

# ปัญหาและอุปสรรคด้านความล่าช้าในการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

## Problems and Obstacles Related to Delays in the Implementation of the National Anti-Corruption Commission

ประทีป ทับอรรถตานนท์ (Pratheep Tabatanon)<sup>1</sup>

รองศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร., ผู้พิพากษาอาวุโสในศาลจังหวัดปทุมธานี

Assoc.Prof. (Senior) Dr., Senior Judge in Pathum Thani Provincial Court

E-mail: pra2499@gmail.com

Received: 6 September 2023

Revised: 25 December 2023

Accepted: 25 December 2023

### บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่ใน (1) การไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทาง จริยธรรมอย่างร้ายแรง (2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริต ต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม (3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และ เจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตร ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้ง ตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว (4) ไต่สวนเพื่อดำเนินคดีใน ฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่ และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.\* (5) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น จึงเห็นได้ว่าภาระกิจสำคัญของคณะกรรมการ

\* คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

ป.ป.ช. คือการพิจารณาสำนวนการไต่สวนเบื้องต้นและสำนวนการไต่สวนเพื่อชี้มูลความผิดของผู้กระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม แต่เนื่องจากขณะนี้มีความกังวลว่าการพิจารณาจำนวนมาก ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2564 คงเหลือที่อยู่ระหว่างดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง จำนวน 2,759 เรื่อง ซึ่งแบ่งเป็นกลุ่มคดีด้านการจัดซื้อจัดจ้าง กลุ่มคดีด้านจริยธรรมและความประพฤติมิชอบ และกลุ่มคดีด้านกระบวนการยุติธรรมการเมืองและการบริหารราชการ จึงเกิดผลกระทบในการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากการวิจัยพบว่า การกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น และสำนวนการไต่สวนเพื่อชี้มูลความผิดทุกสำนวน ก่อให้เกิดการกั๊กและ ความล่าช้าของสำนวน อันทำให้การลงโทษผู้กระทำผิดล่าช้า ทำให้สังคมเสื่อมศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ ยังผลให้ผู้กระทำผิดและผู้อื่นไม่เกรงกลัวกฎหมาย กล่าวคือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม อันไม่เป็นไปตามตามแนวคิดของการลงโทษเพื่อข่มขู่หรือปราบปราม (Deterrence) และลงโทษเพื่อการกำจัดหรือควบคุมผู้กระทำผิด ตามนโยบายการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิด (Crime Control Policy) เพื่อมิให้มีโอกาสในการกระทำผิดอีก โดยผู้วิจัยได้นำกฎหมายสาธารณรัฐเกาหลีใต้ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร เมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 พบว่า มีแต่สาธารณรัฐเกาหลีใต้เท่านั้น ที่ใช้ระบบคณะกรรมการในทำนองเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่มิได้ให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสำนวนการไต่สวนเช่นเดียวกับประเทศไทย ส่วนสาธารณรัฐสิงคโปร์ ญี่ปุ่น และสหราชอาณาจักรใช้ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั่วไปที่ต้องผ่านการพิจารณาของพนักงานอัยการมาใช้ และทั้งสี่ประเทศไม่มีปัญหาเรื่องการกั๊กการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

ดังนั้น หากประเทศไทยต้องการให้มีระบบคณะกรรมการในการพิจารณาสำนวนในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงและในชั้นไต่สวนเพื่อชี้มูลความผิด จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาสำนวนการไต่สวนเบื้องต้นและการไต่สวนเพื่อชี้มูลโดยเฉพาะ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นคณะกรรมการที่ยังมีอำนาจในส่วนอื่นตามมาตรา 28(1)(3)(4) และ(5) และให้มีอำนาจในการควบคุม กำกับ ดูแลนโยบายและการดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในลักษณะเป็นคณะกรรมการบริหารสูงสุดเท่านั้น

**คำสำคัญ:** คณะกรรมการ ป.ป.ช., สำนวนการไต่สวนเบื้องต้น, สำนวนการไต่สวนเพื่อชี้มูล, การพิจารณาล่าช้า

## Abstract

The Constitutional Anti-Corruption Act B.E. 2561 prescribe in Section 28. “The NACC has the following duties and powers: (1) Conduct an inquiry and prepare opinion in case there is an allegation that a person holding a political position, a judge of the Constitutional Court, a person holding a position in an independent agency is involved in circumstances of unusual wealth, corruption, or deliberate performance of duties or exercise of powers in contrary to the provisions of the Constitution or laws, or serious violation of or failure to comply with the ethical standards; (2) Conduct an inquiry and decide whether a state official is unusually wealthy, has committed an offence of corruption, or malfeasance in public office or malfeasance in judicial office; (3) Obligate persons holding political positions, judges of the Constitutional Court, persons holding positions in independent agencies and state officials to submit account showing particulars of assets and liabilities of themselves, spouse and children who have not yet become sui juris, and to inspect and disclose the results of the inspection of such accounts; (4) Conduct inquiry in order to take legal action in other offences provided by this Organic Act, or those prescribed by the law to be under the duties and powers of the NACC ( the NACC may undertake by itself, or delegate to other competent agency) (5) Other duties and powers provided by the Constitution, this Organic Act or other laws. Therefore, it is evident that the important mission of the Board of Directors the NACC is to consider the expression of preliminary inquiry and expression of inquiry to determine the guilt of offenders for dishonesty of duty or offences against official office or offences against the office of justice. As of September 30, 2021, it is divided into procurement cases, ethics and misconduct cases, and justice, politics and public administration cases, the remaining facts are under investigation. 2,759 matters, thus affecting the actions of the Board of Directors. NCC.

According to the research, the Board of Directors the NACC has the authority and duty to consider the expression of the preliminary investigation and the expression of inquiry to determine the basis of every offense, causing congestion and delay of expressions, which delays the punishment of the offender. It causes society to lose faith in the criminal justice system in bringing perpetrators to justice. As a result, offenders and others are not afraid of the law, dare to commit offenses of dishonesty or offenses against official positions or offenses against judicial offices, which do not comply with the concept of punishment for intimidation or suppression (Deterrence) according to the Crime Control Policy and punishment for the elimination or control of offenders. The researcher adopted the laws of the Republic of Korea, the Republic of Singapore, and Japan. Compared to the Constitutional Anti-Corruption Act B.E. 2561, only the Republic of Korea uses the same committee system as the Constitutional Assembly Act on Corruption B.E. 2561.

However, the committee does not have the same authority and duty to consider the case as Thailand. The Republic of Singapore, Japan and the United Kingdom have adopted a common criminal procedure system that requires prosecutors, and all four countries have no problem with pending trials related to offences of malpractice or offences against official office or offences against judicial office.

Therefore, If Thailand wants to have a committee system to consider expressions at the hearing and at the hearing to determine the basis of guilt. the Constitutional Act on Prevention and Suppression of Corruption B.E. 2561 (2018) should be amended in respect of the powers and duties of the Commission. The NCC has appointed a committee to consider the expression of the preliminary inquiry and the inquiry to identify specific information. The NACC is a committee which are other powers under Section 28(1)(3)(4) and (5) and oversees the policies and operations of the Office of the National Anti-Corruption Commission. It is the Supreme Executive Committee only.

