

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

การทุจริตในภาครัฐเป็นปัญหาที่สร้างความเสียหายอย่างมากต่อส่วนรวม ทั้งต่อสังคม การบริหารงานในหน่วยงานของรัฐ เศรษฐกิจและการเมือง แต่เดิมการทุจริตเกิดขึ้นในรูปแบบของการให้สินบนแก่ข้าราชการที่ไม่ซับซ้อน มูลค่าของการทุจริตน้อย แต่ปัจจุบันการกระทำทุจริตได้มีการพัฒนารูปแบบให้ซับซ้อน มีมูลค่าและสร้างความเสียหายมากขึ้น เกิดขึ้นในทุกภาคส่วนของสังคมกว้างขึ้น ทำให้สืบสวนสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาได้ยาก ประกอบกับความผิดเกี่ยวกับการทุจริตก็มีลักษณะพิเศษ เช่น บุคคลที่เกี่ยวข้องมักจะไม่ยอมให้ความร่วมมือ เพราะต่างเป็นผู้กระทำความผิดด้วยกัน การพิสูจน์ความผิดเป็นเรื่องยากและผู้กระทำความผิดก็มีอำนาจและอิทธิพลสูง ทำให้การปราบปรามการทุจริตของภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐอย่างจริงจังโดยมีหน่วยงานเฉพาะเริ่มขึ้น ในปี พ.ศ. 2518 โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ขึ้นเพื่อทำหน้าที่สืบสวนชี้มูลความผิดทางอาญาและทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำทุจริต แต่ยังไม่สามารถตรวจสอบการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะสำนักงาน ป.ป.ป. อยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหารทำให้ขาดความเป็นอิสระในการทำงาน กรรมการ ป.ป.ช. ยังคงดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการได้ในเวลาเดียวกัน บุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบก็ไม่ครอบคลุมถึงสมาชิกรัฐสภา อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ไม่เพียงพอ คำวินิจฉัยก็ไม่มีความน่าเชื่อถือ ทำให้ผลการปฏิบัติงานโดยเฉพาะเรื่องที่มีมูลความผิดมีน้อย

จากปัญหาและข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังกล่าว เมื่อมีการปฏิรูปทางการเมืองและจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการสร้างระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เข้มแข็ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงยกเลิกคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่เดิมอยู่ในสังกัดฝ่ายบริหาร แล้วจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ โดยมีกลไกการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ 4 ด้าน ได้แก่ ปราบปรามและป้องกันการทุจริต ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และบริหารจัดการสำนักงาน

ป.ป.ช. แต่ในงานวิจัยนี้ จะเน้นเฉพาะอำนาจดำเนินคดีอาญาเพื่อปราบปรามการทุจริต โดยบุคคลที่อยู่ในกรอบอำนาจที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไต่สวนข้อเท็จจริงได้ ต้องมีสถานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐเท่านั้น โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่งและทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นก็ตาม โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะถูกไต่สวนได้ ต้องมีการกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่วนกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไต่สวนข้อเท็จจริงได้นั้นจะมีอยู่ 5 ช่องทาง คือ กรณีที่ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องมาให้เนื่องจากมีการเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอน กรณีมีผู้เสียหายยื่นคำร้องเพื่อให้ดำเนินคดีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพฤติการณ์กระทำความผิดข้างต้น และกรณีที่พนักงานสอบสวนส่งเรื่องมาให้เนื่องจากผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษให้ดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทจะมีเงื่อนไขการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน

เมื่อเรื่องเข้าสู่การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว เนื่องจากเรื่องที่จะต้องไต่สวนมีปริมาณมากเกินกว่าที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการได้เองทั้งหมด จึงจำเป็นต้องตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทน ซึ่งคณะอนุกรรมการคณะหนึ่ง ๆ จะต้องประกอบไปด้วยกรรมการ ป.ป.ช. หนึ่งคนเสมอ และห้ามแต่งตั้งบุคคลที่มีเหตุต้องห้ามและสามารถคัดค้านการแต่งตั้งได้ แต่ห้ามมิให้ดำเนินการในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้วและไม่มีพยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่การไต่สวนหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลเดียวกันกับผู้ถูกกล่าวหาในเรื่องที่อยู่ระหว่างการไต่สวนและมูลกรณีเป็นเรื่องเดียวกัน โดยคณะอนุกรรมการไต่สวนจะมีอำนาจดำเนินคดีอาญาที่มีความจำเป็นหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจจับกุม ควบคุมตัวและคุมขังผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำทุจริต คั่น ยึด และอายัดทรัพย์สิน และมีคำสั่งหรือหนังสือให้หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตาม เพื่อดันหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบมูลของคดี อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้น ก็มีหลักประกันความเป็นธรรมตามกฎหมายให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาด้วย ทั้งมีการแจ้งข้อกล่าวหา การให้โอกาสมาชี้แจงข้อกล่าวหาและให้ปากคำ มีสิทธินำทนายความหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงได้

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว ก็จะมีมติชี้มูลความผิดทั้งทางอาญาและทางวินัย ในกรณีที่มิตัวข้อกล่าวหาไม่มีมูลก็จะยุติเรื่อง แต่ถ้ามีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดก็จะส่งเรื่องให้ประธานวุฒิสภาถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชา

พิจารณาลงโทษทางวินัยต่อไป หรือส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ กรณีนี้มีข้อสังเกตว่า ถ้ามีมูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดอาญา จะต้องส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีเท่านั้น และกรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่มีส่งมายังมีข้อไม่สมบูรณ์ซึ่งจะต้องตั้งคณะทำงานร่วมกัน แต่คณะทำงานไม่สามารถหาข้อยุติได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้เอง กรณีจะแตกต่างจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการทั่วไป และถ้ามีความเห็นแย้งกับพนักงานสอบสวนให้ถือความเห็นของอัยการสูงสุด ทั้งนี้เพราะเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ป.ป.ช. ต้องการให้ความสำคัญกับการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำทุจริตมากกว่าคดีอาญาทั่วไป จึงให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเด็ดขาดในการไต่สวนและฟ้องคดี

