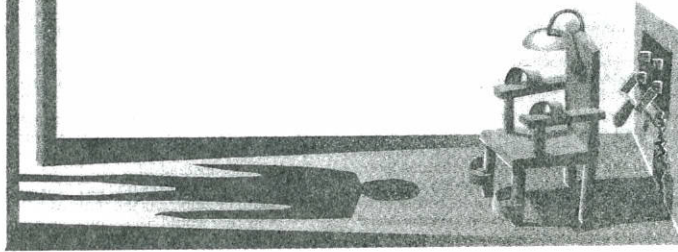


* บทบาทของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ในการดำเนินคดีอาญา



** ชมชื่น มัณยารมย์

การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือที่เรียกกันว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ*** ซึ่งเป็นกำลังสำคัญของรัฐบาลในการบริหารประเทศ และเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อเอื้ออำนวยประโยชน์สุขแก่ประชาชน ได้อาศัยโอกาสที่ตนมีตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำการหรือละเว้นการกระทำโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่ไม่ควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ทำให้รัฐและประชาชนได้รับความเสียหาย การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการจึงนับว่าเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงประเทศชาติที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลไทยทุกยุคทุกสมัยต่างทราบดีว่าเป็นภัยร้ายแรงที่ต้องกำจัดให้หมดสิ้นไป รัฐบาลจึงได้กำหนดการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

และประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นนโยบายสำคัญประการหนึ่งในการบริหารประเทศ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการนี้ รัฐบาลได้ใช้มาตรการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในรูปแบบต่างๆ ทั้งทางวินัย ทางแพ่ง และทางอาญา แต่ก็ยังไม่อาจปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบให้หมดสิ้นไปจากวงราชการของไทยได้

สาเหตุสำคัญที่ทำให้การทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงมีอยู่นั้น เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในแต่ละยุคแต่ละสมัยมีการพัฒนาแตกต่างกันไป มาตรการต่างๆ ที่ใช้บังคับได้ดีในยุคหนึ่งอาจใช้บังคับกับอีกยุคหนึ่งไม่ได้ผล อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้มีความเกรงกลัวต่อผลร้ายที่

* วิทยานิพนธ์ รางวัลดีเด่น จากสำนักงาน ป.ป.ป. ประจำปี พ.ศ. 2541

** อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุรังคังบัณฑิตย [น.บ., น.บ.ท., น.ม. (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)]

*** เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือมีเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สมาชิกสภาท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และหมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจด้วย ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 3 บรรทัดแรก

เขาจะได้รับจากการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการของเขา เพราะการทุจริตและประพฤติมิชอบโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการที่ตนปฏิบัติอยู่ ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 82 วรรคท้าย ที่บัญญัติว่า "การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง" ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทุจริตนั้น จะต้องถูกดำเนินการและถูกลงโทษทางวินัยจากผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานต้นสังกัดของตน ตามความหนักเบาที่กฎหมายกำหนดไว้เกี่ยวกับการกระทำผิดทางวินัยนั้น เช่น ปลดออก หรือไล่ออก เป็นต้น และนอกจากจะเป็นความผิดทางวินัยแล้วยังถือว่าเป็นความผิดทางอาญาเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่อีกด้วย เช่นตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 บัญญัติว่า "ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ" หรือตามมาตรา 148 ที่บัญญัติว่า "ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ข่มขืนใจหรือจู่โจมเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือทามาให้ ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือประหารชีวิต" ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทุจริตนั้น