**Keywords:** Committee NCC, Preliminary Inquiry, Expression of inquiry to determine the basis, delayed consideration

## บทนำ

เนื่องจากพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีเจตนารมณ์ในการบัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม อีกทั้งได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดตามมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงเป็นที่คาดหวังแก่สังคมว่าการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะเป็นไปด้วยความรวดเร็ว เที่ยงธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาและสังคมไทย

หากพิจารณาจากที่มาของกฎหมายว่าด้วยการปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย แล้ว จะเห็นว่าเดิมประเทศไทย ใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ที่มีเหตุผลในการตรากฎหมายว่า “เนื่องด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นนโยบายที่สำคัญสำหรับรัฐบาลจะต้องดำเนินการต่อไปให้ได้ผลอย่างจริงจัง และในการนี้สมควรมอบหมายภาระหน้าที่อันนี้ให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน และเพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไป

ตามมติของคณะกรรมการ จึงจำเป็นต้องตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น.... “ ดังนั้น จาการกติดของการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทยจึงมาจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ที่ใช้คณะกรรมการเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติการ ซึ่งจากภารกิจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ดังกล่าว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงมีภารกิจที่สรุปได้ 4 ลักษณะ ดังนี้

### 1. ด้านปราบปรามการทุจริต

1.1 ได้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหา กรณีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

1.2 ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายชัดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

### 2. ด้านตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

2.1 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

2.2 การดำเนินการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีร้ายชัดปกติ

### 3. ด้านป้องกันการทุจริต

3.1 เสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล องค์การอิสระหรือองค์กรอัยการ เพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

4. การดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาทิ

4.1 การดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัย

4.2 การดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยของพนักงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

4.3 การดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคา ต่อหน่วยงานของรัฐ

กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดกรอบอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ในมาตรา 62 ว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อำนวยการระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมามีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิด หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดในเรื่องที่มีใช้เป็นความผิดร้ายแรง ทั้งนี้ บรรดาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช.

จะมอบหมายให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้”

เมื่อพิจารณาจากรายงานประจำปีของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว พบว่า (รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564, 2564) ในภาพรวมของปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีคำกล่าวหาเข้ามายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งสิ้น 8,381 เรื่อง ปีงบประมาณ พ.ศ.2564 สำนักงาน ป.ป.ช. มีเรื่องกล่าวหา控告ค้างสะสม (ณ วันที่ 30 กันยายน 2563) จำนวน 12,851 เรื่อง โดยมีเรื่องกล่าวหาใหม่ (ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2563 - 30 กันยายน 2564) จำนวน 4,081 เรื่อง รวมทั้งสิ้น 16,932 เรื่อง จากจำนวนเรื่องกล่าวหา控告ทั้งหมดที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับไว้ดำเนินการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยและมีมติแล้ว รวมทั้งสิ้น 5,587 เรื่อง แบ่งเป็นเรื่องตรวจสอบเบื้องต้นแล้วเสร็จจำนวน 4,050 เรื่อง และเรื่องไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเสร็จ 1,537 เรื่อง ซึ่งในจำนวนนี้เป็นเรื่องกล่าวหาที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว รวม 4,620 เรื่อง โดยมีเรื่องกล่าวหา控告เหลืออยู่ระหว่างดำเนินการ (ณ วันที่ 30 กันยายน 2564) จำนวน 12,312 เรื่อง สามารถจำแนกได้ดังนี้

1. เรื่องกล่าวหาในชั้นตรวจสอบเบื้องต้น เป็นเรื่อง que ดำเนินการแล้วเสร็จ จำนวน 4,050 เรื่อง แบ่งเป็นเรื่องกล่าวหาที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว จำนวน 3,083 เรื่อง และเรื่องกล่าวหาที่รับไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง จำนวน 967 เรื่อง โดยมีเรื่องกล่าวหา控告เหลือที่อยู่ระหว่างดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นจำนวน 9,553 เรื่อง

2. เรื่องกล่าวหาในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริง เป็นเรื่อง que ดำเนินการแล้วเสร็จจำนวน 1,537 เรื่อง控告เหลือที่อยู่ระหว่างดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง จำนวน 2,759 เรื่อง ทั้งนี้ปีงบประมาณ พ.ศ.2564 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดเจ้าพนักงานของรัฐ ในคดีต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 1,076 เรื่องเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นมากกว่าปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 562 เรื่อง โดยมีจำนวนผู้ถูกชี้มูลความผิดในคดีทุจริตต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 4,985 ราย

จากข้อมูลดังกล่าว จึงเห็นว่า จำนวนคดีที่ค้างการพิจารณาในภาพรวมของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีจำนวนมาก โดยในปีงบประมาณ 2564 มีเรื่องอยู่ระหว่างดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงถึง 2,759 เรื่อง ที่ต้องการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเท่านั้น จึงมีผลส่งถึงความเชื่อมั่นของการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แล้ว เห็นว่า ขั้นตอนในการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะมีการผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการต่าง ๆ มีดังนี้

## 1. การไต่สวน

การไต่สวนตามกฎหมายฉบับนี้ บัญญัติไว้ในหมวด 2 ว่าด้วยการไต่สวน มีสาระสำคัญให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงตามความจริงที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้ถูกกล่าวหา\* และกำหนดระยะเวลาการไต่สวนข้อเท็จจริงนี้ให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน\*\* โดยมีข้อยกเว้นว่า หากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินส่งหลักฐานอันควรเชื่อว่าจะมีการจ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย กรณีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนโดยพลัน โดยถือเอาเอกสารหรือหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบหรือได้จัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการไต่สวนด้วย

รูปแบบคณะกรรมการการไต่สวนคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้เลขาธิการ หัวหน้าพนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวนเป็นผู้ไต่สวนเบื้องต้นก็ได้\*\*\* ผลการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นชอบด้วยกับรายงานการไต่สวนเบื้องต้น และให้ถือว่ารายงานหรือสำนวนดังกล่าวเป็นสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาเพื่อมีมติว่ากรณีมีมูลตามที่กล่าวหาหรือไม่( ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่มีการประชุมตามมาตรา 75 วรรคสอง)\*\*\*\* และหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้สำนักงานแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว\*\*\*\*\* ต่อมาหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวนหรือกรรมการที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา 50 วรรคเจ็ด เห็นว่าพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่ามีมูล ให้กรรมการหรือพนักงานไต่สวนแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานบุคคลมาชี้แจงปากคำประกอบการชี้แจง\*\*\*\*\* และให้จัดทำสำนวนการไต่สวนเสนอประธานกรรมการ โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้ (1) ..... (6)..... ให้มีการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาสำนวนการไต่สวนเพื่อให้มีมติโดยเร็ว ซึ่งต้องนำเสนอต่อที่ประชุมไม่ช้ากว่าสามสิบวันนับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับสำนวนการไต่สวน เว้นแต่จะได้มีนัดหมายให้มีการประชุมทุกวันอยู่แล้วและมีเรื่องอื่นค้างการพิจารณาอยู่\*\*\*\*\* กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้ดังนี้

เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะมีการกล่าวหาหรือไม่จะมีการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหน้าที่และ

\* พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 46 วรรคหนึ่ง

\*\* พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 50 วรรคสาม

\*\*\* พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 50 วรรคหนึ่ง

\*\*\*\* พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 52 วรรคสอง

\*\*\*\*\* พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 58

\*\*\*\*\* พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 70 วรรคหนึ่ง

\*\*\*\*\* พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 75 วรรคหนึ่งและวรรคสอง



อำนาจโดยพลัน โดยในกรณีที่จำเป็นต้องมีการไต่สวน ต้องไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน (มาตรา 48 วรรคหนึ่ง)

ระยะเวลาอาจขยายออกไปตามที่จำเป็นได้แต่รวมแล้วต้องไม่เกินสามปี เว้นแต่เป็นเรื่องที่จำเป็นต้องเดินทางไปไต่สวนในต่างประเทศ หรือขอให้หน่วยงานของต่างประเทศดำเนินการไต่สวนให้ หรือขอรับเอกสารหลักฐานจากต่างประเทศ จะขยายระยะเวลาออกเท่าที่จำเป็นก็ได้ (มาตรา 48 วรรคสาม) การไต่สวนเบื้องต้นตามวรรคหนึ่งต้องดำเนินการให้เสร็จและจัดทำรายงานการไต่สวนเบื้องต้นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย (มาตรา 50 วรรคสาม) ”