โดยรวมแล้ว จะเห็นได้ว่า กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงมีขั้นตอนที่ชัดเจนรัดกุม และให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกดำเนินคดี โดยให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อชี้มูลความผิดพอสมควรที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ แต่หลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 เป็นต้นมา รัฐบาลและคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่า กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะอำนาจในการดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ชัดเจนและเพียงพอ ประกอบกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีปริมาณงานค้างพิจารณาเป็นจำนวนมาก

ในส่วนของภาครัฐนั้น ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต และต้องปฏิบัติตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา เมื่อรัฐบาลได้ประกาศสงครามกับการทุจริตคอร์รัปชัน จึงถือได้ว่าเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดประสิทธิผลตามนั้น อีกทั้งต้องอาศัยความร่วมมือในระดับนานาชาติเพื่อร่วมกันต่อต้านการทุจริต โดยเฉพาะการพิจารณาลงนามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption) แต่รัฐบาลได้ประสบปัญหาจากการดำเนินงานเนื่องจากไม่มีกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและให้ความร่วมมือในระดับนานาชาติ มีแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทำให้รัฐบาลไม่มีอำนาจเข้าไปบริหารจัดการหรือเป็นที่ปรึกษาในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลได้แต่อย่างใด และยังมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถดำเนินคดีอาญากับคนไทยที่ให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศได้ จึงทำให้การแก้ไขปัญหาการทุจริตของภาครัฐไม่บรรลุตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาจากการปริมาณงานที่มีเป็นจำนวนมากอันเกิดจากกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งจากสถิติผลการดำเนินงานด้านการปราบปรามการทุจริต ตั้งแต่จัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2547 มีเรื่องค้างทั้งสิ้นประมาณ 7,000 เรื่อง สาเหตุสำคัญ คือ ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ป.ป.ช. กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่งและทุกระดับ และต้องดำเนินการกับคดีทุจริตทุกประเภท ตั้งแต่เรื่องเล็กจนถึงเรื่องใหญ่ที่สร้างผลกระทบในวงกว้าง และกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเองยังมีขั้นตอนที่ยู้งยาก ทำให้ขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนคณะหนึ่ง ๆ ต้องประกอบด้วยกรรมการ ป.ป.ช. อย่างน้อยหนึ่งคนเสมอ และการปฏิบัติหน้าที่ทุกขั้นตอนต้องทำในรูปแบบขององค์ประชุม

เมื่อพิจารณาปัญหาที่เกิดจากอำนาจรับเรื่องร้องเรียนกล่าวหาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว จะพบว่ามีข้อจำกัดหลายประการ ได้แก่ การจะไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ต้องมีผู้เสียหายยื่นคำร้อง แต่การไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นทำได้โดยมีเพียงผู้ยื่นคำกล่าวหาหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถยกเรื่องขึ้นได้เองเท่านั้น ทำให้ไม่มีผู้เสียหายโดยตรงยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งที่การกระทำทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสร้างความเสียหายและการค้นหาพยานหลักฐานยากกว่าการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปมาก และการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับเรื่องที่เกิดกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ไต่สวนได้นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องยกเรื่องขึ้นไม่เกิน 2 ปี นับแต่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกำหนดระยะเวลาดังกล่าวก็สั้นเกินไป ในส่วนการจับกุมและควบคุมตัว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ไม่สามารถทำได้ในทันทีทันใด เพราะมีขั้นตอนที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการโดยเฉพาะกับผู้กระทำความผิดซึ่งหน้าหรือมีพฤติการณ์จะหลบหนี ช่มชู้หรือทำลายพยานหลักฐาน การกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตก็มีลักษณะเฉพาะที่เกิดจากการร่วมมือกันกระทำหลายฝ่าย มีการสมคบและสมยอมกัน ทำให้ไม่อาจนำตัวผู้เกี่ยวข้องหรือผู้อยู่เบื้องหลังมาลงโทษได้ และยังเกิดความไม่ชัดเจนของกฎหมายเรื่องอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในการพิจารณาตรวจสอบความสมบูรณ์ของสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่เป็นความผิดหรือมีความเห็นแตกต่างในข้อกฎหมายที่จะปรับบทฟ้องคดี หรือข้อเท็จจริงทำให้การกระทำไม่เป็นความผิด และการประสานการบังคับใช้กฎหมายและประสานงานกับหน่วยงานอื่น โดยเฉพาะกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงาน ป.ป.ง. ก็ยังมีปัญหาบางประการที่จะต้องได้รับการแก้ไข ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ นับตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.

2542 เป็นต้นมา การป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตทั้งของภาครัฐและของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาความเปลี่ยนแปลงของกฎหมายที่เกี่ยวกับการทุจริตภาครัฐในต่างประเทศ ทั้งด้านมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศและในต่างประเทศที่เป็นรูปแบบขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยเฉพาะหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และวิธีการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ

มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ( United Nations Convention Against Transnational Organized Crime ) นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร โดยรัฐภาคีสมาชิกต้องกำหนดให้การทุจริตคอร์รัปชันและการมีส่วนร่วมเป็นความผิดอาญา และแนะนำให้รัฐภาคีกำหนดความรับผิดทางอาญาสำหรับการทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรระหว่างประเทศ ประเทศไทยในฐานะที่ได้ร่วมลงนามในอนุสัญญา จึงต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกัน โดยเฉพาะในประเด็นการกำหนดให้การมีส่วนร่วมในการทุจริตเป็นความผิดอาญา และเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นระบบและเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ก็ควรมีมาตรการลงโทษผู้กระทำทุจริตที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรระหว่างประเทศด้วย

ส่วนอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ( United Nations Convention Against Corruption ) ซึ่งมีหลักการเพื่อให้รัฐภาคีมีมาตรการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ กำหนดให้มีหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระเพื่อต่อต้านการทุจริต การกำหนดให้การทุจริตเป็นความผิดอาญาและสนับสนุนให้มีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ เป็นต้น ทั้งนี้ ประเทศไทยในฐานะภาคีสมาชิก จึงจำเป็นต้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาดังกล่าวด้วย

