

การดำเนินคดีทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้กระบวนการทำงานของ  
คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

สุพรรณษา นัยกิจ

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2565

**PROSECUTION AGAINST GOVERNMENT OFFICIALS UNDER THE  
WORK PROCEDURE OF THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION  
COMMISSION IN ACCORDANCE WITH THE ORGANIC ACT  
ON COUNTER CORRUPTION B.E. 2561**

**SUPANSA NAIYAKIT**



**A Term Paper Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2022**



## ใบรับรองสารนิพนธ์

คณะกรรมการปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อสารนิพนธ์ การดำเนินคดีทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้กระบวนการทำงานของ  
คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

เสนอโดย นางสาวสุพรรณษา นัยกิจ

สาขาวิชา นิติศาสตร์

หมวดวิชา กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ อาจารย์ ดร.จิรวุฒิ ลิปิพันธ์

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบสารนิพนธ์แล้ว

  
.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต)

  
.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์

(อาจารย์ ดร.จิรวุฒิ ลิปิพันธ์)

  
.....กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กรรภิรมย์ โทมลาารขุน)

คณะกรรมการปริทัศน์ พนมยงค์ รับรองแล้ว

  
.....คณบดีคณะกรรมการปริทัศน์ พนมยงค์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตน์ชัยสกุล)

วันที่ ๒ เดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕

หัวข้อสารนิพนธ์	การดำเนินคดีทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ ภายใต้กระบวนการทำงานของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561
ชื่อผู้เขียน	สุพรรณษา นัยกิจ
อาจารย์ที่ปรึกษา	อาจารย์ ดร.จิรวุฒิ ลิปิพันธ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2562

### บทคัดย่อ

ปัญหาการทุจริต (Corruption) ถือเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่งที่ตั้งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนความเชื่อมั่นระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่ง ที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตมาเป็นเวลานาน สาเหตุของการเกิดปัญหาดังกล่าวนั้นก็ล้วนแต่ มาจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งนับวันยังเพิ่มทวีความรุนแรงมากขึ้น แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จะกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำความทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง หรือ เทียบเท่าขึ้นไป ที่มีพฤติการณ์เกี่ยวกับการกระทำความผิดอันเกี่ยวกับการรั่วไหลผิดปกติ การทุจริต ต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตลอดจน การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่ง ดังกล่าว หรือร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นั้น ก็ไม่ได้ทำให้การกล่าวหา ร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐลดน้อยลงแต่อย่างใด และแม้จะมี การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีบทบาทภารกิจ หลักในการปราบปรามการทุจริต และเป็นกฎหมายที่กำหนดกระบวนการดำเนินคดี ตั้งแต่การเริ่มต้น ของคดี การตรวจสอบข้อเท็จจริงในชั้นตรวจสอบเบื้องต้น กระบวนการรวบรวมพยานหลักฐาน การกำหนดระยะเวลาในการดำเนินคดีในแต่ละขั้นตอน ตลอดจนการดำเนินคดีในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริง นั้น แต่เมื่อศึกษาแล้วกลับพบว่า การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้พระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังคงประสบปัญหา ปริมาณคดีที่ค้างการพิจารณาเป็นจำนวนมาก อันเนื่องมาจากการกำหนดระยะเวลายังไม่ชัดเจน และขั้นตอนการดำเนินคดีที่มีความซับซ้อน ผู้เขียนจึงมุ่งที่จะศึกษาสาเหตุหรือปัจจัยใดที่ทำให้การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปอย่างล่าช้า โดยศึกษาผ่าน โครงสร้างและขั้นตอนในการดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่รัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 เพื่อให้ปริมาณจำนวนคดีที่ค้างหรือเรื่องกล่าวหาหรือเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤตินอกขอบของลดน้อยลง และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ปัญหาการทุจริต (Corruption) ในประเทศไทยลดน้อยลง

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ควรกำหนดระยะเวลาในการดำเนินคดีของแต่ละขั้นตอนให้ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาที่ปี ที่ไม่ใช่เป็นการกำหนดระยะเวลาการดำเนินคดีภายใต้อายุความ รวมทั้งทบทวนกระบวนการขั้นตอนการปฏิบัติงานเพื่อไม่ให้เกิดกระบวนการขั้นตอนที่ซับซ้อนจนเกิดความยุ่งยาก ตลอดจนการพิจารณากรอบกำลังอัตราของพนักงานไตสวนผู้ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับปริมาณจำนวนคดี ซึ่งจะเป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถทำให้ปริมาณคดีที่ค้างลดลงได้เช่นกัน