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสั่งขยายระยะเวลา โดยให้ขยายระยะเวลาได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหกสิบวัน (มาตรา 50 วรรคสี่)

มาตรา 51 วรรคหก “คณะกรรมการไต่สวนตามวรรคหนึ่งต้องดำเนินการให้เสร็จและจัดทำสำนวนการไต่สวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย และให้นำความในมาตรา 50 วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหกมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม” วรรคเจ็ด “ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนเองให้นำความในวรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้ามาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม” ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นชอบด้วยกับรายงานการไต่สวนเบื้องต้นหรือสำนวนการไต่สวนรวมทั้งที่ไต่สวนเพิ่มเติมแล้ว ให้ถือว่ารายงานหรือสำนวนดังกล่าว เป็นสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเพื่อมีมติว่ากรณีมีมูลตามที่กล่าวหาหรือไม่ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีการประชุมตามมาตรา 75 วรรคสอง(มาตรา 52 วรรคสอง) ให้มีการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาสำนวนการไต่สวนเพื่อมีมติโดยเร็วซึ่งต้องนำเสนอต่อที่ประชุมไม่ช้ากว่าสามสิบวันนับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับสำนวนการไต่สวน เว้นแต่จะได้มีการนัดหมายให้มีการประชุมทุกวันอยู่แล้วและมีเรื่องอื่นค้างพิจารณาอยู่ (มาตรา 75 วรรคสอง)

จากเงื่อนไขของกฎหมายดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าทุกเรื่องที่มีการชี้มูลความผิด ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แม้มาตรา 75 วรรคสองจะกำหนดว่าให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีการนัดหมายให้มีการประชุมทุกวันก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่ามีเรื่องที่ค้างค้างในปีงบประมาณ 2564 ถึง 2,759 เรื่อง

จากแนวคิดและทฤษฎีทางนิติศาสตร์ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม พบว่า มีแนวคิดในเรื่อง Crime Control ที่กำหนดให้รัฐมีอำนาจในการปราบปรามอาชญากรรมอย่างรวดเร็วและรุนแรง เพื่อเป็นการระงับความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรมนั้น (ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา, ม.ป.ป., ออนไลน์) และการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาดังกล่าวให้เป็นไปตามแนวคิดของนิติธรรม (Due of Process) ที่คุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาไม่ให้ถูกกระทำที่ผิดกฎหมายในฐานะความเป็นมนุษย์ (Wikipedia, n.d.)ทั้งรัฐต้องใช้อำนาจในฐานะเป็นนิติรัฐ (Legal State) ที่ต้องกระทำการต่าง



ๆ ภายใต้กฎหมาย (การควบคุมการใช้อำนาจรัฐ, ม.ป.ป.) อีกประการหนึ่ง จุดประสงค์ในการลงโทษทางอาญาคือ ต้องการให้การกระทำความผิดถูกระงับยับยั้ง ไม่ว่าโดยตัวผู้กระทำความผิดหรือผู้อื่น อันเป็นไปตามแนวคิดของการลงโทษเพื่อข่มขู่หรือปราบปราม (Deterrence) และลงโทษเพื่อการกำจัดหรือควบคุมผู้กระทำความผิด เพื่อมิให้มีโอกาสในการกระทำความผิดอีก แม้แนวคิดดังกล่าวจะมีได้แก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดก็ตาม แต่ก็สามารถทำให้สังคมอยู่ในความสงบสุขได้ โดยการดำเนินการตามแนวคิดของการลงโทษเพื่อข่มขู่หรือปราบปรามนี้ ผู้ที่รับผิดชอบต้องดำเนินการโดยเร็ว เพื่อให้ผู้อื่นเห็นผลร้ายของการกระทำความผิด เพื่อผลในการข่มขู่และยับยั้ง (ฉัฐวิวัฒน์ สุทธิโยธิน, ม.ป.ป.) และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการตามแนวคิดของนิติธรรมด้วย

หากพิจารณาเปรียบเทียบจากกฎหมายในต่างประเทศในส่วนการพิจารณาคดีทุจริตต่อหน้าที่ราชการโดยคณะกรรมการในทำนองคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติของไทย พบว่า IMPROPER SOLICITATION AND GRAFT ACT Amended by Act No. 14183, May 29, 2016 (Improper Solicitation and Graft Act, 2019, online) ใน CHAPTER IV COMPREHENSIVE ADMINISTRATION, ETC. OF AFFAIRS REGARDING PREVENTION OF IMPROPER SOLICITATION, ETC ของสาธารณรัฐเกาหลีได้ ได้กำหนดให้ The Anti-Corruption and Civil Rights Commission มีอำนาจหน้าที่ในการปรับปรุงระบบการตรวจสอบ ดำเนินการเกี่ยวกับการปราบปรามการคอร์รัปชัน การตรวจสอบ สอบสวน วิเคราะห์ รวบรวมพยานหลักฐานที่จำเป็นในการดำเนินการ โดยมาตรา 13 กำหนดให้มีการจัดตั้งผู้ไต่สวนที่ได้รับข้อมูลการร้องเรียนหรือกล่าวโทษ หรือได้รับจาก The Anti-Corruption and Civil Rights Commission ที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 10 วัน และหลังจากผู้ไต่สวนได้แจ้งผลการไต่สวนให้ The Anti-Corruption and Civil Rights Commission แล้ว คณะกรรมการดังกล่าวต้องพิจารณาผลการดำเนินการไม่ชักช้า โดยผู้ไต่สวนจะแจ้งผลการไต่สวนหลังการไต่สวนแล้วเสร็จภายใน 7 วัน และตาม ACT ON THE PREVENTION OF CORRUPTION AND THE ESTABLISHMENT AND MANAGEMENT OF THE ANTI-CORRUPTION AND CIVIL RIGHTS COMMISSION ได้กำหนด The Anti-Corruption and Civil Rights Commission ให้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 12 คือ ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ สอบสวนการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การไต่สวนการประพฤตินิชอบด้วยจริยธรรม โดยมาตรา 29 กำหนดให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจในการรับฟังพยานบุคคลหรือพยานหลักฐานใดที่เกี่ยวกับการทุจริต กำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการสอบสวน การพิจารณาคดี การลงโทษ (รวมถึงมาตรการเพื่อความปลอดภัย มาตรการเพื่อการเฝ้าระวัง มาตรการป้องกัน การควบคุมตัวมาตรการการคุมประพฤติ การกักขัง การคุมขัง การบริการสาธารณะ หรือการส่งสำนวนให้คณะกรรมการการสอบสวนแห่งชาติ (The Board of Audit and Inspection) อำนาจการพิจารณาการตัดสินใจทางปกครอง การดำเนินคดีในศาลรัฐธรรมนูญ หรือการตรวจสอบของ The Board of Audit and Inspection รวมทั้งแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อไต่สวนการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐ

ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ มี PREVENTION OF CORRUPTION ACT 1960 (Prevention of Corruption Act 1960, 2020) และกฎหมายอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน คือ Effective Anti-Corruption Act, Effective Anti-Corruption Agency, Effective Adjudication(or punishment) and Efficient Government Administration (James, G, Tillen and Leah Moushey, 2021) โดยได้จัดตั้ง The Prevention of Corruption(PCA)\* ที่ให้อำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันผ่าน The Corrupt Practices Investigation Officers และ Deputy Director (Operations), Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) ซึ่ง CPIB มีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่โดยรัฐธรรมนูญ ที่ใช้นโยบาย “Swift and Sure” ที่ใช้กำลังในการป้องกันและปราบปรามได้