ต่อไปจะเป็นมาตรการของประเทศต่าง ๆ ซึ่งได้รับการยอมรับว่าประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบบสหรัฐ จึงมีหน่วยงานและกฎหมายต่อต้านการทุจริตทั้งในระดับสหรัฐและมลรัฐ และยังมีหลักกฎหมายสำคัญอีก 2 ประเด็น กล่าวคือ การสมคบกันกระทำความผิด ( Conspiracy ) ซึ่งกำหนดมาตรการทางกฎหมายไว้ครอบคลุมกว่า

กฎหมายไทย ทั้งประเด็นจำนวนผู้ร่วมกระทำความผิด ฐานความผิดและระดับโทษที่จะเป็นความผิด ฐานสมคบได้ และกฎหมายต่อต้านการให้สินบนแก่ข้าราชการต่างประเทศ ( F.C.P.A.) ซึ่งห้ามผู้ประกอบการชาวอเมริกันให้สินบนแก่ข้าราชการต่างประเทศ และหลักการนี้ก็ได้ถูกนำไปใช้ในกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ( O.E.C.D.) อีกกว่า 30 ประเทศด้วย ซึ่งประเทศไทยก็ถูกผลกระทบโดยตรงจากกฎหมายฉบับนี้ ในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่าการจัดซื้อเครื่องตรวจจับวัตถุระเบิด CTX 9000 ของสนามบินสุวรรณภูมิมีการทุจริต เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยรับสินบนจากบริษัทสัญชาติอเมริกันซึ่งเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมาย F.C.P.A. โดยยังทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในคณะรัฐมนตรีและกำหนดการเปิดใช้สนามบินก็ล่าช้าก็ออกไปอีกด้วย

เขตการปกครองพิเศษฮ่องกง ประเทศจีน ได้รับการยอมรับว่าประสบความสำเร็จอย่างมากในการปราบปรามการทุจริตเช่นกัน ซึ่งดำเนินการโดยคณะกรรมการ I.C.A.C. ( Independent Commission Against Corruption ) มีหน่วยงานหลัก คือ หน่วยปราบปราม ( Operation Department ) คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนี้มีอำนาจดำเนินคดีอาญาที่จำเป็นหลายประการและมีการปรับปรุงแก้ไขอำนาจบ่อยครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการจับกุม ควบคุมตัว ค้น ยึดอายัดและหนองเหนียวทรัพย์สิน โดยการใช้อำนาจบางประการต้องได้รับความยินยอมจากศาลชั้นต้นก่อน ส่วนการลดปริมาณคดียุติกัน สำนักงาน I.C.A.C. มีปริมาณเรื่องค้างพิจารณาเป็นจำนวนมากเช่นเดียวกับสำนักงาน ป.ป.ช. ของประเทศไทย ก็แก้ไขด้วยการมีกระบวนการแยกพิจารณาคดีและการตั้งคณะกรรมการพิจารณาด้านสืบสวนสอบสวน ( Operation Review Committee : O.R.C.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเฉพาะคดี สำคัญ ๆ หรือกระทบสิทธิของผู้ถูกดำเนินคดีมาก

ในส่วนประเทศสิงคโปร์นั้น ก็มีคณะกรรมการ C.P.I.B. (The Corrupt Practices Investigation Bureau) ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีทุจริต โดยมีอำนาจคล้ายคลึงกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการสอบปากคำ ค้น ยึด และอายัดพยานหลักฐาน จับกุม ควบคุมตัวและสามารถดำเนินคดีกับชาวสิงคโปร์ที่อยู่นอกประเทศได้ นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงการทำงานที่ล่าช้า มีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของการดำเนินการไว้ มีมาตรการทางปกครองและบทลงโทษที่เด็ดขาดและรุนแรงมาก ทำให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

และคณะกรรมการ I.C.A.C. (Independent Commission Against Corruption) ของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ก็มีมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำทุจริตตั้งแต่การรับเรื่องร้องเรียน การหาข้อมูลเบื้องต้น การสืบสวนสอบสวน การวิเคราะห์ข้อมูล การสืบสวนทางลับและการรายงานการปฏิบัติหน้าที่ต่อสภา ซึ่งนอกจากคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานจะมีอำนาจสืบสวนสอบสวนอย่างกว้างขวางแล้ว ยังมีการใช้อำนาจ

พิเศษ เช่น การดักฟังทางโทรศัพท์ การล่อจับ หรือการใช้เทคนิคการสืบสวนพิเศษที่แตกต่างจากประเทศอื่น และโดยที่มีปริมาณงานเป็นจำนวนมาก การป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้ได้ผล จึงต้องให้ความสำคัญเฉพาะกับการทุจริตที่มีขนาดใหญ่ เกิดผลกระทบต่อสังคมโดยรวม หรือเกิดจากระบบนโยบายหรือกระบวนการทำงานที่ไม่เหมาะสม และมีกระบวนการพิจารณารับและส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่นตามความเหมาะสม โดยผ่านวิธีการสืบสวนสอบสวนหรือหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น ( Preliminary I.C.A.C. Investigations ) เพื่อตรวจสอบดูว่าข้อร้องเรียนนั้นมีมูลหรือไม่ ทำให้ลดปริมาณคดีลงไปได้มาก

เมื่อได้ศึกษาถึงมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศและการดำเนินคดีอาญาขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศมาแล้ว ต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์แนวทางการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน พ.ศ.... ดังนี้

ด้วยเหตุที่รัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและเป็นนโยบายของรัฐบาล จึงมีแนวความคิดในการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จากที่มีอำนาจกว้างขวาง ครอบคลุมตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับชั้นและทุกประเภท จึงมีปัญหางานค้างเป็นจำนวนมากประกอบกับต้องการให้การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐได้รับการดำเนินการอย่างจริงจัง เห็นควรมีหน่วยงานภาครัฐรับผิดชอบเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ จึงเสนอร่างพระราชบัญญัติมาตรการการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน พ.ศ.... และให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ป.ป.ช. ด้วย

