการคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชน ขณะที่ ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์มิได้ครอบคลุมการคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชน ในกรณีอาชญากรรมที่มีการจัดตั้งเป็นองค์กรในออสเตรเลีย ถูกรับผิดชอบโดยองค์กรระดับชาติ เรียกว่า The National Crime Authority

ในส่วนของการสอบสวนประเด็นการทุจริตคอร์รัปชัน ICAC ส่งกองให้ความสำคัญต่อการสอบสวนที่มุ่งเชิงปริมาณของจำนวนคดี ขณะที่ ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ มุ่งเฉพาะคดีความที่พิจารณาเห็นว่าสำคัญ เช่น คดีที่วงเงินสินบนสูงถึง \$A 40,000 หรือมากกว่า หรือคดีความที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะที่แม้ปริมาณวงเงินที่เกี่ยวข้องอาจมีเพียงเล็กน้อยก็ตาม

ประเด็นคดีการทุจริตคอร์รัปชันที่ ICAC (NSW) ให้ความสำคัญ

เอกสารแจกแจงการทำงานของ ICAC (NSW) ระบุลักษณะของกรณีการคอร์รัปชันที่ทางคณะกรรมการฯ ให้ความสำคัญ คือ ต้องเป็นการทุจริตคอร์รัปชันที่มีการวางแผน ทำเป็นระบบ เป็นการคอร์รัปชันขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญ เป็นการคอร์รัปชันที่เกิดจากการที่องค์กรมีนโยบายไม่เหมาะสมหรือไม่เพียงพอ หรือมีมาตรการแนวทางปฏิบัติการทำงานที่มีช่องโหว่มาก

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของ ICAC (NSW) ที่ดูแลเรื่องการป้องกันการคอร์รัปชันพบว่าคณะกรรมการฯ ตัดสินใจเลือกเจาะแก้ปัญหาคอร์รัปชันเฉพาะเรื่องที่เห็นว่าสำคัญต้องานบริการสาธารณะ ของระบบข้าราชการของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการฯ ตระหนักถึงขีดจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากร เรื่องที่สำคัญนั้นพิจารณาจากกรณีที่มีการร้องเรียนจากการพิจารณาว่าสาธารณชนให้ความสำคัญเพียงไร และจากการวิเคราะห์ความร้ายแรงของปัญหา

บทบาทและอำนาจหน้าที่

ภารกิจหลักของคณะกรรมการฯ คือ การเปิดเผยคดีการทุจริตคอร์รัปชันและการป้องกันแก้ไขให้คดีดังกล่าวมีน้อยที่สุด โดยการดำเนินบทบาทหน้าที่ใน 3 ลักษณะ คือ การสอบสวน การป้องกันและการให้การศึกษา ในทัศนะของคณะกรรมการฯ บทบาทหน้าที่ดังกล่าวเป็นหลักประกันของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ลดลงได้ในระยะยาว กล่าวคือ

1) การเปิดเผยการทุจริตคอร์รัปชันโดยผ่านการสอบสวน

การเปิดเผยการทุจริตคอร์รัปชันต่อสาธารณชนถือเป็นหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการฯ การสอบสวนคดีการทุจริตคอร์รัปชัน เริ่มขึ้นเมื่อมีการร้องเรียนจากประชาชน การรายงานจากผู้บริหารในหน่วยงานรัฐ การพาดพิงหนทางเชื่อมโยงทั้งจาก (สมาชิก) รัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ และหรือจากการริเริ่มโดยตรงของคณะกรรมการฯ เอง ข้อบัญญัติกฎหมายของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ระบุไว้ด้วยว่าผู้บริหารในหน่วยงานรัฐมีหน้าที่รายงานต่อคณะกรรมการฯ ถึงการดำเนินการใด ๆ ที่เกิดขึ้นและน่าสงสัยว่าเป็นการ

คอร์รัปชัน โดยตัวคณะกรรมการฯ สามารถเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการ ทำหน้าที่ดำเนินการสอบสวนกรณีที่มีพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือว่าเกี่ยวพันหรือนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน

คณะกรรมการฯ มีหน้าที่ต้องให้ความระมัดระวังต่อการเก็บรักษาข้อมูลที่มีความสำคัญ และการคุ้มครองข้อมูลที่ข้าราชการที่สมควรใจเปิดเผยข้อมูลเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน

คณะกรรมการฯ เห็นว่านอกเหนือจากหน้าที่หลัก คือ การเปิดเผยและการป้องกันคอร์รัปชันต่อสาธารณชนแล้ว หน้าที่สำคัญต่อมาคือ การให้ความสนใจต่อการคอร์รัปชันที่ทำการเป็นระบบและเลือกที่จะเจาะเน้นเฉพาะกรณีที่สำคัญที่ต้องดำเนินการป้องกันและแก้ไข