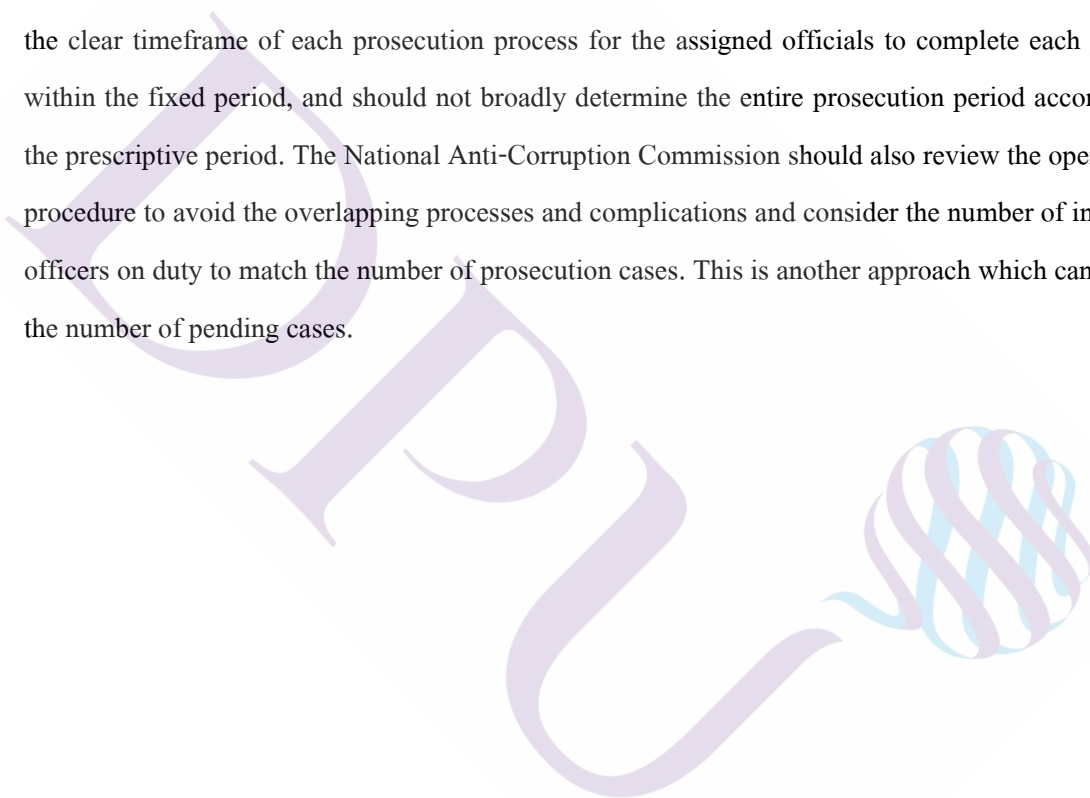
Thesis Title	Prosecution against Government Officials under the Work Procedure of the National Anti-Corruption Commission in accordance with the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2561
Author	Supansa Naiyakit
Advisor	Dr. Jirawut Lipipan
Department	Law
Academic year	2019

### ABSTRACT

Corruption is a form of criminal offense which affects economy, society, politic and international confidence. Thailand is the country which has long suffered corruption problem. The cause of the said problem is government officials' abuse of power in duty performance. This problem is getting more severe. Although the constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 empowers the National Anti-Corruption Commission to inquire and judge an act of corruption of government officials holding the positions of high executive or higher, or civil officials holding the positions of Director of Division or higher who committed an offense in relation to unusual wealth, corruption in duty, abuse of official position or abuse of judicial position with regard to prosecution against government officials or civil officials engaging in committing an offense with persons of the said positions, or collaborating on committing an offense with persons holding political position, the allegations and complaints about corruption and misconduct of government officials do not decrease. In spite of promulgation of the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2561 which assigned the National Anti-Corruption Commission the main role in corruption suppression and determined the prosecution procedure from the initiation, fact-finding in the initial verification process, witness and evidence collection process, time allocation for each prosecution process and fact inquiry in prosecution, it was found that many prosecution cases against government officials under the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2561 were still pending for proceedings, due to the unclear time allocation and complicated prosecution procedure. Hence, the researcher wanted to study what cause

or factor delayed the prosecution cases against government officials through the structure and prosecution procedure against government officials under the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2561, to minimize the number of pending prosecution cases and complaints against government officials in relation to corruption and misconduct, and to contribute to the higher performance efficiency of the National Anti-Corruption Commission which would result in less corruption in Thailand.