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติมาตรการการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน พ.ศ.... ได้เสนอให้จัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่ 3 องค์กร คือ คณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน พ.ศ.... ซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบาย มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในภาพรวม คณะกรรมการตรวจสอบการทุจริตภาครัฐ (ก.ต.ท.) ทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริต และมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน เป็นหน่วยธุรการและฝ่ายเลขานุการ โดยกำหนดกรอบบุคคลที่คณะกรรมการ ก.ต.ท. จะมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ เฉพาะกรณีการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับกลาง เช่น ข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ระดับ 6 ถึงระดับ 8 เป็นต้น ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงจะเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่างจะเป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนตามลำดับ

ตามร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้คณะกรรมการ ก.ต.ท. มีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริง 3 กรณี คือ กรณีมีผู้ร้องเรียน กรณีมีเหตุอันควรสงสัยหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้

ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริต และกรณีที่กำหนดให้ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริง เมื่อเรื่องเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว คณะกรรมการ ก.ต.ท.จะมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน อีกทั้งอำนาจรับเรื่องร้องเรียนกล่าวหาที่กำหนดไว้กว้าง กล่าวคือมีเพียงผู้ร้องเรียน ซึ่งรวมถึงผู้ได้พบการทุจริตก็สามารถกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ระยะเวลาการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าทุจริตก็ยาวถึง 5 ปี นับแต่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และยังมีอำนาจจับกุม ควบคุมตัว ค้น ยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้ถูกร้องเรียนได้ เพราะคณะกรรมการ ก.ต.ท.และเจ้าหน้าที่ที่ได้รับความมอบหมายมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่เมื่อมีความเห็นไม่ตรงกันระหว่างคณะกรรมการ ก.ต.ท.กับพนักงานอัยการ อำนาจการฟ้องคดีจะขึ้นอยู่กับ การวินิจฉัยชี้ขาดของอัยการสูงสุด

ในการร่างพระราชบัญญัติมาตรการการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ.... ขึ้นมานั้น เป็นผลให้ต้องแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ด้วย ซึ่งจะมีผลกระทบต่อกรอบอำนาจหน้าที่ และขั้นตอนและวิธีปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ดังนี้

ร่างกฎหมาย ป.ป.ช. ที่จะแก้ไข กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ได้สวนเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูง อันได้แก่ ข้าราชการการเมือง ผู้พิพากษา อัยการ ข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป เป็นต้น แต่จะขยายอำนาจการรับเรื่องให้กว้างขึ้น กล่าวคือ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องที่มีผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษให้ครอบคลุมบุคคลอื่นซึ่งมีฐานะเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนนอกเหนือจากตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง ให้เข้าสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ อำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงก็มีการเปลี่ยนแปลงโดยกำหนดขยายระยะเวลาการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จากเดิม 2 ปี เป็น 5 ปี นับแต่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การกำหนดดุลยพินิจให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจไม่รับหรือยกเรื่องที่ถูกกล่าวหาได้มากขึ้น ทั้งกรณีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลหรือศาลพิพากษาและมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว กับเรื่องที่คณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินการต่อผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายอื่นและโดยหน่วยงานอื่นเป็นไปโดยชอบ ไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการดำเนินการนั้นจะเป็นการไม่เที่ยงธรรม และยังปรับปรุงอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนในคดีอาญา และให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ลักษณะ 5 เรื่องจับ ชัง จำคุก ค้น และปล่อยชั่วคราวมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งสอดคล้องกับอำนาจของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่แก้ไขใหม่ได้ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สามารถดำเนินคดีอาญา



ได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมมากขึ้น แต่ก็ยังมีข้อจำกัดเรื่องการเริ่มต้นกระบวนการไต่สวนกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ต้องมีผู้เสียหายมาร้องเรียนก่อน โดยคณะกรรมการป.ป.ช. ไม่อาจที่จะยกเรื่องขึ้นดำเนินการได้เองเมื่อมีเหตุอันควรสงสัย และยังส่งผลกระทบต่อปริมาณงานที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เคยได้รับจำนวนมากจะลดลงประมาณร้อยละ 76 และทำให้ต้องมีการเชื่อมโยงคดีระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับคณะกรรมการ ก.ต.ท. มีการประสานการบังคับใช้กฎหมายและประสานงานกับหน่วยงานอื่น โดยเฉพาะพนักงานสอบสวนและสำนักงาน ป.ป.ง. อีกด้วย

นอกจากนี้ ด้วยเหตุที่รัฐบาลมีหน้าที่จะต้องดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและตามที่กำหนดไว้เป็นนโยบายของรัฐบาล และจำเป็นต้องให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระดับนานาชาติ แต่รัฐบาลประสบปัญหาจากการดำเนินการดังกล่าวเนื่องจากฝ่ายบริหารไม่มีกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านนี้โดยตรงมีแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐบาลไม่อาจจะเข้าไปควบคุมหรือบังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลและให้ความร่วมมือระหว่างประเทศได้ ดังนั้นเมื่อมีแนวความคิดที่จะจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดฝ่ายบริหารขึ้น ไม่ว่าสถานะของสำนักงานนี้ซึ่งจะสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรมจะมีฐานะเป็นกรมหรือสำนักงานที่มีฐานะเป็นกรมหรือจะเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก็ตาม ก็จะทำให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐของรัฐบาลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขแนวทางการดำเนินคดีอาญาในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ โดยเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ.... และแก้ไขกฎหมาย ป.ป.ช. ใหม่ จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีอาญาทั้งภาครัฐและของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพมากขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคบางประการที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข รวมถึงการออกกฎหมายใหม่นั้นจะเกิดผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมบางกรณีที่เหมาะสมเป็นข้อพิจารณา เพื่อให้เกิดความรอบคอบในการวางระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาพรวมต่อไป

ผู้วิจัยจึงสรุปปัญหาที่อาจเกิดขึ้นกับการดำเนินคดีอาญาเมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายทั้งสองฉบับข้างต้น โดยมีข้อควรพิจารณาในประเด็นหลัก คือ การมีหน่วยงานภาครัฐขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับกลาง จะเป็นการขัดต่อ

รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตหรือไม่ กรณีนี้ผู้วิจัยเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 301 (3) และกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 19 (3) กำหนดไว้ชัดเจนว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตและยังมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ที่วางหลักว่า รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยชี้ขาดกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริต จึงหมายความว่า ถ้าจะมีหน่วยงานอื่นมาทำหน้าที่เช่นนั้นย่อมจะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้ศึกษาหลักกฎหมายในปัจจุบันว่ามีช่องทางใดที่จะทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะปริมาณงานค้างพิจารณาเป็นจำนวนมากได้ โดยยังคงให้มีหน่วยงานภาครัฐเพื่อเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตและให้ความร่วมมือระหว่างประเทศได้

เรื่องร้องเรียนกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำทุจริตที่เข้ามายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. สมควรแบ่งแยกตามระดับเจ้าหน้าที่ของรัฐและประเภทเรื่อง กล่าวคือ

1) ถ้าเป็นเรื่องร้ายแรงผิดปกติ เรื่องที่วุฒิสภาส่งมาให้เพื่อถอดถอนจากตำแหน่ง เรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง เช่น ข้าราชการพลเรือนระดับ 9 ขึ้นไป และเรื่องที่สำคัญ เช่น กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ อยู่ในความสนใจของประชาชนหรือสื่อมวลชน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลหรือไม่ ถ้ามีมูลจึงจะไต่สวนข้อเท็จจริงตามกฎหมายต่อไป ซึ่งกรณีนี้มีข้อสังเกตว่า จากสถิติเรื่องร้องเรียนของ ป.ป.ช. มีเรื่องร้องเรียนเพียงร้อยละ 5 ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่ามีความผิด การแก้ไขปัญหามาตรา 5 ได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 5 ที่กำหนดให้อำนาจประธานกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. สามารถออกระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในส่วนการแบ่งแยกประเภทเรื่องร้องเรียนตามประเภทเรื่องและระดับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดโดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. พิจารณาแยกเรื่องร้องเรียนและดำเนินการส่งเรื่องไปยังผู้มีอำนาจหน้าที่ ไม่ว่าจะ เป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. เอง หน่วยงานของรัฐในสังกัดกระทรวงยุติธรรม พนักงานสอบสวน หรือหน่วยงานต้นสังกัด

2) เรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับกลาง (เช่น ข้าราชการพลเรือนระดับ 6-8 ) กรณีนี้สามารถทำได้โดยมอบหมายให้หน่วยงานภาครัฐในสังกัดกระทรวงยุติธรรมเป็นอนุกรรมการไต่สวน เมื่อไต่สวนแล้วเสร็จให้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถทำได้โดยอาศัย

อำนาจตาม ร.ธ.น. มาตรา 301 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 265 และกฎหมายป.ป.ช. มาตรา 19 (12) โดยควรแก้ไขกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 45 โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงจากผู้ทรงคุณวุฒิอื่น หน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวน นอกเหนือจากกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อทำการแทนได้ และให้หน่วยงานของรัฐในสังกัดกระทรวงยุติธรรม พนักงานสอบสวน หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าวได้ แต่ต้องส่งความเห็นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดชั้นสุดท้าย

3) เรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่าง (เช่น ข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ระดับ 5 ลงมา ) กรณีนี้ ในการดำเนินคดีอาญาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งให้พนักงานสอบสวนเป็นอนุกรรมการไต่สวน ส่วนในการดำเนินการทางวินัยให้แต่งตั้งหน่วยงานต้นสังกัดเป็นอนุกรรมการไต่สวน เมื่อไต่สวนแล้วเสร็จให้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาต่อไป ส่วนการแก้ไขปัญหาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบนั้น ดำเนินการตามลักษณะที่ 2

4) มีการกระทำอันเป็นความผิดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 กรณีนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งพนักงานสอบสวนให้เป็นอนุกรรมการไต่สวน ส่วนการแก้ไขปัญหาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบนั้น ดำเนินการเช่นเดียวกับลักษณะที่ 2

นอกจากนั้น ก็ยังมีข้อควรระมัดระวังในการดำเนินการ ได้แก่ การแบ่งงานบางส่วนให้หน่วยงานอื่นจะทำให้ปริมาณคดีที่จะเข้าสู่การไต่สวนข้อมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. น้อยเกินไป และอาจทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจใช้เงื่อนไขในการเชื่อมโยงคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความเป็นเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็เป็นข้อควรคำนึงถึง เพราะจะมีองค์กรและหน่วยงานที่ทำหน้าที่คล้ายคลึงกันหลายแห่ง ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ก.ต.ท. หรือพนักงานสอบสวน อาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน ซึ่งย่อมจะส่งผลกระทบต่อประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย ขาดความรู้ความเข้าใจ ความเชื่อมั่นและศรัทธาในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะเกรงว่าระบบ ตรวจสอบการทุจริตจะเข้าสู่ระบบเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งสังกัดฝ่ายบริหารเคยทำแต่ไม่ได้ผล และเกรงว่าจะทำให้การดำเนินคดีอาญากับการทุจริตมีหลายมาตรฐาน ซึ่งจะก่อให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยว่าการดำเนินคดีอาญาและการลงโทษจะเป็นธรรมหรือไม่

รวมถึงปัญหาข้อกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 และกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 97 ที่ยังมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในการพิจารณาตรวจสอบความสมบูรณ์ของสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าทำได้หรือไม่

เพียงใด กรณีนี้นั้นถ้ามีความเห็นต่างกันในข้อกฎหมายว่ากระทำไม่เป็นความผิด อาจถือว่าเรื่องที่ คณะกรรมการส่งมามีข้อไม่สมบูรณ์ จึงต้องตั้งคณะทำงานร่วมกันระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับ อัยการสูงสุด แต่ถ้าเห็นต่างกันข้อกฎหมายที่จะปรับบทฟ้องคดีอาญา ก็จะไม่ถือว่าเรื่องที่ส่งมามีข้อไม่สมบูรณ์ จึงไม่ต้องตั้งคณะทำงานร่วม ส่วนถ้าคณะทำงานร่วมไม่อาจหาข้อยุติได้และถ้า อัยการสูงสุดมีความเห็นแตกต่างกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่เป็น ความผิด ทั้งสองกรณีนี้อาจถือได้ว่าเป็นช่องว่างของกฎหมายที่ควรจะได้มีการทำบันทึกข้อตกลง ระหว่างหน่วยงานทั้งสองหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้ชัดเจนขึ้น