จะต้องถูกดำเนินคดีอาญาโดยองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา คือองค์กรตำรวจหรือองค์กรฝ่ายปกครองอีกด้วย เมื่อพิจารณาจากโทษที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทุจริตหรือประพฤติมิชอบจะได้รับ เห็นได้ว่าโทษทางอาญานั้นรุนแรงกว่าโทษทางวินัยมาก เพราะโทษทางวินัยมีผลเพียงให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทุจริตและประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการ สิ้นสภาพการเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐเท่านั้น ซึ่งผู้ถูกลงโทษยังคงมีอิสระในการดำเนินชีวิตของตนได้อยู่ แต่โทษทางอาญามีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้กระทำผิดมิให้อยู่ร่วมกับสังคมส่วนรวมอย่างเป็นปกติได้ ไม่มีอิสระที่จะกระทำการใดๆ ได้ตามอำเภอใจในขณะที่ต้องโทษอยู่ มาตรการทางอาญาจึงเหมาะแก่การปราบปรามการกระทำผิดมากกว่ามาตรการทางวินัย ดังนั้น การที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้หมดไป จำเป็นต้องทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำผิดได้รับผิดรับโทษทางอาญาทุกราย เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวต่อผลร้ายที่ตนจะได้รับจากการกระทำผิด จะได้ไม่กล้ากระทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบอีก

แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบมักจะถูกลงโทษทางวินัยเป็นส่วนใหญ่ ในทางอาญามักจะเอาผิดเอาโทษได้ไม่มากนัก เพราะความผิดอาญาต้องมีความผิดฐานชัดเจนพอที่จะพิสูจน์ได้ว่ามีการกระทำผิดจริง และผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้

กระทำผิด ซึ่งพยานหลักฐานมักหาไม่ค่อยได้ เนื่องจากมีขั้นตอนวิธีการในการกระทำผิดที่แนบเนียน โดยอาศัยความรู้ความชำนาญในตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องย่อมยากที่จะรู้ถึงพฤติกรรมการทุจริตได้ ทำให้ขาดพยานหลักฐานที่จะเอาผิดในทางอาญา จึงทำให้เอาตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดมารับผิดรับโทษทางอาญาได้น้อยมาก ส่วนความผิดทางวินัยก็มักจะได้รับโทษไม่รุนแรง สัมกับความผิดที่ทำเท่าใดนัก เพราะการลงโทษทางวินัยจะอยู่ในดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำผิด ที่จะกำหนดโทษตามความหนักเบาของการกระทำ แต่ในระบบราชการไทยมักมีระบบอุปถัมภ์แฝงอยู่ การลงโทษทางวินัยจึงไม่ค่อยรุนแรงนัก ด้วยเหตุต่าง ๆ ดังที่กล่าวมานี้ทำให้การเอาตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดมารับผิดรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่ค่อยได้ผลจริงจังเท่าใดนัก จึงทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความเกรงกลัวหรือเข็ดหลาบที่จะกระทำความผิด เมื่อมีโอกาสเอื้ออำนวยให้ทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบในหน้าที่ได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีนิสัยไม่ซื่อสัตย์สุจริตย่อมฉวยโอกาสนั้นกระทำความผิดขึ้น การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการจึงมีปรากฏให้เห็นอยู่เรื่อยมา

ดังนั้นย่อมเห็นได้ว่า อุปสรรคสำคัญที่ไม่อาจป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้หมดไปได้ก็คือ มาตรการทางกฎหมายที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำผิดได้รับผิดรับโทษอย่างจริงจัง โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งมาตรการในทางอาญา ซึ่งเป็นมาตรการที่ใช้สำหรับป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ กลับนำมาใช้บังคับกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้น้อยมาก แสดงให้เห็นว่ามาตรการทางอาญาที่ใช้บังคับกับความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการนั้นยังไม่เหมาะสม แม้โทษทางอาญาที่กำหนดไว้สำหรับความผิดดังกล่าวนี้ จะเป็นโทษที่สูงมากก็ตามแต่เมื่อไม่อาจทำให้ผู้กระทำความผิดมาได้รับการลงโทษ โทษนั้นก็ไม่มีผลที่จะลงแก่ผู้ใดได้