The researcher found that the National Anti-Corruption Commission should determine the clear timeframe of each prosecution process for the assigned officials to complete each process within the fixed period, and should not broadly determine the entire prosecution period according to the prescriptive period. The National Anti-Corruption Commission should also review the operational procedure to avoid the overlapping processes and complications and consider the number of inquiring officers on duty to match the number of prosecution cases. This is another approach which can reduce the number of pending cases.



## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้เสร็จสมบูรณ์ได้ด้วยดีต้องขอขอบพระคุณ ดร.จิรวุฒิ ลิปิพันธ์ ที่ให้ความรู้ ความเมตตา และให้คำปรึกษาในด้านการเรียน การศึกษาวิจัย รวมทั้งข้อเสนอแนะในการปรับปรุงและพัฒนาการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ รวมทั้งขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต ที่ให้เกียรติเป็นประธานกรรมการ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กรรภิรมย์ โกมลารชุน ที่ให้เกียรติเป็นคณะกรรมการในการสอบสารนิพนธ์ ตลอดจนการให้คำแนะนำ และชี้แนะแนวทางในการศึกษาวิจัย เพื่อนำไปพัฒนางานวิจัยให้มีความสมบูรณ์เรียบร้อยมากยิ่งขึ้น อีกทั้งต้องขอขอบพระคุณ อาจารย์ทุกท่านที่ช่วยถ่ายทอดความรู้ รวมไปถึงผู้เขียนหนังสือ บทความ และเอกสารอ้างอิงทุกเล่ม รวมทั้งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่ได้เอื้อนาม ทำให้การศึกษาวิจัยในครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

นอกจากนี้ ขอขอบพระคุณคุณพ่อ และคุณแม่ รวมถึงเพื่อนผู้ใกล้ชิด ที่เป็นกำลังใจ อันเป็นสิ่งสำคัญที่สุด ทำให้มีแรงผลักดันในการเรียนและการพัฒนาตนเอง รวมทั้งมิตรภาพดีๆ จากรุ่นพี่ รุ่นน้อง และเพื่อนในคณะนิติศาสตร์ปริติ พนมยงค์ ปริญญาโท มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ที่คอยให้คำปรึกษา และช่วยเหลือตลอดในช่วงระยะเวลาของการเรียน