ต่อไปจะเป็นเรื่องแนวทางการดำเนินคดีอาญาโดยเห็นควรแก้ไขปัญหาและอุปสรรค บางประการโดยการปรับให้เหมาะสมกับการวางระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกี่ยวกับการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น

จากปัญหาและอุปสรรคที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีปริมาณงานเป็นจำนวนมาก จึงเห็นควรปรับปรุงกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยให้ความสำคัญกับคดีทุจริตที่กระทำโดย นักการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง หรือตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเฉพาะคดีสำคัญและเกิด ผลกระทบในวงกว้างก่อน และควรกำหนดระยะเวลาในการไต่สวนเอาไว้ด้วย และจากปัญหาการ ทุจริตที่มีการทำเป็นขบวนการมีเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างประเทศ จึงควรกำหนดให้การให้สินบนกับ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรระหว่างประเทศเป็นความผิดกฎหมายอาญา ของไทย ตามหลักของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งใน ลักษณะองค์กร ( United Nations Convention Against Transnational Organized Crime ) และกฎหมายป้องกันการให้สินบนแก่ข้าราชการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา F.C.P.A. ) และควร นำมาตรการสมคบกันกระทำความผิดมาใช้ในกฎหมาย ป.ป.ช. ตามหลัก Conspiracy ของสหรัฐอเมริกา เพื่อให้สาวไปถึงผู้ที่อยู่เบื้องหลังของการกระทำความผิดได้

ส่วนแนวทางการบริหารเรื่องร้องเรียนให้สอดคล้องกับระบบกระบวนการยุติธรรม ทางอาญานั้น ต้องพิจารณาว่าการจัดตั้งองค์กรเพื่อตรวจสอบการทุจริตขึ้นใหม่อาจจะมีปัญหาเรื่อง ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเกี่ยวกับการทุจริตเพียงองค์กรเดียว ดังนั้นเพื่อหลีกเลี่ยง ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นดังกล่าว จึงควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สูงสุด ในการปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้เพราะให้เกิดความเชื่อมั่นในความเป็นกลาง มีความเป็นเอกภาพ และมีมาตรฐานการดำเนินคดีอาญาเป็นระบบเดียวกัน โดยมีแนวความคิดว่านับแต่ประกาศใช้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 เป็นต้น

มา ก็ประสบปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ภาครัฐ โดยเฉพาะปัญหาจากการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ล่าช้า ทำให้มีปริมาณเรื่องค้างเป็น จำนวนมาก จึงควรปรับเปลี่ยนกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เสียใหม่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการดำเนินคดีอาญา กล่าวคือ

ในระยะเร่งด่วน ให้แยกขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ ไต่สวนเบื้องต้นและไต่สวนวินิจฉัย และเลือกที่จะตั้งคณะกรรมการไต่สวนเฉพาะคดีสำคัญ หรือผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการพลเรือนระดับ 9 ขึ้นไป หรือเทียบเท่า เรื่องที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชนหรือสื่อมวลชน เรื่องทุจริตที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐ ซึ่งจะทำให้ลดขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาในปัจจุบันลงไปได้มาก

ส่วนการแก้ไขปัญหในระยะยาวนั้น เมื่อรัฐบาลจำเป็นจะต้องมีหน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นกลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต จึงควรมีหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม เพื่อรับผิดชอบตามแนวนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาและภาครัฐต้องมีบทบาทในการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยคำนึงถึงหลักการว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ปราบปรามการทุจริตทุกเรื่องเพียงแต่มอบงานบางส่วนให้หน่วยงานของรัฐอื่น ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการ ก.ต.ท. หรือพนักงานสอบสวนรับไปดำเนินการตรวจสอบหรือสืบสวนสอบสวนเบื้องต้น แต่ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยชี้ขาด เท่านั้น การกำหนดมาตรการดำเนินคดีอาญาตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ.... และกฎหมาย ป.ป.ช.ที่แก้ไข จึงต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าวและนำข้อพิจารณาที่อาจเป็นปัญหาจากการดำเนินคดีอาญามาปรับ ทั้งนี้ เพื่อให้แนวทางการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำทุจริตมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลแก่ประโยชน์ส่วนรวม และเกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย สูงสุด

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงแนวทางการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ.... และกฎหมาย ป.ป.ช. ที่แก้ไขแล้ว ผู้วิจัยมีข้อควรเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1) เนื่องจากบทบัญญัติตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ. ... กำหนดให้มีหน่วยงานภาครัฐขึ้นทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับกลาง อาจจะมีปัญหาขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคสอง และตามกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 19(3) ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการในการดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะปัญหาปริมาณงานค้างพิจารณาเป็นจำนวนมาก โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีประกอบกับยังคงให้มีหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหาคกรทุจริต และยังให้ความร่วมมือระหว่างประเทศด้วย ได้ดังตารางนี้

**วิธีการแก้ไขปัญหาเพื่อให้สามารถดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกัน ฯ ได้ โดยไม่มีปัญหาขัดต่อรัฐธรรมนูญ**

กรณี	วิธีการ	ข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย/ระเบียบ
1. -เรื่องส่งมาจากวุฒิสภาเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง -เรื่องร่ำรวยผิดปกติ ( ร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ) -เรื่องร้องเรียนกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง / เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง / ข้าราชการพลเรือนระดับ 9 ขึ้นไป -เรื่องที่สำคัญ เช่น กระบอบต่อความมั่นคงของประเทศ อยู่ในความสนใจของประชาชนหรือสื่อมวลชน	-ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแยกเรื่องร้องเรียนตามประเภทของเรื่องและระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐ	- อาศัยอำนาจตามกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 5 ที่กำหนดให้อำนาจประธานกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ข้อเสนอ ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. สามารถออกระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในส่วนกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงให้แบ่งแยกเรื่องร้องเรียนตามประเภทของเรื่องและระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกร้องเรียน โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. พิจารณาแยกเรื่องร้องเรียน ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการเองหรือมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐในสังกัดกระทรวงยุติธรรม พนักงานสอบสวน หรือหน่วยงานต้นสังกัดเป็นอนุกรรมการไต่สวนแล้วจึงเสนอมติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นชอบ