ในญี่ปุ่น ไม่มีองค์กรพิเศษในการสืบสวน สอบสวนในคดีเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน โดยมีเพียงหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ ตำรวจและสำนักงานอัยการ โดยผ่าน Code of Criminal Procedure (CCP) ในสำนักงานอัยการมีหลายหน่วยงานย่อยเพื่อสะดวกในการปฏิบัติงาน มี the Special Investigation Department (SID) ในการดำเนินคดีคอร์รัปชัน

ในสหราชอาณาจักร มี the Serious Fraud Office's (SFO) เป็นองค์กรหลักในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน (deferred prosecution agreements (DPAs)) และจากความผิดที่ปรากฏใน The Bribery Act คือเป็นผู้ให้สินบน ผู้รับสินบน และผู้ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น มีเจ้าหน้าที่พิเศษภายใต้สำนักงานอัยการ (the Crown Prosecution Service (CPS)) และมีกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงิน คือ the Money Laundering Regulations 2017 (MLR 2017) (Quick guide to the Money Laundering Regulations, 2017) ที่ The Proceeds of Crime Act 2002 กำหนดให้ใช้อำนาจผ่านองค์กร ชื่อ The Financial Conduct Authority (FCA) (Timothy Bowden, Roger A Burlingame, Matthew L Mazur, Tom Stroud and Sum Kaur, 2022)

ดังนั้น จากการศึกษากฎหมายของไทยและต่างประเทศ ที่ผู้วิจัยได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น รวมทั้งแนวคิดทฤษฎีทางนิติศาสตร์แล้ว จึงเห็นได้ว่า การกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภาระหน้าที่ในการพิจารณาทุกสำนวนการได้สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นว่ามีมูลหรือไม่ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การพิจารณาสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความล่าช้า ทั้งที่รัฐสามารถออกแบบการพิจารณาสำนวนดังกล่าวได้ โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการให้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสำนวนโดยตรง ให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขของระเบียบ ข้อบัญญัติต่าง ๆ ของกฎหมายหลักได้ ซึ่งอาจทำให้สามารถแก้ไขอุปสรรคทางกฎหมายดังกล่าวได้ ทั้งแนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.2562 ทั้งเป็นไปตามคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย โดยคณะกรรมการเฉพาะตามงานวิจัยนี้มิได้ก่อให้เกิดอำนาจซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือทำให้เกิดขึ้นตอนมากขึ้น ทั้งไม่เป็นการเบียดเบียนความรับผิดชอบในผลการ

\* จัดตั้งในปี ค.ศ.1960 ทดแทน Prevention of Corruption Ordinance

กระทำ จึงควรบัญญัติให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพิ่ม เฉพาะในส่วนการพิจารณาจำนวนการได้ส่วนข้อเท็จจริง (ได้ส่วนเบื้องต้น) และจำนวนการได้ส่วนเพื่อการชี้มูลความผิด และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นคณะกรรมการที่ยังมีอำนาจในส่วนอื่นตามมาตรา 28(1)(3)(4) และ (5) และให้มีอำนาจในการควบคุม กำกับ ดูแลนโยบายและการดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในลักษณะเป็นคณะกรรมการบริหารสูงสุดเท่านั้น

## วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ ในต่างประเทศและประเทศไทย
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศึกษากรณีความล่าช้าในการดำเนินการ
4. เพื่อได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

## ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้ ครอบคลุมเฉพาะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และเปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสาธารณรัฐเกาหลีใต้ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ประเทศญี่ปุ่นและสหราชอาณาจักร

## วิธีการดำเนินการศึกษา

เป็นการวิจัยแบบวิจัยเอกสาร(Documentary Research) โดยศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากตัวบทกฎหมายต่าง ๆ บทความทางวิชาการในวารสารกฎหมาย ตำราทางกฎหมายทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ

## ผลการวิจัย

จากการวิจัย พบว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งมีที่มาจากแนวคิดของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ที่ใช้คณะกรรมการเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ รวมทั้งแนวคิดในการขจัดความผิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชันที่มาจากข้าราชการ จึงทำให้กฎหมายดังกล่าวมีแนวคิดเกี่ยวกับ

การดำเนินการทางวินัยควบคู่กับการการดำเนินการทางอาญา ซึ่งจะเห็นบทบัญญัติในกฎหมายบังคับให้นำเอาสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยและบังคับให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดต้องพิจารณาตามสำนวนการสอบสวนดังกล่าวและให้มีอำนาจเพื่อกำหนดโทษทางวินัยเท่านั้น ขณะเดียวกันก็บังคับให้พนักงานอัยการต้องถือเอาสำนวนการสอบสวนคณะกรรมการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนในคดีอาญา และยังบัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า หากพนักงานอัยการไม่เห็นด้วยในการนำสำนวนการไต่สวนดังกล่าวฟ้องร้องต่อศาล กฎหมายก็ให้อำนาจแก่สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการฟ้องร้องได้ด้วยตนเอง ซึ่งต่างไปจากหน่วยงานยุติธรรมอื่น ๆ ดังนั้น กฎหมายจึงออกแบบให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการค้นหาความจริงในคดีไว้ 2 ลักษณะคือ คณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือไต่สวนเบื้องต้น อันเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงหลังจากได้รับเรื่องราวเรียนหรือการสอบสวนเบื้องต้นที่เห็นว่ามีความผิดที่พอจะทำการสอบสวนต่อไปได้ และคณะกรรมการไต่สวนเพื่อทำการชี้มูล ซึ่งเป็นขั้นตอนหลังจากคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงได้แสดงข้อเท็จจริงที่พอรับฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดแล้ว

หากพิจารณาจากสถิติการรับเรื่องราวเรียนของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ถึงปัจจุบัน จะเห็นว่าจำนวนเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องพิจารณาเพิ่มขึ้นทุกปี ในขณะเดียวกันรูปแบบการดำเนินการที่กฎหมายฉบับนี้ออกแบบเพื่อมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องประชุมเพื่อพิจารณาทุกสำนวนที่มีการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือไต่สวนเบื้องต้นว่ามีมูลหรือไม่ เกิดการล่าช้าโดยตามสภาพความจริง เช่น ในภาพรวมงบประมาณ พ.ศ. 2562 ปรากฏว่า มีการกล่าวหาเรื่องเรียนเข้ามายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. มากถึง 10,382 เรื่อง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่รัฐในคดีต่างๆ ทั้งสิ้น 300 คดี แบ่งเป็นคดีขนาดกลาง (M) จำนวน 110 คดี คดีขนาดใหญ่ (L) จำนวน 81 คดี คดีขนาดใหญ่มาก (XL) จำนวน 58 คดี และคดีขนาดเล็ก จำนวน 51 คดี นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 1,137 ราย (ไทยโพสต์, 2564) (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2564) จำนวน 12,312 เรื่อง มีเรื่องกล่าวหาในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นเรื่องที่ดำเนินการแล้วเสร็จจำนวน 1,537 เรื่อง คงเหลือที่อยู่ระหว่างดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง จำนวน 2,759 เรื่อง ทั้งนี้ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดเจ้าพนักงานของรัฐในคดีต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 1,076 เรื่อง เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นมากกว่าปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 562 เรื่อง

หากพิจารณาจากความในมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จะเห็นถึงภาระหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีจำนวน 9 คน ตามมาตรา 9 ที่ต้องประชุมทุกวันเพื่อให้มีการลงมติว่าสำนวนใดมีมูล เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการคดีอาญา และหน่วยราชการผู้เป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเพื่อดำเนินการทางวินัย หากใช้ข้อมูลในปี พ.ศ. 2564 ยังคงมีสำนวนการไต่สวนเบื้องต้นถึง