นอกจากอุปสรรคเกี่ยวกับการใช้มาตรการทางอาญาแล้ว ยังมีอุปสรรคเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในการดำเนินคดีอาญาด้วย คือ คดีความผิดอาญาที่เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการมีวิธีดำเนินคดีเช่นเดียวกับการดำเนินคดีอาญาแผ่นดินทั่วๆ ไป ซึ่งลักษณะของการดำเนินคดีนั้น ไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประชาชนธรรมดาก็ตาม และไม่ว่าจะเป็นความผิดเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือไม่ก็ตาม จะใช้วิธีดำเนินคดีอาญาเหมือนกันหมดตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือจะต้องให้พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินคดีให้ โดยพนักงานสอบสวนจะเป็นผู้ทำการสอบสวน และส่งสำนวนการสอบสวนเสนอให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อฟ้องคดี เจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิด จะไม่มี

อำนาจสอบสวนคดีอาญาเพื่อส่งฟ้องคดีได้เอง เพราะมิได้เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนนั้น พนักงานสอบสวนจะเป็นผู้ทำการสอบสวนคดีอาญาเองทั้งสิ้น โดยทำการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดและเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ พยานหลักฐานที่ใช้ในการพิสูจน์ความผิดก็ต้องหามาจากหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดนั้นเอง แต่พนักงานสอบสวนไม่สามารถทราบถึงกฎระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานอื่นได้อย่างละเอียดนัก จึงต้องใช้เวลาในการศึกษากฎระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดดังกล่าว เพื่อหาหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดให้ได้ ทำให้คดีล่าช้าจนบางครั้งพยานหลักฐานอาจสูญหายไปได้ ทำให้สำนวนการสอบสวนมีน้ำหนักน้อย พยานหลักฐานไม่พอพียงที่จะเอาผิดและลงโทษผู้กระทำความผิดได้ จึงปรากฏอยู่บ่อยครั้งที่การดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการ มักเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตและประพฤติมิชอบไม่ได้

ด้วยอุปสรรคดังกล่าว รัฐบาลจึงเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารขึ้นมาใหม่ เพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยเฉพาะ ดังนั้นในวันที่ 3 มีนาคม 2518 รัฐบาลจึงจัดตั้ง "สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ"

(สำนักงาน ป.ป.ป.) ขึ้นมา โดยมี "คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในในวงราชการ" (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) เป็นผู้ดำเนินงาน และมี "พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518" (พระราชบัญญัติ ป.ป.ป.) รองรับบทบาทอำนาจหน้าที่ไว้ให้ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2518 เป็นต้นมา องค์กร ป.ป.ป. นี้รัฐบาลจัดตั้งขึ้นมาในลักษณะเป็นองค์กรเสริมของฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบ ควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อ ป.ป.ป. ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วพบว่ามีความสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการ หรือมีผู้ร้องเรียนต่อ ป.ป.ป. ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป.ก็จะทำการสืบสวนสอบสวนให้ได้ความจริง ในการสืบสวนสอบสวนนั้นเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. จะดำเนินการในด้านทางวินัยเป็นหลัก แต่เมื่อสอบสวนแล้วพบเป็นความผิดอาญาด้วย พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ก็ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ทำการสอบสวนคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับคดีวินัยนั้นได้ด้วย เมื่อผลของการสอบสวนปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริง คณะกรรมการ ป.ป.ป.ก็ไม่มีอำนาจพิจารณาลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้ไม่ว่าทางวินัยหรือทางอาญา เพราะพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ไม่ได้ให้อำนาจไว้ อีกทั้งมิได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่

ป.ป.ป. เป็นพนักงานสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมาย คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงมีอำนาจเพียงชั้นมูลว่ามีความผิดจริง แล้วส่งสำนวนการสอบสวนของ ป.ป.ป. ไปให้หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำผิด นำไปพิจารณาลงโทษในทางวินัยเอง ส่วนในทางอาญา คณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็ต้องส่งสำนวนการสอบสวนของ ป.ป.ป. ไปให้พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการดำเนินคดีอาญา นำไปดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำผิดต่อไป คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจส่งสำนวนการสอบสวนคดีอาญาของ ป.ป.ป. ให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาฟ้องคดีได้โดยตรง