กรณี	วิธีการ	ข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย/ระเบียบ
2. เรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับกลาง ( เช่น ข้าราชการพลเรือนระดับ 6-8 )	<ul style="list-style-type: none"> <li>-มอบหมายให้หน่วยงานภาครัฐในสังกัดกระทรวงยุติธรรมเป็นอนุกรรมการไต่สวน</li> <li>-เมื่อไต่สวนแล้วเสร็จให้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.</li> </ul>	<p>กรณีตามข้อ 2 , 3 และ 4 มีข้อเสนอดังต่อไปนี้ คือ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-จะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อได้มีการแก้ไขกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 45 โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.สามารถ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงจากผู้ทรงคุณวุฒิอื่น หน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวนได้ โดยไม่จำเป็นต้องประกอบด้วยกรรมการ ป.ป.ช.อย่างน้อยหนึ่งคน เพื่อทำการแทนได้ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายปัจจุบัน</li> <li>- ประกอบกับสามารถทำได้โดยอาศัยอำนาจตาม ร.ถ.น.มาตรา 301</li> </ul>
3. เรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่าง ( เช่น ข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ระดับ 5 ลงมา )	<ul style="list-style-type: none"> <li>-ในการดำเนินคดีอาญาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.แต่งตั้งให้พนักงานสอบสวนเป็นอนุกรรมการไต่สวน</li> <li>-ในการดำเนินการทางวินัยให้แต่งตั้งหน่วยงานต้นสังกัดเป็นอนุกรรมการไต่สวน</li> <li>-เมื่อไต่สวนแล้วเสร็จ ให้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาต่อไป</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ประกอบกับสามารถทำได้โดยอาศัยอำนาจตาม ร.ถ.น.มาตรา 301</li> <li>วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 265 และกฎหมาย ป.ป.ช.มาตรา 19 (12)</li> <li>- ให้หน่วยงานของรัฐในสังกัดกระทรวงยุติธรรม พนักงานสอบสวน หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้</li> </ul>
4. มีการกระทำอันเป็นความผิดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542	<ul style="list-style-type: none"> <li>-ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งพนักงานสอบสวนให้เป็นอนุกรรมการไต่สวน</li> <li>-เมื่อไต่สวนแล้วเสร็จ ให้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาต่อไป</li> </ul>	<p>เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จต้องส่งความเห็นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดขั้นสุดท้าย</p>

2) ปัญหาข้อจำกัดอำนาจในการดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานเจ้าหน้าที่ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.มอบหมาย ที่ไม่มีอำนาจที่เพียงพอในการค้นหา รวบรวม พยานหลักฐานนั้น สามารถแก้ไขได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 45 ที่กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนได้ โดยประกอบ ด้วยกรรมการหนึ่งคน พนักงานเจ้าหน้าที่และหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.กำหนด โดย คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งพนักงานสอบสวนเป็นอนุกรรมการไต่สวนในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ และหรือผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อให้มีอำนาจดำเนินคดีอาญา ไม่ว่าจะจับกุม ควบคุม ค้น ยึด หรืออายัดทรัพย์สิน เป็นต้น การดำเนินคดีทุจริตกับผู้ถูกกล่าวหาที่จะไม่มีข้อจำกัดหรือช่องว่างที่ทำให้ หลบหนีหรือทำลายพยานหลักฐานได้

3) จากบทบัญญัติของกฎหมาย ป.ป.ช.มาตรา 39 ที่กำหนดให้ต้องมีผู้กล่าวหา กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อันเนื่องจากได้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับเรื่องไว้ดำเนินคดีอาญาได้นั้น เมื่อมีปัญหากรณีที่ ไม่มีผู้กล่าวหา กล่าวโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ก็ควรกำหนดให้กระบวนการที่พนักงานสอบสวน ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษนั้นให้เป็น กระบวนการเดียวกัน โดยพนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดดังกล่าวได้ ก็จะทำให้เข้าเงื่อนไขของกฎหมายที่พนักงานสอบสวน จะส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำความผิดได้ กว้างขวางขึ้น

4) ควรกำหนดให้การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ของ องค์การระหว่างประเทศ เป็นความผิดอาญาตามกฎหมายไทย ทั้งในด้านบุคคลทั่วไปและด้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำความผิด ไม่ว่าจะบัญญัติเป็นความผิดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา หรือพระราชบัญญัติโดยเฉพาะก็ตาม เพื่อที่จะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจไต่สวน หรือ ถ้าต่อไปมีหน่วยงานภาครัฐสังกัดกระทรวงยุติธรรมให้มีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงครอบคลุมการ กระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำในลักษณะองค์การอาชญากรรมข้ามชาติและบุคคลอื่น ผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งทำให้เขตอำนาจการบังคับใช้กฎหมายครอบคลุมถึงกลุ่มบุคคลที่กระทำทุจริตได้ กว้างขวางมากขึ้น



5) เนื่องจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตมีลักษณะทำเป็นขบวนการ และมีข้อจำกัดในการพิสูจน์ความผิดอาญา จึงควรนำมาตรการสมคบกันกระทำความผิดมาใช้ บังคับเพื่อให้สามารถลงโทษผู้กระทำผิดที่อยู่เบื้องหลังได้ และเพื่อป้องกันสังคมให้พ้นจาก อันตรายอันอาจเกิดขึ้นจากการร่วมกันกระทำผิดและระงับมิให้กระทำผิดอื่นต่อไป โดยอาจจะกำหนดมาตรการทางกฎหมายให้ครอบคลุมการตกลงกันกระทำผิดเกี่ยวกับการ ทุจริตตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปให้เป็นความผิดอาญา และเมื่อได้มีการลงมือกระทำผิดตามที่สมคบ แล้ว ก็ต้องรับโทษหนักขึ้น และอาจกำหนดให้การที่ผู้สมคบขัดขวางการกระทำเป็นผลให้กระทำไป ไม่ตลอดหรือกระทำไปตลอดแล้วแต่ไม่บรรลุผล หรือถ้ากลับใจแก้ไขให้ความจริงต่อพนักงาน เจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีการลงมือกระทำผิด ก็อาจจะได้รับโทษน้อยลงหรือไม่ลงโทษเลยก็ได้