2,729 เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องประชุมเพื่อชี้มูลความผิด ซึ่งหากมีการประชุมทุกวัน จะต้องใช้เวลาถึง 2,729 วัน คิดเป็นเวลามากกว่า 8 ปี ซึ่งเป็นไปไม่ได้เลย จึงจะเห็นว่า การดำเนินคดีเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐในประเทศไทยโดยผ่านคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายนี้ มีความล่าช้ามาก บางคดีผ่านการรับรู้ของสังคมมาเป็นเวลานาน แต่ไม่ปรากฏผลการดำเนินการให้สังคมได้รับรู้จนสังคมลืมเลือนไป

การดำเนินการทางอาญา นอกจากที่ต้องพิจารณาจาก “หลักวิธีพิจารณาความอาญาที่ดี” (อิงครัด คลเจิม, 2564) ซึ่งมีแนวคิด “ความเป็นเสรีนิยม” และต้องเป็นการกระทำเพื่อสังคมแล้ว การลงโทษผู้กระทำผิดนี้ก็ต้องเป็นไปตามทฤษฎีการลงโทษในส่วนทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence Theory) ที่มีแนวคิดว่าการลงโทษนั้นสามารถข่มและยับยั้งตัวผู้กระทำผิดที่ได้รับโทษและบุคคลอื่นที่เห็นตัวอย่างทำให้เกิดความเกรงกลัวโทษ จนไม่กล้ากระทำความผิดขึ้นอีก โดยการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence) มีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการคือ (1) เพื่อยับยั้งตัวผู้กระทำผิดที่ถูกลงโทษไม่ให้กระทำความผิดซ้ำอีก เพราะเกิดความกลัวเกรงในโทษ ที่ได้รับอันเป็นผลให้ตัดโอกาสที่จะกระทำความผิดขึ้นอีก (Incapacitation) (2) เพื่อยับยั้งบุคคลอื่นมิให้กระทำความผิด เนื่องจากได้เห็นผลร้ายของการกระทำความผิดและการได้รับโทษ จนไม่อยากจะกระทำความผิดเพราะเกรงกลัวในโทษ การลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งนี้อาจกล่าวได้ในอีกความหมายหนึ่งคือเป็นการป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดขึ้นอีกนั่นเอง ทั้งชีซาร์ เบ็คคาเรีย ยังอธิบายว่า การลงโทษที่สามารถข่มขู่ยับยั้งผู้กระทำผิดได้นั้นควรจะต้องมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ (1) การลงโทษต้องทำด้วยความรวดเร็ว (2) ความแน่นอนในการลงโทษ และ (3) ความเคร่งครัดหรือความรุนแรงในการลงโทษ (ณัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน, ม.ป.ป.) โดยเบ็คคาเรียกล่าวถึงทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง ว่าการลงโทษที่สามารถข่มขู่ยับยั้งผู้กระทำผิดได้ ควรจะต้องมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ (Three Key Elements of Punishment) ส่วนที่สำคัญที่สุด คือ การลงโทษต้องทำด้วยความรวดเร็ว (Swiftness of punishment) เพราะว่ากระบวนการยุติธรรมใช้เวลาหลายปีกว่าที่จะนำตัวผู้กระทำผิดบางราย มาพิพากษาลงโทษ หลายครั้งที่พบว่าเวลาที่ใช้ในการติดตามตัวผู้กระทำผิดมีความยาวนานกว่าเวลาตามโทษที่จะกำหนดให้ลงโทษแก่ผู้นั้นสำหรับความผิดนั้นเสียอีก แม้ว่าจะกำหนดโทษสูงสุดแล้วก็ตาม เบ็คคาเรียจึงกล่าวไว้ว่า “...การลงโทษด้วยความรวดเร็วว่องไวและความใกล้ชิดกับการประกอบอาชญากรรม จะเกิดประโยชน์มากกว่า..” เหตุผลประการที่สอง เบ็คคาเรียเน้นว่า ความรวดเร็วในการพิพากษาวางโทษผู้กระทำผิดมีความสัมพันธ์กับขนาดของการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง การพิพากษาวางโทษและการลงโทษด้วยความรวดเร็วมีความสำคัญอย่างยิ่ง ดังนั้นการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิดด้วยความรวดเร็ว และเป็นธรรม จึงอาจแก้ไขปัญหาการกระทำผิดได้

ในความผิดเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐ เป็นความผิดประเภทอาชญากรรมเชื้ดขาว (white collar) ที่ผู้กระทำผิดมีความรู้ ความสามารถ มีโอกาสในการกระทำความผิดมากกว่าบุคคลอื่น อาจสร้างความเสียหายให้แก่สังคมมากกว่าอาชญากรรมประเภทอื่น ดังนั้น การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมประเภทนี้จึงถือเป็นภารกิจสำคัญในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม

หากพิจารณาจากกฎหมายในสาธารณรัฐเกาหลีใต้ ตาม IMPROPER SOLICITATION AND GRAFT ACT Amended by Act No. 14183, May 29, 2016 (Improper Solicitation and Graft Act, 2019, online) ใน CHAPTER IV COMPREHENSIVE ADMINISTRATION, ETC. OF AFFAIRS REGARDING PREVENTION OF IMPROPER SOLICITATION, ETC. มาตรา 12 บัญญัติว่า The Anti-Corruption and Civil Rights Commission มีสาระสำคัญ คือ มีอำนาจหน้าที่ในการปรับปรุงระบบการตรวจสอบ ดำเนินการเกี่ยวกับการปราบปรามการคอร์รัปชัน การตรวจสอบ สอบสวน วิเคราะห์ รวบรวมพยานหลักฐานที่จำเป็นในการดำเนินการ โดยมาตรา 13 กำหนดให้มีการจัดตั้งผู้ไต่สวนที่ได้รับข้อมูลการร้องเรียนหรือกล่าวโทษ หรือได้รับจาก The Anti-Corruption and Civil Rights Commission ที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 10 วัน และหลังจากผู้ไต่สวนได้แจ้งผลการไต่สวนให้ The Anti-Corruption and Civil Rights Commission แล้ว คณะกรรมการดังกล่าวต้องพิจารณาผลการดำเนินการไม่ชักช้า โดยผู้ไต่สวนจะแจ้งผลการไต่สวนหลังการไต่สวนแล้วเสร็จภายใน 7 วัน และตาม ACT ON THE PREVENTION OF CORRUPTION AND THE ESTABLISHMENT AND MANAGEMENT OF THE ANTI-CORRUPTION AND CIVIL RIGHTS COMMISSION ได้กำหนด The Anti-Corruption and Civil Rights Commission ให้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 12 คือ ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ สอบสวนการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การไต่สวนการประพฤติมิชอบด้วยจริยธรรม โดยมาตรา 29 กำหนดให้คณะกรรมการ ฯ มีอำนาจในการรับฟังพยานบุคคลหรือพยานหลักฐานใด ๆ ที่เกี่ยวกับการทุจริต กำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการสอบสวน การพิจารณาคดี การลงโทษ (รวมถึงมาตรการเพื่อความปลอดภัย มาตรการเพื่อการเฝ้าระวัง มาตรการป้องกัน การควบคุมตัวมาตรการการคุมประพฤติ การกักขัง การคุมขัง การบริการสาธารณะ หรือการส่งสำนวนให้คณะกรรมการการสอบสวนแห่งชาติ (the Board of Audit and Inspection) อำนาจการพิจารณาการตัดสินใจทางปกครอง การดำเนินคดีในศาลรัฐธรรมนูญ หรือการตรวจสอบของ the Board of Audit and Inspection รวมทั้งแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อไต่สวนการกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐ จึงเห็นว่า แม้สาธารณรัฐเกาหลีใต้ มีระบบคณะกรรมการในการพิจารณาสำนวนการไต่สวนในทำนองประเทศไทยก็ตาม แต่ก็มี การตั้งอนุกรรมการเพื่อไต่สวนการกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐเพื่อพิจารณาสำนวนแทน The Anti-Corruption and Civil Rights Commission

ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ มีกฎหมายหลายฉบับเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน คือ Effective Anti-Corruption Act, Effective Anti-Corruption Agency, Effective Adjudication(or punishment) and Efficient Government Administration โดยได้จัดตั้ง The Prevention of Corruption(PCA)\* ที่ให้อำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันผ่าน The Corrupt Practices Investigation Officers และ Deputy Director (Operations), Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) ซึ่ง CPIB มีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่โดยรัฐธรรมนูญ ที่ใช้นโยบาย “Swift and Sure”ที่ใช้กำลังใน

\* จัดตั้งในปี คศ.1960 ทดแทน Prevention of Corruption Ordinance



การป้องกันและปราบปรามได้ (Koh Teck Hin, n.d.) PREVENTION OF CORRUPTION ACT 1960 (2020) ให้อำนาจในการจัดตั้ง the Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) มีการบริหารงานโดย the Director ให้อำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน หรือมีเหตุผลอันควรเชื่อว่าเป็นผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับคอร์รัปชัน (มาตรา 15) อำนาจดังกล่าวสอดคล้องกับ The Penal Code 1871 และ The Criminal Procedure Code 2010 โดยในการสอบสวนคดีดังกล่าว อัยการสูงสุดได้มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการ (The Director) หรือพนักงานสืบสวนเป็นผู้ดำเนินการตาม The Criminal Procedure Code 2010 (มาตรา 19) ดังนั้น จากกฎหมายหลักในการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันของสาธารณรัฐสิงคโปร์ คือ PREVENTION OF CORRUPTION ACT 1960 ที่ดำเนินการร่วมกับ the Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes (Confiscation of Benefits) Act ที่กำหนดให้มี CPIB เป็นผู้ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับคอร์รัปชัน ทั้งในรูปของการสืบสวน สอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานในคดี จับกุมผู้กระทำความผิด ยึดทรัพย์สิน อาศัยสิทธิเรียกร้องของผู้กระทำความผิด และดำเนินการในทำนองเดียวกับพนักงานอัยการ ในการดำเนินการในศาล ทำให้การดำเนินคดีเกี่ยวกับการคอร์รัปชันเกิดความรวดเร็ว และในช่วงเวลาพื้นที่ในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นทั้งในประเทศและต่างประเทศที่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมในประเทศ ซึ่งแต่เดิมประเทศนี้เคยใช้ระบบคณะกรรมการที่ให้อำนาจในการพิจารณาการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน ตาม Prevention of Corruption Ordinance แต่กลับทำให้การดำเนินการล่าช้า (Red tape) จึงมีการปรับปรุงกฎหมายในปี ค.ศ. 1995 ภายใต้การบริหารงานภาครัฐในศตวรรษที่ 21 (PS21) (Koh Teck Hin, n.d.) ที่กำหนดรูปแบบอำนาจของคณะกรรมการ เช่น (1) The Pro-Enterprise Panel Movement ซึ่งเป็นการรับคำแนะนำจากสาธารณะในการกำหนดกฎ ระเบียบ ที่ควบคุม สภาพแวดล้อมทางธุรกิจในประเทศให้ประมวลกฎหมายอาญาเป็นเครื่องมือชี้แนะในสำนักงานข้าราชการพลเรือน (The Head of Civil Service) (2) The Zero-In-Process (ZIP) มีจุดมุ่งหมายในการลดอำนาจของหน่วยงานอื่นผ่านคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อตัดขั้นตอน (3) The Power (Public Officers Working to Eliminate Red-tape) เพื่อลดทอนอำนาจของคณะกรรมการภาครัฐที่ตั้งกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินการป้องกันและปราบปรามมีความยืดหยุ่นมากขึ้น ทั้งเป็นการสร้างเงื่อนไขในขั้นตอนมากขึ้น และ (4) The Cut-Red Tape Movement เพื่อรับคำแนะนำจากทุกภาคส่วนในการร่วมกันพิจารณาคัดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น (Koh Teck Hin, n.d.)

ในญี่ปุ่น ไม่มีองค์กรพิเศษในการสืบสวน สอบสวนในคดีเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน โดยมีเพียงหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ ตำรวจและสำนักงานอัยการ โดยผ่าน Code of Criminal Procedure (CCP) ในสำนักงานอัยการมีหลายหน่วยงานย่อย เพื่อสะดวกในการปฏิบัติงาน มี The Special Investigation Department (SID) ในการดำเนินคดีคอร์รัปชัน (Shinichiro Iwashita, n.d.)

รูปแบบในการดำเนินคดี คือ

(1) รวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้น (Collecting Clues)



(2) การสืบสวนที่ไม่เป็นภาคบังคับ (Non-Compulsory Investigation) อาจดำเนินการวิเคราะห์เบาะแสเบื้องต้น การแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม การสัมภาษณ์พยานบุคคลสำคัญ

(3) การสืบสวนสอบสวนภาคบังคับ (Compulsory Investigation) เป็นการค้นหา และตรวจยึดพยานหลักฐาน การควบคุมตัวและการจับผู้ต้องสงสัย

(4) การสั่งฟ้องคดีต่อศาล (Indictment)

การรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นหรือการรวบรวมเบาะแสเบื้องต้นเป็นจุดที่สำคัญที่สุด เพราะจะเป็นจุดเริ่มต้นในการแสวงหาพยานหลักฐานทั้งปวงในคดี กฎหมายสำคัญในประเทศที่เป็นเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน คือ The Criminal Code (CC) , The Unfair Competition Prevention Law (UCPL) , The Political Funds Control Act (PFCA) , The National Public Service Ethics Act (NPSEA), The Companies Act (CA), Act on Prevention of Transfer of Criminal Proceeds (APTCP) และ The Foreign Exchange and Foreign Trade Act (FEFTA) (Yusuke Takamiya, Aki Tanaka and Aritsune Miyoda, 2022)

ในสหราชอาณาจักร มี The Serious Fraud Office's (SFO) เป็นองค์กรหลักในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน (Deferred Prosecution Agreements (DPAs)) และจากความผิดที่ปรากฏใน The Bribery Act คือเป็นผู้ให้สินบน ผู้รับสินบน และผู้ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น มีเจ้าหน้าที่พิเศษภายใต้สำนักงานอัยการ (The Crown Prosecution Service (CPS)) และมีกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงิน คือ The Money Laundering Regulations 2017 (MLR 2017) ที่ The Proceeds of Crime Act 2002 กำหนดให้ใช้อำนาจผ่านองค์กร ชื่อ The Financial Conduct Authority (FCA) (Timothy Bowden, Roger A Burlingame, Matthew L Mazur, Tom Stroud and Sum Kaur, 2022)

จากการดำเนินการของ The Serious Fraud Office's (SFO) ใน มาตรา 2 แห่ง The Criminal Justice Act 1987 (Criminal Justice Act 1987, 1987)เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการออกหมายในการตรวจหรือยึดทรัพย์สินได้ และมีอำนาจการบังคับบุคคลเพื่อให้ตอบคำถาม หรือส่งเอกสารใด ๆ ให้ ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่พิเศษจาก The Serious Fraud Office's (SFO) มีอำนาจในการฟ้องคดีคอร์รัปชันได้

จึงเห็นได้ว่า ในประเทศดังกล่าว มีการดำเนินการในคดีคอร์รัปชัน ได้ใช้รูปแบบการดำเนินคดีอาญาทั่วไป เพียงแต่แต่งตั้งบุคคลพิเศษ จาก The Serious Fraud Office's (SFO)ขึ้นมาเพื่อให้ดำเนินการคดีนี้ แยกออกจากคดีอาญาทั่วไปเท่านั้น และใช้กฎหมายที่มีอยู่เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ คือ กฎหมายอาญา The Money Laundering Regulations 2017 (MLR 2017) และ The Bribery Act เป็นกฎหมายสารบัญญัติ และ ใช้ The Proceeds of Crime Act 2002 , The Criminal Justice Act 1987 เป็นกฎหมายสบัญญัติเพื่อให้การดำเนินการสำเร็จ แม้ ป.ป.ช. จะมีขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการตรวจรับคำกล่าวหา ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจรับคำกล่าวหา การแสวงหา