สุพรรณษา นัยกิจ

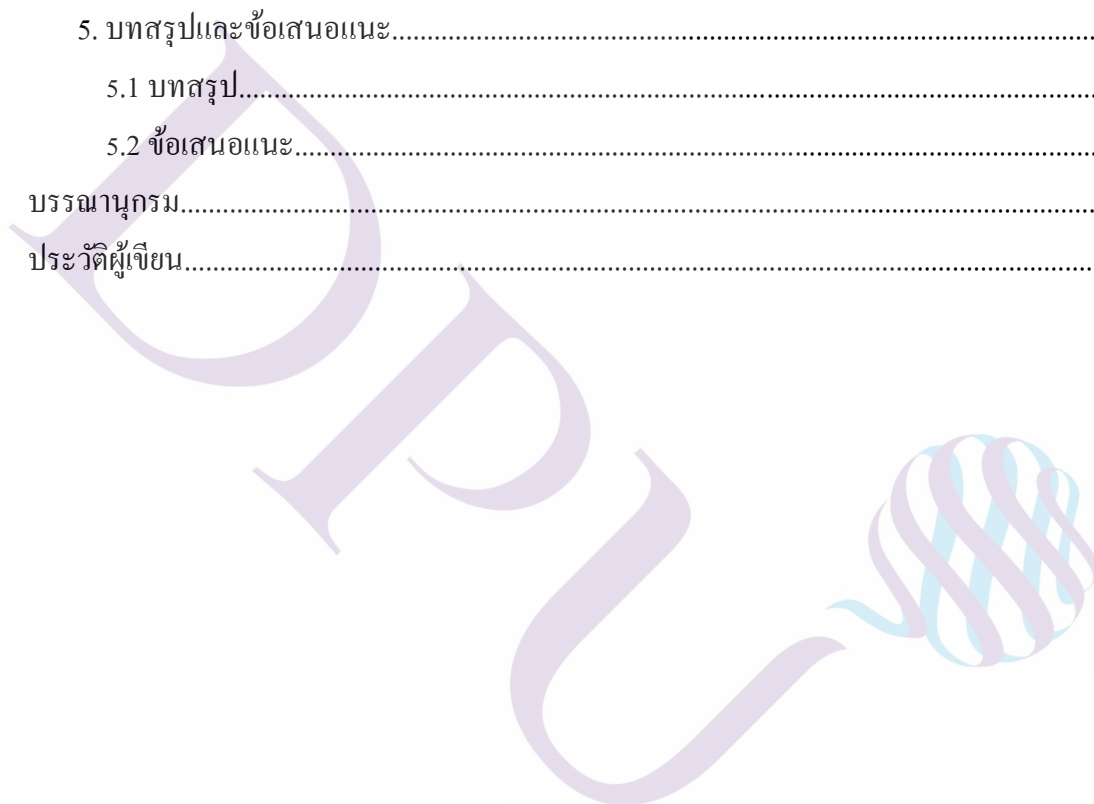


## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	6
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	7
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	7
1.5 ระเบียบวิธีวิจัย.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา.....	7
2. แนวคิดทฤษฎีและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของเจ้าหน้าที่รัฐ.....	8
2.1 แนวคิด ทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของเจ้าหน้าที่รัฐ.....	8
2.2 หลักการดำเนินคดีอาญาของเจ้าหน้าที่รัฐ.....	18
2.3 ระบบการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย.....	24
2.4 การดำเนินคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	25
3. กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีทุจริตต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	60
3.1 องค์การสหประชาชาติ.....	61
3.2 ประเทศสิงคโปร์.....	72
3.3 เขตปกครองพิเศษฮ่องกง.....	88
4. วิเคราะห์การดำเนินคดีทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้กระบวนการทำงานของ.....	106
คณะกรรมการ ป.ป.ช.	
4.1 โครงสร้างและขั้นตอนการดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่รัฐ	106

สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
4.2 ระยะเวลาในการดำเนินคดีทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติ.....	118
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	
พ.ศ. 2561	
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	127
5.1 บทสรุป.....	127
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	132
บรรณานุกรม.....	137
ประวัติผู้เขียน.....	143



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

ปัญหาการทุจริต (Corruption) ถือเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนความเชื่อมั่นระหว่างประเทศ ในปัจจุบันต้องยอมรับว่าการทุจริตนั้นมีความสลับซับซ้อน และเป็นการทุจริตที่กระทำเป็นขบวนการ และแผ่ขยายไปในทุกๆพื้นที่ของสังคม ประกอบกับการผู้กระทำความผิดขาดจิตสำนึกในเรื่องผลประโยชน์ส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่นับวันยิ่งเพิ่มทวีความรุนแรงมากขึ้น จะเห็นได้จากผลสำรวจดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การทุจริต (Corruption Perceptions Index) โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใส นานาชาติ (Transparency International) ในปี 2562 พบว่า ประเทศไทยได้คะแนน 36 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน จัดอยู่อันดับที่ 101 จาก 180 ประเทศทั่วโลก<sup>1</sup> ซึ่งหากเทียบกับปี 2561 แล้วนั้นประเทศไทยจัดอยู่ในลำดับที่ 99 แต่ก็ถือว่าเป็นลำดับที่จัดอยู่ในประเทศที่พบปัญหาการทุจริตค่อนข้างสูง<sup>2</sup> ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีปัญหาการทุจริตในระดับที่สูงและมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้น และทำให้เห็นว่ากระบวนการดำเนินงานขององค์กรที่มีบทบาทต่อต้านการทุจริตของประเทศไทยที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันนั้น ยังไม่สามารถดำเนินการและปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพแท้จริง

การทุจริตเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นกับสังคมไทยมาอย่างยาวนาน และเป็นเรื่องยากที่จะปราบปรามให้หมดสิ้นไป เมื่อเป็นเช่นนั้นทำให้ในหลายๆหน่วยงาน เช่น สำนักงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ต้องกลับมาให้ความสำคัญกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง โดยคดีทุจริตในภาครัฐเป็นคดีที่มีกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดและมีการกำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้จึงถูกจัดให้เป็นคดีอาญาประเภทหนึ่ง ที่มีกระบวนการดำเนินคดีที่มีลักษณะแตกต่างไปจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไป

---

<sup>1</sup> Transparency International, “Corruption Perceptions Index 2019,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://www.transparency.org/cpi2019?news/feature/cpi-2019>

<sup>2</sup> “คอร์รัปชัน : อันดับความโปร่งใสไทยปี 2018,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-47028658>

การดำเนินคดีอาญาทั่วไป เป็นกระบวนการบังคับใช้กฎหมายอาญา โดยกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจให้มีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยให้อำนาจในการที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นการดำเนินการที่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่แตกต่างออกไป โดยมี คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นผู้ดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้มูลในความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และสรุปสำนวนส่งให้พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หรือพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 แล้วแต่กรณี

สำหรับการป้องกันและการปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยนั้น มีมาตั้งแต่อดีต เดิมมีพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาล ผู้ประพฤติดิวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดถึงโครงสร้างและกลไกการตรวจสอบการทุจริตสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2489 ต่อมารัฐสภาได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดต่อหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 ขึ้นอีกฉบับหนึ่ง แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวมีลักษณะที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาล ผู้ประพฤติดิวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 ทำให้กฎหมายดังกล่าวถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2491<sup>3</sup>

ต่อมาในสมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีการตราพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ โดยให้อำนาจในการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือได้รับความเสียหายจากข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลที่ได้กระทำการนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ ซึ่งอำนาจของกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์นั้น เป็นเพียงแต่อำนาจในการพิจารณาที่เสนอแนะไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการหาผู้มีอำนาจในการที่จะบังคับสั่งการ

<sup>3</sup> อุดม รัฐอมฤต, “ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติดิมิชอบในวงราชการ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530).

ได้เองไม่ จนกระทั่งในเวลาต่อมา พระราชบัญญัติเรื่องรื้อถอนทุกซ์ พ.ศ. 2492 ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

จากนั้นในสมัยรัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการหรือที่เรียกว่า สำนักงาน ป.ป.ป. ขึ้น ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ปฏิบัติหน้าที่จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2517 ก็ถูกยกเลิกไป เนื่องจากเป็นเพียงคณะกรรมการเฉพาะกิจที่ตั้งขึ้นมาชั่วคราวโดยไม่มีกฎหมายรับรอง จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ได้มีการกำหนดให้สร้างองค์กรขึ้นทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตโดยเฉพาะ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เดิมประสบความสำเร็จและเป็นที่ยอมรับ ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเห็นความจำเป็นในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรในลักษณะดังกล่าวขึ้นเป็นการถาวร เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีการกำหนดองค์กรอิสระขึ้น ซึ่งองค์กรหนึ่งในจำนวนนั้นได้มีองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เรียกว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยธุรการ ที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น

จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นผลให้สำนักงาน ป.ป.ป. ได้ถูกยุบเลิกไป และได้มีการจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ป.ป.ช.” มีชื่อภาษาอังกฤษว่า The National Counter Corruption Commission สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดตั้งขึ้นเพื่อต้องการให้เป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับ โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีบทบาทหลักอยู่ 3 ประการ ได้แก่ การป้องกันการทุจริต, การปราบปรามการทุจริต และการตรวจสอบทรัพย์สิน ซึ่งบุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ล้วนแต่จะเป็นนักการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมไปถึงองค์กรเอกชนที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดกับนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (หรือเรียกว่า พรป.ป.ป.ช.) เป็นผลให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ถูกยกเลิกไป โดย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย โดยมีบทแก้ไขเพิ่มเติมจากกฎหมายเดิมในเรื่องของบทบาทอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง การจำกัดกรอบระยะเวลาในการทำงานให้มีความชัดเจน และลดภาระงานในกรณีที่หากเรื่องกล่าวหาใดยังไม่มีความร้ายแรงจะทำการมอบหมายให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ หรือกล่าวได้ว่า สำนักงาน ป.ป.ช. จะรับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการเฉพาะเรื่องที่มีลักษณะเป็นการทุจริตที่ร้ายแรง แต่ถึงอย่างไรนั้นการดำเนินคดีของสำนักงาน ป.ป.ช. ปัจจุบันยังคงเกิดปัญหาสำคัญในด้านการปราบปรามการทุจริต เนื่องจากภารกิจหน้าที่ดังกล่าวทำให้ สำนักงาน ป.ป.ช. มีเรื่องในความรับผิดชอบจำนวนมากเกินกำลังและขนาดขององค์กร ทำให้เรื่องกล่าวหาในบางกรณีนั้นขาดอายุความในฐานะบางความผิด จนดูเหมือนว่าเป็นการดองคดีไว้เพื่อหวังช่วยผู้ถูกกล่าวหา แม้ปัจจุบันคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบางตำแหน่งเท่านั้นที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 234 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะได้สวนและวินิจฉัยการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง หรือเทียบเท่าขึ้นไป รวบรวมผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่ได้มีการเพิ่มเติมในส่วนการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการก็ได้<sup>4</sup> หรือแม้กระทั่งการเพิ่มเติมอำนาจของคณะกรรมการ ป . ป . ช . ใน ก า ร ที่จะส่งเรื่องกล่าวหาหรือเรียนในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการระดับสูงลงมา หรือกรณีที่ข้อกล่าวหาไม่ใช่ความผิดร้ายแรง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือ ป.ป.ท. ดำเนินการแทนก็ได้ ตามมาตรา