จากกระบวนการดำเนินคดีอาญาของ ป.ป.ป. ตามที่พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ให้อำนาจไว้เห็นได้ว่าไม่แตกต่างไปจากเมื่อครั้งที่ยังไม่จัดตั้ง ป.ป.ป. ขึ้นมา เพราะยังคงดำเนินคดีอาญาเหมือนเช่นคดีอาญาทั่วไป ที่ต้องมอบให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินคดีให้ จึงทำให้เกิดการสอบสวนคดีอาญาซ้ำซ้อนกันในคดีเรื่องเดียวกัน คือ สอบสวนโดย ป.ป.ป. ครั้งหนึ่ง และสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนอีกครั้งหนึ่ง ทำให้คดีล่าช้า อันเป็นการขัดต่อหลักการดำเนินคดีอาญาที่ต้องดำเนินคดีโดยเร็ว เพื่อเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ และรักษาความสงบสุขให้แก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอาญา การที่คดีล่าช้าย่อมมีผลกระทบต่อพยานหลักฐานที่จะนำมาพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำผิด เพราะ

พยานหลักฐานอาจสูญหายหรืออาจเปลี่ยนแปลงไปได้ ทำให้พยานหลักฐานมีน้ำหนักน้อยไม่เพียงพอที่จะให้ผู้กระทำผิดได้รับผิดและรับโทษได้

นอกจากอุปสรรคทางข้อกฎหมายของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีอุปสรรคในทางปฏิบัติอีกคือ เมื่อ ป.ป.ป. สอบสวนแล้วชั้นมูลว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาเป็นความผิดอาญา ก็จะส่งสำนวนการสอบสวนไปให้พนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป เท่าที่ผ่านมาพนักงานสอบสวนมิได้ยึดถือสำนวนการสอบสวนของ ป.ป.ป. เป็นหลักในการพิจารณา แต่ได้ไปทำการสอบสวนหาพยานหลักฐานเองใหม่ ตามดุลพินิจและประสบการณ์ของพนักงานสอบสวนเอง ทั้งที่พยานหลักฐานที่ปรากฏอยู่ในสำนวนการสอบสวนของ ป.ป.ป. เป็นหลักฐานสำคัญพอที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำผิดรับผิดชอบได้ เพราะ ป.ป.ป. มีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐเป็นภารกิจหลักอยู่แล้ว ย่อมรู้กฎระเบียบและวิธีปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานของรัฐได้ดี ย่อมรู้ว่าสิ่งใดจะเป็นหลักฐานที่พิสูจน์ความผิดได้ การที่พนักงานสอบสวนไม่ยึดถือสำนวนการสอบสวนของ ป.ป.ป. เป็นหลักในการสอบสวนเพื่อฟ้องคดี ทำให้บางคดีขาดพยานหลักฐานสำคัญไปหรือพยานสูญหาย หรือพยานให้การแตกต่างไปจากที่ให้การกับ ป.ป.ป. ซึ่งมีส่วนทำให้สำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนอ่อน พยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ ดังนั้นการที่พนักงานสอบสวน

ไม่ยึดถือสำนวนการสอบสวนของ ป.ป.ป. เป็นหลักในการดำเนินคดีอาญา จึงเป็นอุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำผิดไม่ได้รับผิดรับโทษอย่างที่ควรจะเป็น

จากสภาพปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของ ป.ป.ป. ทางด้านคดีอาญาตามที่กล่าวมานี้ แสดงว่าอำนาจหน้าที่ที่พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. รองรับให้แก่เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. และองค์กร ป.ป.ป. ให้มีการกวดขันคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับคดีวินัยด้วยนั้น ยังมีข้อบกพร่องอยู่ ป.ป.ป. ไม่สามารถอาศัยมาตรการทางอาญาป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้ได้ผลอย่างจริงจัง ดังนั้น เพื่อให้การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการลดน้อยลงหรือหมดไปจากวงราชการไทย สมควรที่จะพัฒนาบทบาทอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยควรเน้นหนักในด้านการดำเนินคดีอาญาให้สัมฤทธิ์ผลมากขึ้น เพราะโทษทางอาญามีบทลงโทษที่รุนแรงกว่าโทษทางวินัย หากคดีอาญาของ ป.ป.ป. สามารถทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำผิดได้รับผิดรับโทษมากขึ้นและโดยเร็วแล้ว อาจทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกรงกลัวต่อผลร้ายที่ตนจะได้รับ จากการทุจริตและประพฤติมิชอบนั้น และไม่กล้ากระทำความผิดหรือไม่กล้ากระทำความผิดซ้ำอีกก็จะทำให้การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการค่อยๆ ลดน้อยลงไป จนในที่สุดอาจหมดสิ้นไปจากประเทศไทยสมดังเจตนารมณ์ที่จัดตั้ง ป.ป.ป. ขึ้นมาก็ได้

การพัฒนาบทบาทอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญามากขึ้น จำเป็นต้องพัฒนาเกี่ยวกับอำนาจการสอบสวน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับการกระทำผิดต่อรัฐ โดยให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. มีอำนาจสอบสวนมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ แนวทางพัฒนาอำนาจการสอบสวนนั้นสามารถพัฒนาได้หลายรูปแบบ ทั้งตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ สำหรับกฎหมายต่างประเทศนั้นได้นำมาวิเคราะห์เฉพาะประเทศแถบภูมิภาคเอเชีย ที่มีสภาพเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรมใกล้เคียงกับประเทศไทย และเจ้าหน้าที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบมากกว่าของประเทศไทย แนวทางพัฒนาบทบาทอำนาจหน้าที่การสอบสวนคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นสามารถพัฒนารูปแบบตามกฎหมายไทยได้ 7 แนวทาง และตามกฎหมายต่างประเทศได้ 2 แนวทาง รวมทั้งสิ้น 9 แนวทาง ดังนี้คือ

ตามกฎหมายไทย มีรูปแบบพัฒนา 7 แนวทาง คือ

1. ให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. เป็นพนักงานสอบสวน รูปแบบนี้จะทำให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. มีบทบาทอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนทุกประการ เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. สามารถทำสำนวนการสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน พิสูจน์ความผิดและเอาตัวผู้ทำความผิดมาลงโทษ

ได้เอง สามารถเสนอสำนวนการสอบสวนต่อพนักงานอัยการได้โดยตรง

2. ให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. เป็นพนักงานสอบสวนร่วม รูปแบบนี้จะทำให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. มีบทบาทอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนเช่นกัน แต่มิได้เป็นพนักงานสอบสวนโดยเอกเทศ การสอบสวนและดำเนินคดีอาญาต้องทำในลักษณะเข้าร่วมกันดำเนินการกับพนักงานสอบสวน ซึ่งมีผลให้การสอบสวนของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ที่ทำร่วมกับพนักงานสอบสวน สามารถเสนอต่อพนักงานอัยการได้โดยตรง

3. ให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน รูปแบบนี้มีได้ทำให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. เป็นพนักงานสอบสวน แต่เป็นการรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ให้มีผลเสมือนเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน คือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. สามารถแสวงหาพยานหลักฐานได้เอง โดยการตรวจค้นบุคคลหรือสถานที่ หรือยึดอายัดบัญชีและเอกสารต่างๆ ได้โดยชอบ เสมือนเป็นการดำเนินการของพนักงานสอบสวน แต่สำนวนการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ยังไม่สามารถเสนอต่อพนักงานอัยการได้โดยตรง

4. ให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. มีอำนาจสอบสวนเบื้องต้น รูปแบบนี้มีได้ทำให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. เป็นพนักงานสอบสวน แต่ทำให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. มีอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานได้เองสามารถใช้สำนวนการสอบสวนของเจ้าหน้าที่

ป.ป.ป. เป็นหลักในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนได้

5. ให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ได้รับมอบหมายให้มียอำนาจดำเนินคดีอาญาเป็นพิเศษรูปแบบนี้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. มิได้มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวน แต่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินคดีอาญาได้เองตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้เป็นพิเศษ โดยสามารถทำการสอบสวนและยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้โดยตรง