ข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2560 ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 และขณะนี้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. 2565 แล้วก็ตาม แต่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องพิจารณาทุกสำนวนการไต่สวนเบื้องต้นว่าเป็นสำนวนคดีมีมูลคดีหรือไม่ ดังนั้น จึงต้องมีการทบทวนว่า ปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมอีกต่อไปหรือไม่

## อภิปรายผล

จากการวิจัยพบว่า การกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ในการพิจารณาทุกสำนวนการไต่สวนเบื้องต้นหรือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 75 นั้น เป็นการสร้างภาระและเงื่อนไขการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยเหตุว่า ในปัจจุบัน มีสำนวนค้างการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวนมาก (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2564) จำนวน 12,312 เรื่อง มีเรื่องกล่าวหาในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริง เป็นเรื่องที่ดำเนินการแล้วเสร็จจำนวน 1,537 เรื่อง คงเหลือที่อยู่ระหว่างดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง จำนวน 2,759 เรื่อง จึงทำให้การพิจารณาคดีคอร์รัปชันของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่กฎหมายออกแบบให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานของรัฐเพียงหน่วยเดียวที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีคอร์รัปชันในประเทศไทยเกิดความล่าช้า แม้ไม่มีข้อกังวลเรื่องอายุความในคดีอาญา ด้วยเหตุมีกฎหมายยกเว้นมิให้นำความในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 94 มาบังคับใช้แล้วก็ตาม แต่หากพิจารณาจากแนวคิดทฤษฎีการลงโทษที่สำคัญในเรื่องนี้ คือ ทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence Theory) ว่าเป็นการลงโทษที่สามารถข่มขู่ยับยั้งผู้กระทำความผิดได้ มีหลักการที่สำคัญที่สุด คือ การลงโทษต้องทำด้วยความรวดเร็ว (Swiftness of punishment) ภายใต้นี้แนวคิดว่าการลงโทษสามารถข่มขู่และยับยั้งตัวผู้กระทำความผิดที่ได้รับโทษและบุคคลอื่นที่เห็นตัวอย่าง ทำให้เกิดความเกรงกลัวโทษ จนไม่กล้ากระทำความผิดขึ้นอีก ซึ่งการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence) มีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการคือ เพื่อยับยั้งตัวผู้กระทำความผิดที่ถูกลงโทษไม่ให้กระทำความผิดซ้ำอีก เพราะเกิดความกลัวเกรงในโทษที่ได้รับอันเป็นผลให้ตัดโอกาสที่จะกระทำความผิดขึ้นอีก (Incapacitation) และเพื่อยับยั้งบุคคลอื่นมิให้กระทำความผิด เนื่องจากได้เห็นผลร้ายของการกระทำความผิดและการได้รับโทษ จนไม่อยากจะกระทำความผิดเพราะเกรงกลัวในโทษ

จากกฎหมายในสาธารณรัฐเกาหลีได้มี IMPROPER SOLICITATION AND GRAFT ACT Amended by Act No. 14183, May 29, 2016 ได้กำหนดให้มี The Anti-Corruption and Civil Rights Commission มีอำนาจหน้าที่ในการปรับปรุงระบบการตรวจสอบ ดำเนินการเกี่ยวกับการปราบปรามการคอร์รัปชัน การตรวจสอบ สอบสวน วิเคราะห์ รวบรวมพยานหลักฐานที่จำเป็นในการดำเนินการ ทั้งมีอำนาจในการการจัดตั้งผู้ไต่สวนที่ได้รับข้อมูลการร้องเรียนหรือกล่าวโทษ และหลังจากผู้ไต่สวนได้รับข้อมูลจาก The Anti-Corruption and Civil Rights Commission ที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 10 วัน และหลังจาก

ผู้ไต่สวนได้แจ้งผลการไต่สวนให้ The Anti-Corruption and Civil Rights Commission แล้ว คณะกรรมการดังกล่าวต้องพิจารณาผลการดำเนินการไม่ชักช้า โดยผู้ไต่สวนจะแจ้งผลการไต่สวนหลังการไต่สวนแล้วเสร็จภายใน 7 วัน และตาม ACT ON THE PREVENTION OF CORRUPTION AND THE ESTABLISHMENT AND MANAGEMENT OF THE ANTI-CORRUPTION AND CIVIL RIGHTS COMMISSION ได้กำหนด The Anti-Corruption and Civil Rights Commission ให้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 12 คือ ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ สอบสวนการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การไต่สวนการประพฤติดมิชอบด้วยจริยธรรม ทั้งกำหนดให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจในการรับฟังพยานบุคคลหรือพยานหลักฐานใดที่เกี่ยวกับการทุจริต กำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการสอบสวน การพิจารณาตีการลงโทษ และให้ส่งสำนวนให้คณะกรรมการการสอบสวนแห่งชาติ (The Board of Audit and Inspection) อำนาจการพิจารณาการตัดสินใจทางปกครอง การดำเนินคดีในศาลรัฐธรรมนูญ หรือการตรวจสอบของ The Board of Audit and Inspection รวมทั้งแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อไต่สวนการกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐ

ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ มีกฎหมายหลายฉบับเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน คือ Effective Anti-Corruption Act, Effective Anti-Corruption Agency, Effective Adjudication(or punishment) and Efficient Government Administration โดยได้จัดตั้ง The Prevention of Corruption(PCA) ที่ให้อำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันผ่าน The Corrupt Practices Investigation Officers และ Deputy Director (Operations), Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) ซึ่ง CPIB มีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่โดยรัฐธรรมนูญ ที่ใช้นโยบาย “Swift and Sure” ที่ใช้กำลังในการป้องกันและปราบปรามได้ และตาม PREVENTION OF CORRUPTION ACT 1960 ให้อำนาจในการจัดตั้ง The Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) มีการบริหารงานโดย The Director ให้มีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน หรือมีเหตุผลอันควรเชื่อว่าเป็นผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับคอร์รัปชัน (มาตรา 15) อำนาจดังกล่าวสอดคล้องกับ The Penal Code 1871 และ The Criminal Procedure Code 2010 โดยในการสอบสวนคดีดังกล่าว อัยการสูงสุดได้มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการ(The Director)หรือพนักงานสืบสวนเป็นผู้ดำเนินการตาม The Criminal Procedure Code 2010 (มาตรา 19)

ในญี่ปุ่น ไม่มีองค์กรพิเศษในการสืบสวน สอบสวนในคดีเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน โดยมีเพียงหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ ตำรวจและสำนักงานอัยการ โดยผ่าน Code of Criminal Procedure (CCP) ในสำนักงานอัยการมีหลายหน่วยงานย่อย เพื่อสะดวกในการปฏิบัติงาน มี The Special Investigation Department (SID) ในการดำเนินคดีคอร์รัปชัน กฎหมายสำคัญในประเทศที่เป็นเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน คือ The Criminal Code (CC), The Unfair Competition Prevention Law (UCPL), The Political Funds Control Act (PFCA), The National Public Service Ethics Act (NPSEA), The Companies

Act (CA), Act on Prevention of Transfer of Criminal Proceeds (APTCP) และ The Foreign Exchange and Foreign Trade Act (FEFTA)