ภายใต้ขอบเขตอำนาจที่กว้างขวางตามกฎหมาย ICAC Act 1988 ทำให้องค์กรนี้มีอำนาจรวบรวมหลักฐาน การจัดทำประชาพิจารณ์เป็นวิธีการหนึ่งของการทำงานรวบรวมข้อมูลที่สำคัญ

คณะกรรมการฯ มีอำนาจในการเรียกตัวบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาได้สวนข้อมูลเป็นการเฉพาะโดยไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน (private hearing) ในการสอบสวนคดีความ การปฏิเสธ ความร่วมมือที่คณะกรรมการฯ ร้องขอข้างต้นถือเป็นความผิดและอาจถูกลงโทษถึงขั้นจำคุก 1 ปี และประชาชนผู้ให้ข้อมูล หลักฐานจะได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายในแง่ที่หลักฐานข้อมูลที่ให้ต่อคณะกรรมการฯ จะไม่ถูกใช้เพื่อเอาเป็นความผิดต่อบุคคลผู้ให้ข้อมูลหลักฐานดังกล่าว แต่หากเป็นการให้ข้อมูล หลักฐานเท็จจะถูกลงโทษถึงขั้นจำคุก 5 ปี หรือโทษปรับเป็นจำนวนถึง 200,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย

ในการทำงานสอบสวนนี้ เจ้าหน้าที่คณะกรรมการฯ สามารถร้องขอหมายค้นจากประธานคณะกรรมการฯ หรือจากศาลในการเข้าถึงหลักฐานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเชื่อว่ามีส่วนเกี่ยวข้องและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสอบสวน และเพื่อที่จะปกป้องตนเอง คณะกรรมการฯ ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายให้การได้รับหมายค้นมาจากอำนาจศาลของมลรัฐเท่านั้น

คณะกรรมการฯ สามารถร้องขออำนาจในการใช้วิธีการดักฟังภายใต้ Listening Device Act 1984 เช่น การดักฟังสายโทรศัพท์หรือบันทึกเสียงโทรศัพท์โดยอาศัยกฎหมาย การดักฟังโทรศัพท์ของออสเตรเลีย (Interception Act 1979.) อำนาจดังกล่าวจะต้องได้รับจากผู้พิพากษา สหพันธรัฐ (Federal court Judge) อำนาจการกระทำดังกล่าวนี้มีความเข้มงวดภายใต้กฎหมายพระราชบัญญัติที่กำหนดลักษณะความผิดที่เปิดเผยไว้ให้กระทำการดังกล่าวได้เท่านั้น

(2) การประชาพิจารณ์

ลักษณะพิเศษของ ICAC (NSW) คือ การใช้การประชาพิจารณ์ หรือ public hearing ในกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริง แตกต่างจากองค์กรที่หน่วยงานลักษณะเดียวกันนี้ไม่ปรากฏว่ามีการใช้กระบวนการดังกล่าว

พ.ศ. 2531 พ.ร.บ.คณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชันอิสระ (1988 ICAC Act) ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการฯ ในการจัดให้มีการพิจารณารับฟังข้อมูล ความคิดเห็นเพื่อจุดประสงค์ในการสอบสวน การพิจารณารับฟังดังกล่าวถูกรับรู้ว่าเป็นเครื่องมือช่วยและเป็นส่วนประกอบสำคัญของกระบวนการสอบสวน มิใช่เป็นกิจกรรมที่จัดขึ้นภายหลังการสอบสวนได้เสร็จสมบูรณ์แล้ว แม้ว่าการพิจารณารับฟังอาจ

เป็นการดำเนินการเฉพาะต่อบุคคลเพียงคนเดียวและกระทำการภายใน โดยมีได้เปิดให้ สาธารณชนเข้า รับฟัง (private hearing) แต่โดยมากคณะกรรมการฯ สามารถดำเนินการพิจารณา รับฟังในเชิงประชา พิจารณ์ได้ ยกเว้นในสภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้ออำนวยให้ใช้ขอบเขตอำนาจดำเนินการจัดการพิจารณา รับฟัง ในลักษณะประชาพิจารณ์ได้ (เช่น อาจเป็นอันตรายกับผู้เสนอข้อมูล)