6. ให้สำนวนการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. เป็นสำนวนการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวน รูปแบบนี้จะทำให้สำนวนการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. มีฐานะเทียบเท่าสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน สามารถส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการได้โดยตรง โดยตัวเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. มิได้มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวน

7. ให้ใช้สำนวนการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. เป็นหลักในการสอบสวนของพนักงานสอบสวน รูปแบบนี้มีได้ทำให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวน แต่ให้ใช้สำนวนการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนซึ่งพนักงานสอบสวนต้องยึดถือเป็นส่วนสำคัญในการสอบสวนและดำเนินคดีอาญา

ตามกฎหมายต่างประเทศ มีรูปแบบพัฒนา 2 แนวทาง คือ

1. ตามกฎหมายฮ่องกง จะทำให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวน สามารถมีอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานได้เอง มีอำนาจทำการสอบสวนเพื่อรวบรวมหลักฐานพิสูจน์ความผิดและเอาตัวผู้ทำความผิดมาลงโทษได้ และสามารถเสนอสำนวนการสอบสวนต่อพนักงานอัยการได้โดยตรง แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ให้กับฝ่ายนิติบัญญัติ

2. ตามกฎหมายสิงคโปร์ จะทำให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวน แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ให้กับฝ่ายบริหาร รูปแบบนี้ทำให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. มีอำนาจแสวงหาพยานหลักฐานได้เอง ทำการสอบสวนเพื่อพิสูจน์ความผิดและเอาตัวผู้ทำความผิดมาลงโทษได้ และเสนอสำนวนการสอบสวนต่อพนักงานอัยการได้โดยตรง แต่ฐานะขององค์กร ป.ป.ป. จะเปลี่ยนไป กลายเป็นองค์กรหลักของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

จากแนวทางพัฒนาบทบาทอำนาจหน้าที่ การสอบสวนและดำเนินคดีอาญาดังกล่าว ทั้งตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ เห็นว่าแนวทางที่เหมาะสมกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. มากที่สุด คือ การให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. เป็นพนักงานสอบสวนร่วม เพราะจะเป็นการเสริมอำนาจสอบสวนให้แก่เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ได้เป็นอย่างดี และยังคงสถานะ

ขององค์กร ป.ป.ป. เป็นองค์กรเสริมของฝ่ายบริหารอยู่เช่นเดิม อีกทั้งทำให้การสอบสวนของ ป.ป.ป. มีความศักดิ์สิทธิ์มากขึ้น พอที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ เกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นอีกได้ ทั้งนี้เนื่องจากผลของการให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. เป็นพนักงานสอบสวนร่วมจะมีดังนี้ คือ

1. เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนด้วย ย่อมมีอำนาจสอบสวน และเสนอสำนวนการสอบสวนต่อพนักงานอัยการได้โดยตรง โดยในการสอบสวนต้องทำในลักษณะร่วมกันกับพนักงานสอบสวน จะสอบสวนโดยเอกเทศไม่ได้

2. เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. จะมีอำนาจแสวงหาพยานหลักฐานได้เอง สามารถควบคุมการสอบสวนของพนักงานสอบสวนได้ ทำให้การสอบสวนของพนักงานสอบสวนได้มีการตรวจสอบถ่วงถ่วงในชั้นสอบสวน ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา และคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลและทรัพย์สินของประชาชนมิให้ถูกกระทบกระเทือนจากการสอบสวน

3. ทำให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. มีความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพในการแสวงหาพยานหลักฐาน ทำให้พยานหลักฐานที่ได้มาสามารถใช้เป็นพยานในศาลเพื่อฟ้องและลงโทษผู้กระทำความผิดได้ ทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้ผลอย่างจริงจัง สอดคล้องกับการใช้อำนาจของรัฐในการควบคุมสังคมให้เป็นปกติสุข