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 “...ในการดำเนินคดีตาม (๔) ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการก็ได้”

62 หรือการวางหลักเกณฑ์ว่ากรณีและผู้เสียหายได้ร้องทุกข์ต่อตำรวจแล้ว เมื่อตำรวจส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. แม้จะเป็นคดีทุจริตที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. แต่หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเป็นเรื่องไม่ร้ายแรง ก็ให้ส่งเรื่องคืนตำรวจภายใน 30 วัน ตามมาตรา 61 หรือการกำหนดในคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ หรือความผิดอื่นๆ มาตรา 63 ก็ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีทางเลือก หากเห็นว่า ไม่ใช่ความผิดร้ายแรง ก็สามารถส่งเรื่องให้ตำรวจดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่นเดียวกับคดีทั่วไปได้ หรือกรณีอื่นๆ ที่คณะกรรมการป.ป.ช. เห็นว่าไม่ใช่ความผิดร้ายแรง มาตรา 64 ก็ให้มีทางเลือกส่งเรื่องไปให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นๆ ดำเนินการทางวินัยไปก็ได้ นั้น รวมไปถึงการจำกัดกรอบระยะเวลา ตามมาตรา 48<sup>5</sup> ซึ่งแม้จะพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการสร้างขอบเขตในการจำกัดอำนาจหน้าที่ขึ้นมาเพื่อที่จะช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือจะมีการจำกัดระยะเวลาในการดำเนินคดีขึ้นมาก็ตาม แต่ปริมาณคดีที่ยังคงค้างพิจารณาก็ยังคงมีจำนวนที่สูงอยู่เช่นเดิม<sup>6</sup> ทั้งยังไม่สามารถช่วยให้การพิจารณาเรื่องกล่าวหาหรือเรียนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลดน้อยลงแต่อย่างใด

จากปัญหาที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงมุ่งศึกษาถึงการกำหนดระยะเวลาในขั้นตอนของการตรวจสอบข้อเท็จจริงและขั้นตอนการไต่สวนเบื้องต้นกับปริมาณคดีที่ยังคงค้างเป็นจำนวนมากนี้ จะส่งผลให้การดำเนินคดีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทำให้ปริมาณคดีที่ค้างการพิจารณาลดลงได้หรือไม่ และจะเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินคดีเจ้าหน้าที่รัฐล่าช้าหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้สมกับค่านิยมของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ว่า “ซื่อสัตย์ เป็นธรรม มีอาชีพ”

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 48 “เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะมีการกล่าวหาหรือไม่ว่ามีการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยพลัน โดยในกรณีที่จำเป็นต้องมีการไต่สวน ต้องไต่สวนละมีความเห็นหรือวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน...”