6) ด้วยความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเกิดจากการสมยอมกันระหว่างผู้ให้และผู้รับสินบน และกฎหมายกำหนดความรับผิดของบุคคลทั้งสองฝ่าย ทำให้ไม่มีบุคคลที่จะมาให้การเป็นพยาน เพราะเกรงจะถูกลงโทษ ดังนั้น จึงมีแนวคิดว่าจะระหว่างบุคคลผู้กระทำผิดทั้งสองฝ่ายควร ลงโทษผู้รับสินบนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่า จึงควรกำหนดมาตรการทางกฎหมายกรณีผู้ให้สินบนที่ยอมกลับใจแก้ไขความผิดที่เกิดขึ้น ยอมร่วมมือและให้การเป็นพยาน โดยอาจจะยกเว้น ความผิดหรือยกเว้นโทษเฉพาะบางกรณีไว้

7) สมควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของอัยการ สูงสุดในการพิจารณาตรวจสอบความสมบูรณ์ของสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใน กรณีที่มีความเห็นแตกต่างกันในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่เป็นความผิด ซึ่งถือว่าเป็นช่องว่าง ของกฎหมายที่จะต้องมีการทบทวนแก้ไขอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดว่าจะมีเขตอำนาจเพียงใด โดยอาจกำหนดเป็นระเบียบว่าด้วยการประสานการทำงานระหว่างคณะกรรมการป.ป.ช.กับสำนักงานอัยการสูงสุดก็ได้

8) องค์กรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ควรต้องทำงานในเชิงรุกมากกว่าการรอรับเรื่องราวร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำทุจริต ซึ่งแม้ร่าง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ.... จะได้เสนอให้แก้ไข ปัญหาอันเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของการกระทำทุจริตที่เป็นเรื่องของความร่วมมือกันของคน สองฝ่ายที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ไม่มีผู้เสียหายที่จะมาร้องเรียนกล่าวหาอย่างคดีอาญาทั่วไป จึง กำหนดให้กรณีที่มีผู้ถูกร้องเรียนว่ากระทำทุจริต มีความหมายรวมถึงมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะ กรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐและคณะกรรมการ ก.ต.ท. ว่าได้กระทำการทุจริต อันมีมูลที่จะนำไปสู่การตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ด้วย แต่การดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทาง

การเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงตามกฎหมาย ป.ป.ช. ฉบับใหม่ ยังคงหลักการเดิมที่ให้การเริ่มต้นคดีต้องมีผู้เสียหายร้องเรียนกล่าวหาเสียก่อน คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจะดำเนินคดีได้ ดังนั้นจึงเห็นสมควรแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงได้เองเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำทุจริต ทั้งนี้ เพื่อให้เข้าถึงข้อมูลและทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

9) การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันให้หมดสิ้นไปนั้น จะใช้มาตรการหนึ่งมาตรการใดหรือนโยบายหนึ่งนโยบายใดเพียงอย่างเดียว ก็ยากที่จะประสบความสำเร็จได้ ดังนั้นจึงต้องเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและอาศัยความร่วมมือของภาคเอกชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริต โดยให้สามารถเปิดเผยการทุจริตได้หลายช่องทาง ซึ่งไม่เพียงต้องมีกรกล่าวหา ร้องเรียนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่ควรกำหนดหลักเกณฑ์การรับเรื่องจากใครหน่วยงานใดก็ได้ โดยอยู่บนพื้นฐานที่ว่า ต้องมีพยานหลักฐานอย่างชัดเจนเพียงพอและมีน้ำหนักน่าเชื่อถือจึงจะดำเนินการได้ ส่วนถ้ากลั่นแกล้งผู้อื่นโดยไม่สุจริตก็จะต้องได้รับโทษเช่นกัน หรืออาจกล่าวได้ว่า การนำมาตรการเชิงป้องกัน ( Preventive ) การส่งเสริมความมีส่วนร่วมของชุมชน ( Community participation ) และความร่วมมือของภาคเอกชน ( Private sector involvement ) มาใช้ควบคู่กับมาตรการปราบปราม จะทำให้การตรวจสอบการทุจริตมีประสิทธิภาพมากขึ้น

10) สมควรกำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมาย กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐและหน่วยงานภาครัฐสั่งกักกระทรวงยุติธรรมกระทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบเสียเองว่าจะดำเนินการอย่างไร หน่วยงานใดจะมีอำนาจหน้าที่พิจารณาไต่สวนหรือตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการ I.C.A.C. ของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย มีการจัดตั้งผู้ตรวจการที่เป็นอิสระ ( Independent Inspector ) ขึ้นเพื่อดูแลเรื่องร้องเรียนเจ้าหน้าที่ I.C.A.C. ว่าใช้อำนาจไม่ถูกต้องเหมาะสมและรับผิดชอบการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ I.C.A.C. ทั้งนี้เพื่อสร้างความรับผิดชอบต่อสาธารณชนว่าการขยายการใช้อำนาจของคณะกรรมการจะได้รับความคุ้มครอง

11) ปัญหาที่เกิดจากการประสานการบังคับใช้กฎหมายระหว่างหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และกับหน่วยงานอื่น ๆ แก้ไขได้ด้วยการมีข้อตกลงร่วมในการประสานงานหรือบันทึกความเข้าใจระหว่างหน่วยงาน และสมควรสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรและหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการประสานการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพ ลดความซ้ำซ้อน ให้ส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกันและกัน จะเกิดความมีเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และความเชื่อมั่นศรัทธาแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐและแนวทางการดำเนินคดีอาญามีมาตรฐานเดียวกัน