แต่ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาบทบาทอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ให้เป็นพนักงานสอบสวนร่วม ควรมีการปรับปรุงประสิทธิภาพบุคลากรด้านการสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. ให้มีความรู้ความสามารถในการสืบสวนสอบสวนให้มากขึ้น เพื่อรองรับภาระหน้าที่ในการเป็นพนักงานสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน โดยจำเป็นต้องมีการฝึกอบรมเกี่ยวกับการป้องกัน

และปราบปรามอาชญากรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ด้วย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้หมดไป สมเจตนารมณ์ของการพัฒนาบทบาทอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและดำเนินคดีอาญาที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. เป็นพนักงานสอบสวนร่วม □□

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กุลพล พลวัน. ปัญหาการสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทย. รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ. ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการกรมอัยการ. (ไม่ปรากฏปี พ.ศ. ที่พิมพ์)

กุลพล พลวัน. มาตรการใหม่ในการให้ความเป็นธรรมในการสอบสวนคดีอาญา. เอกสารการสัมมนาเรื่องการบริหารงานยุติธรรมเพื่อความเป็นธรรมในสังคม. ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการสำนักงานอัยการสูงสุด. 2534.

กุลพล พลวัน. การสืบสวนดำเนินคดีด้านป่าไม้. กองวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด. 2537.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายกฎหมายอาญาภาค 1. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2533.

โกเมน ภัทรภิรมย์. การแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับอำนาจสอบสวน. รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ. ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ. กรุงเทพมหานคร ห้างหุ้นส่วนจำกัดชุดิมาการพิมพ์. (ไม่ปรากฏปี พ.ศ. ที่พิมพ์).

คณิต ฦ นคร. การสอบสวนผู้ต้องหา. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการบริหารงานยุติธรรมเพื่อความเป็นธรรมในสังคม. ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการสำนักงานอัยการสูงสุด. 2534.

คณิต ฦ นคร. ฐานะของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญา. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การบริหารงานยุติธรรมเพื่อความเป็นธรรมในสังคม. ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด. 2534.

จิตติ ดิงศัทย์. กฎหมายอาญาภาค 1. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. พิมพ์ครั้งที่ 8.

กรุงเทพมหานคร. แสงจันทร์การพิมพ์. 2529.

ชวน หลีกภัย. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา. 2535.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. “กฎหมายกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง.” การฉ้อราษฎร์บังหลวงหนังสือชุด
แผ่นดินไทย เล่ม 1. กรุงเทพมหานคร. โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2520.

นิติธรรม. ความรับผิดชอบในทางอาญา. วารสารทนายความ. ปีที่ 3. ฉบับที่ 16. (สิงหาคม 2536).

บรรหาร ศิลปอาชา. คำแถลงการณ์นโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา. 2538.

บันทึกกฎหมายสิงคโปร์เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง. เอกสารสำนักงาน ป.ป.ป. พ.ศ. 2534.

บทความวิชาการ : รายการสนทนายปัญหาบ้านเมือง เรื่อง “เจ้าหน้าที่ของรัฐกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง”.
วารสารข้าราชการ. ปีที่ 31. ฉบับที่ 3. (มีนาคม 2529).

ประสิทธิ์ ดำรงชัย. บทบาทของ ป.ป.ป. วารสารข้าราชการ. ปีที่ 31. ฉบับที่ 3. (มีนาคม 2529)

ประสิทธิ์ ดำรงชัย. ฉ้อราษฎร์บังหลวง. วารสารข้าราชการ. ปีที่ 28. ฉบับที่ 11. (พฤศจิกายน 2526).

ประสิทธิ์ ดำรงชัย. วิธีแก้คอร์รัปชันให้ได้ผล. วารสารข้าราชการ. ปีที่ 35. ฉบับที่ 4. (กรกฎาคม -
สิงหาคม 2533).

ประสิทธิ์ ดำรงชัย. 20 ปี ของ ป.ป.ป. กับการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง. มติชนสุดสัปดาห์. ปีที่ 15.
ฉบับที่ 758 - 760. (มีนาคม 2538).

ป.ป.ป. กับอำนาจสอบสวนคดีคอร์รัปชัน. เอกสารการสัมมนา คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ร่วมกับสำนักงาน ป.ป.ป. 2537.