เนื่องจากการประชาพิจารณ์เอื้ออำนวยให้สาธารณชนสามารถรับรู้การทำงานของ คณะกรรมการฯ จึงเอื้ออำนวยให้สังคมได้รับความรู้ และเป็นการให้การศึกษาเกี่ยวกับการคอร์รัปชันแก่ สังคมรวมถึงเป็นการสร้างความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อการทำงานของคณะกรรมการฯ และนอกจากนี้ การประชาพิจารณ์ยังเป็นการสร้างโอกาสแนวโน้มนของการเพิ่มช่องทางข้อมูลข่าวสารที่สาธารณชนจะให้กับ คณะกรรมการฯ ด้วย

จากการศึกษารายงานต่าง ๆ ของคณะกรรมการ ICAC (NSW) พบว่าการประชาพิจารณ์ได้ถูกใช้ เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเปิดโอกาสให้สาธารณชนได้รับรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐและ นักธุรกิจในการฉ้อโกงที่มีการวิพากษ์วิจารณ์หาถึงพฤติกรรมส่อไปในทางคอร์รัปชัน โดยเฉพาะเรื่องการให้ และรับสินบน ซึ่งในทางกฎหมายเอาผิดได้ยากมาก เพราะมักจะไม่มีใบเสร็จให้เป็นหลักฐานชัดเจน หรือ เรื่องการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองเพื่อสร้างโมตรกิจหรือเป็นการตอบแทนที่นักการเมืองช่วยเหลือผ่าน โครงการที่ต้องได้รับการอนุมัติ ทั้งนี้จุดมุ่งหมายของการทำประชาพิจารณ์อาจมิใช่เพื่อจุดประสงค์ของการ หาข้อมูลเพื่อฟ้องร้องในชั้นศาลเพื่อการลงโทษ แต่เพื่อ “หาข้อเท็จจริง... การเปิดเผยพฤติกรรมและการ ควบคุมเป็นจุดมุ่งหมายหลักมากกว่าการฟ้องร้องและการลงโทษ ถ้ามีหลักฐานชัดเจนส่อไปถึงพฤติกรรมที่ ผิดกฎหมายอาญาชัดเจน อัยการก็จะต้องดำเนินการต่อไป” กระบวนการสอบสวนทางคดีอาญาแบบเดิม ๆ ไม่มีพลังพอที่จะเปิดเผยพฤติกรรมที่เกิดขึ้นได้ นี่เป็นเหตุผลที่คณะกรรมการฯตัดสินใจเข้าทำการ สอบสวน(โดยใช้วิธีประชาพิจารณ์-ผู้เขียน) “... และจัดพิมพ์ผลของการสอบสวนให้สาธารณชนได้รับ ทราบด้วย” การเปิดเผยข้อมูลทำให้สาธารณชนมีส่วนช่วยกรรมการแสวงหาวิธีควบคุมปิดช่องโหว่ของตัว บทกฎหมาย หรือมาตรการใหม่ ๆ ลดการคอร์รัปชัน

ดังนั้นเท่ากับว่าคณะกรรมการฯ มองว่าการประชาพิจารณ์ เป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการ ป้องกันขัดขวางการคอร์รัปชัน เพราะว่าการประชาพิจารณ์ช่วยเปิดเผยคดีการทุจริตคอร์รัปชันให้สังคมรับรู้ และทำให้ชื่อเสียงความเชื่อถือของผู้กระทำผิดต้องเสื่อมเสียและเป็นที่รับรู้ของสังคม อย่างไรก็ตาม เจ้า พนักงานของคณะกรรมการฯ บางคนมีความเห็นว่า แม้ความกลัวเสียชื่อเสียงจะเป็นตัวช่วยลด การคอร์รัปชันได้ แต่การประชาพิจารณ์เองอาจไม่ใช่ว่าจะน่ากลัวเกรงเพียงพอ ถ้าหากไม่มีมาตรการ สืบสวนและมาตรการลงโทษที่มีประสิทธิภาพ และนี่อาจเป็นเหตุผลหนึ่งซึ่งในระยะหลัง ๆ นี้ คณะกรรมการฯ ตัดสินใจทำประชาพิจารณ์กรณีที่มีหลักฐานการกระทำผิดทางอาญาชัดเจนและซึ่ง นำไปสู่การฟ้องร้องขึ้นศาลจนมีการลงโทษด้วย ดังในกรณีสมาชิกสภาเทศบาลเรียกร้องเงินค่าสินบท \$A40,000 จากนักธุรกิจที่กล่าวถึงข้างต้นแล้ว

คณะกรรมการฯ ยังพบด้วยว่าการพิจารณารับฟังข้อมูลหลักฐานต่าง ๆ เหล่านี้เป็นวิธีการที่ช่วยระบุและชี้ช่องทางข้อมูลถึงผู้กระทำผิด ผู้เกี่ยวข้องซึ่งช่วยนำไปสู่การสอบสวนที่ขยายผลออกไป