ในสหราชอาณาจักร มี The Serious Fraud Office's (SFO) เป็นองค์กรหลักในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน (deferred prosecution agreements (DPAs)) และจากความผิดที่ปรากฏใน The Bribery Act คือเป็นผู้ให้สินบน ผู้รับสินบน และผู้ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น มีเจ้าหน้าที่พิเศษภายใต้สำนักงานอัยการ (The Crown Prosecution Service (CPS)) และมีกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงิน คือ The Money Laundering Regulations 2017 (MLR 2017) ที่ The Proceeds of Crime Act 2002 กำหนดให้ใช้อำนาจผ่านองค์กร ชื่อ The Financial Conduct Authority (FCA) จากการดำเนินการของ The Serious Fraud Office's (SFO) ใน มาตรา 2 แห่ง the Criminal Justice Act 1987 เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการออกหมายในการตรวจหรือยึดทรัพย์สินได้ และมีอำนาจการบังคับบุคคลเพื่อให้ตอบคำถาม หรือส่งเอกสารใด ๆ ให้ ในขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่พิเศษจาก The Serious Fraud Office's (SFO) มีอำนาจในการฟ้องคดีคอร์รัปชันได้

จึงเห็นได้ว่า เฉพาะในสาธารณรัฐเกาหลีใต้เท่านั้น ที่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันได้ออกแบบในการดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ แต่ในสาธารณรัฐเกาหลีใต้ มีอนุกรรมการเพื่อไต่สวนการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐ ผ่านคณะกรรมการการสอบสวนแห่งชาติ (The Board of Audit and Inspection) ผ่านการทำงานของอัยการเป็นผู้ฟ้องร้องคดีต่อศาล ส่วนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ ญี่ปุ่น และสหราชอาณาจักร มิได้ตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช.ทำนองเดียวกับประเทศไทย ดังนั้นการดำเนินคดีของประเทศเหล่านี้จึงเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และอาจมีกฎหมายในส่วนบัญญัติออกมาเสริมเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความเข้มงวดมากขึ้น

จึงเห็นได้ว่า แม้ในปัจจุบันนี้ มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. 2565 แล้วก็ตาม แต่เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ต้องทำการพิจารณาชี้มูลความผิดทุกคดี ก็ย่อมทำให้เกิดความล่าช้าในระบบยุติธรรมของ ป.ป.ช. ดังนั้น หากรัฐพิจารณาแก้ไขกฎหมายดังกล่าวโดยให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาชี้มูลความผิดจากสำนวนการไต่สวนเบื้องต้นตามมาตรา 75 เสียใหม่ โดยตั้งเพิ่มจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 9 ให้มีคณะกรรมการเฉพาะดังกล่าว ก็จะแก้ปัญหาในการพิจารณาสำนวนการไต่สวนเบื้องต้นและการพิจารณาสำนวนการไต่สวนเพื่อชี้มูลความผิดได้

## ข้อเสนอแนะ

เพื่อกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาสำนวนการไต่สวนเบื้องต้นหรือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงจำต้องตัดอำนาจในส่วนนี้ที่อยู่

ในอนุมาตรา 2 ออกเพื่อไปบัญญัติเพิ่มเป็นมาตราอีกมาตราหนึ่ง จึงให้แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 โดยตัดอนุมาตรา (2) เดิมออกไป คือ\* มาตรา 28 “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(2) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

(3) ไต่สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กำหนด หรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช

(4) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายอื่น

ในการดำเนินการตาม (3) ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการก็ได้”

เพื่อเพิ่มคณะกรรมการในการพิจารณาสำนวนการไต่สวนเบื้องต้นหรือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีมีข้อกล่าวหาว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม แทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงให้แก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28/1 เป็น “ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาสำนวนการไต่สวนเบื้องต้นหรือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีมีข้อกล่าวหาว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้นำความในมาตรา 10 ถึงมาตรา 27 มาบังคับใช้แก่คณะกรรมการดังกล่าวโดยอนุโลม” และเพื่อให้อำนาจแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการมอบหมายให้คณะกรรมการเพื่อมีอำนาจในการพิจารณาสำนวนการไต่สวนเบื้องต้น จึงให้เพิ่มเติมในมาตรา 28/2 เป็น “ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการมอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาสำนวนการ

\* มาตรา 28 (2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

ไต่สวนเบื้องต้นหรือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ตามมาตรา 28/1 ให้ทำการประชุมเพื่อลงมติว่าคดีมีมูลหรือไม่ ตามมาตรา 75”

## รายการอ้างอิง

การควบคุมการใช้อำนาจรัฐ. (ม.ป.ป.). วันที่ค้นข้อมูล 8 กรกฎาคม 2566, เข้าถึงได้จาก

<https://www.law.cmu.ac.th/law2011/journal/e1581298156.pdf>

ณัฐฐวัฒน์ สุทธิโยธิน. (ม.ป.ป.). ทฤษฎีการลงโทษ. วันที่ค้นข้อมูล 2 กรกฎาคม 2566, เข้าถึงได้จาก

[https://www.stou.ac.th/schools/slwt/upload/41716\\_6.pdf](https://www.stou.ac.th/schools/slwt/upload/41716_6.pdf)

ไทยโพสต์. (2564). ป.ป.ช.เปิดตัวเลขคำร้อง-มูลค่าเสียหาย สถานการณ์คอร์รัปชันไทยยัง'หนัก'. วันที่ค้น

ข้อมูล 2 กรกฎาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <https://www.thaipost.net/main/detail/88705>

รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2564).

วันที่ค้นข้อมูล 17 กรกฎาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <https://www.nacc.go.th/files/article/attachments/27056785733e693d2287f94c8cd83d850a5482b.pdf>

อิงครัต คลเจิม. (2564). หลักการแนวคิดทฤษฎีและการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

หลักการแนวคิดทฤษฎีและการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. วารสารกฎหมายและสังคมรังสิต 2(1), 69-85.

Bowden, T., Burlingame, R. A., Mazur, M. L., Stroud, T., & Kaur, S. (2022). *The Anti-Bribery and Anti-*

*Corruption Review: United Kingdom-England & Wales*. Retrieved May 20, 2023, from

<https://thelawreviews.co.uk/title/the-anti-bribery-and-anti-corruption-review/united-kingdom-england--wales>

Due process. (n.d.). Retrieved July 8, 2023, from [https://en.wikipedia.org/wiki/Due\\_process](https://en.wikipedia.org/wiki/Due_process)

IMPROPER SOLICITATION AND GRAFT ACT. (2019). Retrieved May 20, 2023, from

[https://elaw.klri.re.kr/eng\\_service/lawView.do?hseq=41954&lang=ENG](https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=41954&lang=ENG)

Iwashita, S. (n.d.). Enforcement Practice Against Corruption in Japan. Retrieved May 20, 2023, from

<https://sso.agc.gov.sg/Act/PCA1960>

Koh Teck Hin. (n.d.). Corruption Control in Singapore. Retrieved July 2, 2023, from

[https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS\\_No83/No83\\_17VE\\_Koh1.pdf](https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No83/No83_17VE_Koh1.pdf)

Quick guide to the Money Laundering Regulations. (2017). Retrieved May 20, 2023, from

<https://www.lawsociety.org.uk/topics/anti-money-laundering/quick-guide-to-the-mlrs>

Takamiya, Y., Tanaka, A., & Miyoda, A. (2022). in *The Anti-Bribery and Anti-Corruption Review: Japan*.

Retrieved May 20, 2023, from <https://thelawreviews.co.uk/title/the-anti-bribery-and-anti-corruption-review/japan>

Tillen, J. G., & Moushey, L. (2021). *Anti-Corruption Regulation. In Singapore by Wilson Ang, Jeremy*

*Lua, Lan Cheong and Marianne Chew*. Retrieved May 20, 2023, from <https://www.nortonrosefulbright.com/-/media/files/nrf/nrfweb/knowledge-pdfs/anti-corruption-regulation-singapore-2021.pdf?revision=43308fe9-e748-4590-acfa-40f10224ea86>