ประชา เหล่าเจริญ. รายงานการศึกษาดูงาน : การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของ I.C.A.C.
สำนักงาน ป.ป.ป. 2536.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. ออมมุดส์แมน : การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของ
รัฐสภาในประเทศไทย. ผลงานวิจัยเสนอต่อคณะ กรรมการวิจัยแห่งชาติ พ.ศ. 2533.

เย็นหยัด ใจสมุทร. คำอธิบายพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484. กรุงเทพมหานคร. โรงพิมพ์แสงสุทธิ
การพิมพ์. 2533.

รายงานการปฏิบัติราชการการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี 2525 และ 2526.
กองวิจัยและวางแผน สำนักงาน ป.ป.ป. กรุงเทพมหานคร.

รายงานผลการปฏิบัติราชการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี 2537 - 2539. กรุงเทพมหานคร.
อัมรินทร์พรินต์ติ้ง กรุ๊ป จำกัด.

รายงานการศึกษาดูงานการป้องกันและปราบปรามทุจริตของ I.C.A.C. โดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. พ.ศ. 2536.

ระบบความยุติธรรมทางอาญา : แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาชญากรรมและกระบวนการนิติธรรม. วารสารนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปีที่ 9. ฉบับที่ 2. 2520.

สัญญา ธรรมศักดิ์, ประภาศน์ อวยชัย. คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาภาค 1 ถึง ภาค 3. พิมพ์ครั้งที่ 6. สำนักอบรมศึกษา. กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานครการพิมพ์. 2529.

สติ ตูวิเชียร. กองปราบปรามกับการสอบสวนความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ. เอกสารวิจัยสถาบัน พัฒนาข้าราชการตำรวจ กองบัญชาการศึกษา กรมตำรวจ. 2533.

สมใจ เกษศิริเจริญ. การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ. วิทยานิพนธ์. ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2531.

หยุด แสงอุทัย. ใครมีอำนาจสอบสวน. หนังสืออัยการกับการสอบสวนคดีอาญา. กองวิชาการ กรมอัยการ. (ไม่ปรากฏปี พ.ศ. ที่พิมพ์.)

อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ. ประมวลกฎหมายอาญาเปรียบเทียบกับด้วยโทษและทฤษฎีการลงโทษ. วารสารกฎหมาย. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ปีที่ 3. ฉบับที่ 1. (มกราคม - เมษายน 2520).

อำนวย วงศ์วิเชียร. ป.ป.ป. กับปัญหาการปราบปรามคอร์รัปชัน. วิทยานิพนธ์. วิทยาลัยการทัพบก. สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง. 2522.

อุดม รัฐอมฤต. ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ. วิทยานิพนธ์. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2530.

อุกฤษ มงคลนาวิน. ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับงานป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน. วารสารสำนักงาน ป.ป.ป. ปีที่ 2. (ฉบับที่ 1). กรุงเทพมหานคร.. โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2521.

อมร จันทรสมบูรณ์. อำนาจสืบสวนสอบสวนฟ้องร้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย. บทบัณฑิตย. เล่มที่ 30. ตอนที่ 4. 2516.

องค์การตรวจสอบการปฏิบัติราชการ : ศึกษาเปรียบเทียบการบริหารงานของไทยและฮ่องกง. เอกสารห้องสมุดสำนักงาน ป.ป.ป. (ไม่ปรากฏสถานที่และปี พ.ศ. ที่พิมพ์).

ภาษาอังกฤษ

Law of Hong Kong : Independent Commission Against Corruption Ordinance.

(Chapter 204). The Government Printer . Hong Kong. Revised Edition 1980.

Law of Hong Kong : Corruption and Illegal Practices Ordinance. (Chapter 288).

The Government Printer, Hong Kong. Revised Edition 1976.

Ledivina V. Carino : Bureaucratic Corruption in Asia : Causes, Consequences and Controls. J.M. Press Inc. Manila. 1986.

Prevention of Corruption Act. (Chapter 104). Republic of Singapore Revised Edition 1970.