ผู้ที่ต้องให้ข้อมูลกับคณะกรรมการฯ อาจร้องขอให้มีการพิจารณารับฟังข้อมูลเฉพาะบุคคลโดยไม่เปิดเผยต่อสาธารณชนได้ คือ Private hearing ถ้าหากมีเหตุผลเพียงพอสนับสนุนว่าการพิจารณารับฟังข้อมูลเฉพาะบุคคลโดยไม่เปิดเผยต่อสาธารณชนเป็นวิธีเดียวที่จำเป็น ดังเช่น การทำประชาพิจารณ์อาจเกิดอคติต่อการดำเนินการทางอาญากับความผิดที่ฟ้องร้องได้ ความจำเป็นในการปกป้องหรือปกปิดการชี้ตัวพยานสำคัญ การหลีกเลี่ยงความอยุติธรรมหรือความเสื่อมเสียชื่อเสียงต่อพยานหลักฐานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

แม้ว่าการประชาพิจารณ์อาจหรือไม่อาจนำไปสู่การฟ้องร้องก็ได้ ขึ้นกับว่ามีหลักฐานเพียงพอหรือไม่ในการระบุความผิดทางอาญา หรือความผิดต่อระเบียบราชการนั้น ๆ แต่ก็มีประชาชนวิพากษ์วิจารณ์การใช้ประชาพิจารณ์ของคณะกรรมการฯ เป็นการละเมิดความเป็นส่วนตัว ข้อวิจารณ์และความเห็นจากสาธารณชนทำให้เกิดการร่างกฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิส่วนบุคคล แต่คณะกรรมการฯ ยังคงใช้กระบวนการประชาพิจารณ์ต่อไปในฐานะเครื่องมือหลักเพื่อการปราบปรามคอร์รัปชัน

(3) การป้องกันการคอร์รัปชัน และการให้การศึกษา

บทบาท 2 ประการนี้ นำมาวิเคราะห์ร่วมกันจากลักษณะของบทบาทหน้าที่ที่คาบเกี่ยวกัน เช่นเดียวกับ ICAC ในฮ่องกง ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ ได้ให้ความสำคัญต่อบทบาทด้านการป้องกันและการให้การศึกษาต่อปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันแก่สาธารณชน สุภาษิตของ ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ คือ “การป้องกันดีกว่าการแก้ไข” ซึ่งคณะกรรมการฯ ถือเป็นหลักการในการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานรัฐเรื่องการแก้ปัญหาคอร์รัปชันในการทำงานประจำของแต่ละหน่วยงาน

ส่วนมากแล้ว คณะกรรมการฯ จะมีการดำเนินงานด้านการป้องกันภายหลังคดีการคอร์รัปชันได้มีการสอบสวนแล้ว แต่งานป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันยังคงมุ่งหมายที่การปรับปรุงวิธีการทำงาน การจัดการเพื่อลดโอกาสหรือปิดช่องทางการทุจริตคอร์รัปชันในบรรดาหน่วยงานของทางการ ตัวอย่างคำแนะนำของ ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ต่อหน่วยงานของรัฐในการป้องกันการคอร์รัปชัน คือการมีกลไกตรวจสอบการใช้ฐานข้อมูลของภาครัฐ หน่วยงานที่มีข้อมูลสำคัญควรมีระบบคอมพิวเตอร์ที่บรรจุโปรแกรมซึ่งจะทำให้ผู้บริหารงานรู้ได้ทันทีว่าผู้ใช้ข้อมูลอะไรบ้าง และเพื่อจุดประสงค์อื่นใด ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ข้าราชการที่มีได้รับการอนุมัติ หรือมิได้มีเหตุผลเพียงพอสามารถเข้าถึงข้อมูลสำคัญทั้งโดยการอ่าน หรือโอนย้ายถ่ายเทข้อมูลราชการเหล่านี้ได้

นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ยังให้คำแนะนำแก่หน่วยงานเฉพาะแห่งหน่วยงานรัฐทุกแห่งสามารถติดต่อเพื่อขอคำปรึกษาหรือจัดให้มีการประชุมปรึกษาร่วมระหว่างกัน

งานวิจัยและงานสนับสนุนอื่น ๆ ของคณะกรรมการฯ

งานส่วนสำคัญประการหนึ่งของคณะกรรมการฯ คือ การสนับสนุนด้านการวิจัย ภารกิจหลักของฝ่ายงานวิจัยใน ICAC (NSW) คือ การทำงานวิจัยเอง หรือการว่าจ้างให้มีการทำงานวิจัยเพื่อช่วยงานด้านการสอบสวน หรือเพื่อใช้เตรียมสำหรับขั้นตอนงานสอบสวน งานป้องกันรวมถึงงานให้การศึกษา