<sup>6</sup> ปริมาณคดีที่สำนักงาน ป.ป.ช. ยังคงค้างการพิจารณา พบว่าในปีงบประมาณในปีงบประมาณ 2561 ยังคงค้างการพิจารณาอยู่เป็นจำนวน 19,984 คดี ในปีงบประมาณ 2562 จำนวน 19,336 คดี และในปีงบประมาณ 2563 จำนวน 14,350 คดี

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่รัฐ ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2. เพื่อศึกษาโครงสร้างและขั้นตอนในการดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่รัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ

3. เพื่อศึกษา และหาแนวทางในการลดปริมาณคดีทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าสู่กระบวนการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

4. เพื่อศึกษา และหาแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้การดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความสมดุลระหว่างปริมาณคดีกับสมรรถนะที่มีอยู่ และก่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากเป็นไปอย่างล่าช้า จะทำให้เกิดผลกระทบต่อหน่วยงานราชการของไทยเป็นอย่างมาก เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วกระบวนการดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการเริ่มตรวจสอบเบื้องต้นเฉพาะในคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สงสัยหรือตรวจสอบแล้วพบการกระทำ ความผิดหรือมีการกล่าวหา เท่านั้น การกำหนดหรือแต่งตั้งคณะกรรมการกั่นกรองเรื่องกล่าวหาก่อนเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การลดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยการรับเรื่องไว้พิจารณาเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองขึ้นไปเท่านั้น รวมถึงการลดขั้นตอนในการไต่สวนเบื้องต้นพร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาที่มีความชัดเจนและแน่นอน เพื่อให้ปริมาณคดีที่ยังค้างอยู่ภายใต้กระบวนการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลดลง



#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิจัยฉบับนี้ได้กำหนดขอบเขตของการวิจัย คือการศึกษาเรื่องการดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่รัฐที่อยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เท่านั้น โดยจะศึกษาขั้นตอนการตรวจสอบเบื้องต้นและขั้นตอนการไต่สวนเบื้องต้นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งศึกษาถึงปัญหาข้อกฎหมายที่ทำให้การดำเนินคดีทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ ภายใต้กระบวนการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปอย่างล่าช้า และเมื่อทราบถึงสาเหตุของปัญหาแล้วนั้น จะได้เสนอแนะแนวทางแก้ไข แนวทางการพัฒนาเพื่อให้การดำเนินคดีทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ ภายใต้กระบวนการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

#### 1.5 ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และเป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและตำราทางวิชาการ บทความที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์ งานวิจัย ข้อมูลสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรืออินเทอร์เน็ต รวมถึงการศึกษากฎหมายของต่างประเทศเพื่อนำมาวิเคราะห์ และสรุปเป็นข้อเสนอแนะต่อไป

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่รัฐ
2. ทำให้ทราบถึงโครงสร้างและขั้นตอนในการดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดขั้นตอนในการดำเนินคดีเจ้าหน้าที่รัฐ
3. ทำให้ทราบถึงขั้นตอนหรือกระบวนการดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เหมาะสม อันจะทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

## บทที่ 2

# แนวคิดทฤษฎีและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา ของเจ้าหน้าที่รัฐ

ในอดีตที่ผ่านมาปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การทุจริตต่อหน้าที่ราชการ การปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่ หรือการใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบสำหรับตนเองและผู้อื่นนั้น นับเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยมาเป็นเวลานาน ก่อให้เกิดผลร้ายและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการพัฒนาทางการเมือง ซึ่งนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการที่จะนำพาประเทศไปสู่ความเจริญเทียบเท่าอารยะประเทศ โดยปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นข้อเรียกร้องจากทุกฝ่ายเพื่อร่วมกันหาแนวทางป้องกันและปราบปรามอย่างเป็นรูปธรรม

### 2.1 แนวคิด ทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของเจ้าหน้าที่รัฐ

การศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาเป็นเรื่องที่สำคัญ เนื่องจากถือเป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างหนึ่ง ซึ่งรัฐจะต้องมีหน้าที่และภารกิจในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนเมื่อเกิดความขัดแย้งหรือในยามที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งในสังคมได้ฝ่าฝืนกฎระเบียบที่รัฐได้กำหนดขึ้นและการฝ่าฝืนนั้นเป็นการกระทำที่จะทำให้ผู้อื่นและส่วนรวมได้รับความเดือดร้อนเสียหายซึ่งเป็นอันตรายต่อสังคม ดังนั้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและเพื่อให้ประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกภายในรัฐ ฉะนั้นทุกรัฐจึงต้องพยายามที่จะหาวิธีการดำเนินการต่างๆ เพื่อยุติข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นให้ยุติเสร็จสิ้นลงบนรากฐานของความเป็นธรรม ซึ่งในแต่ละรัฐนั้นอาจมีวิวัฒนาการหรือความเป็นมาของแนวคิดที่แตกต่างกันซึ่งขึ้นอยู่กับบริบทของสังคม

สำหรับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น ถือเป็นองค์กรหลัก ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการยอมรับและเชื่อมั่นทั้งในและต่างประเทศ ดังนั้นเป้าหมายสำคัญของการดำเนินคดีอาญาจึงไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่เป็นไปเพื่อดำรงความเป็นธรรมในสังคมพร้อมกับคุ้มครองประโยชน์ของรัฐ

### 2.1.1 หลักนิติรัฐ (Legal state)

ในสมัยก่อนหลักนิติรัฐเกิดจากการอาศัยแนวคิดของฌอง โบแดง (Jean Bodin) โดยได้เสนอความเห็นว่ารัฐมีอำนาจเบ็ดเสร็จอยู่เหนือพลเมืองของรัฐ โดยไม่จำเป็นต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจหรือกฎเกณฑ์ใด ๆ เพราะถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการใช้อำนาจอธิปไตย<sup>7</sup> แต่ต่อมาในสมัยใหม่แนวคิดดังกล่าวไม่ถูกยอมรับอีกต่อไปเนื่องจากผู้อยู่ภายใต้อำนาจย่อมถูกจำกัด ประกอบกับการศึกษาในด้านต่างๆ ได้พัฒนาและกระจายความรู้สู่กลุ่มคน ทำให้แนวคิดที่จะให้รัฐถูกจำกัดอำนาจและยอมตนภายใต้กฎหมายเกิดขึ้น และให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมหลักการแบ่งแยกอำนาจและให้ความสำคัญกับการปกครองโดยถือกฎหมายเป็นใหญ่

หลักนิติรัฐ ตรงกับคำศัพท์ในภาษาเยอรมันว่า “RechtsStaat” หรือภาษาอังกฤษที่เรียกว่า “Legal State” ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายตรงกันกับหลักการปกครองในประเทศไทยว่าด้วย “นิติรัฐ” ที่มีเหตุผลมาจากการมุ่งเน้นคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน และไม่เปิดช่องให้ผู้มีอำนาจต่าง ๆ ใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือใช้อำนาจในทางที่มีขอบ ทำให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมหรือทำให้รัฐได้รับความเสียหาย จึงเกิดเป็นแนวทางในการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจขององค์กร กล่าวคือ ผู้ใช้อำนาจให้ผูกพันและยอมตนอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์หรือกฎหมายโดยชอบในการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงหลักการพื้นฐานโดยมีอาจอดเอื้อนได้<sup>8</sup>

ความหมายของนิติรัฐ คือ การปกครองของรัฐ ด้วยกฎหมาย โดยมีการจำกัดอำนาจของรัฐให้อยู่ภายใต้กฎหมาย และห้ามไม่ให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยรัฐที่จะถือเป็นนิติรัฐได้นั้น ต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อย 3 ประการ คือ

2.1.1.1 ต้องมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยมีหลักว่าด้วยลำดับชั้นหรือศักดิ์ของกฎหมายและกระบวนการควบคุมไม่ให้กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่ามาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

2.1.1.2 ต้องมีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐจะไม่ล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนวัน

<sup>7</sup> สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 14 (กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563).

<sup>8</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557).

แต่มีกฎหมายให้อำนาจไว้การกระทำใดๆ ของรัฐจะต้องชอบด้วยกฎหมายและอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

2.1.1.3 ต้องมีการกำหนดขอบเขตอำนาจรัฐไว้อย่างชัดเจน โดยจะมีการแบ่งแยกอำนาจรัฐออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เพื่อให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน การแบ่งแยกการใช้อำนาจของรัฐนั้นจะเป็นการกระจายอำนาจของรัฐไปสู่องค์กรต่างๆ ของรัฐ ในหลายๆองค์กร โดยในองค์กรเหล่านั้นเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งการแบ่งแยกอำนาจตามหลักการนี้เกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลายประการไม่ว่าจะเป็นการควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจหรือเป็นการให้อำนาจของรัฐที่ใช้บังคับกับประชาชนนั้นต้องเป็นอำนาจที่มีเหตุผล และมีกฎหมายรองรับรวมทั้งเป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่อำนาจของรัฐด้วย โดยสาระสำคัญของการแบ่งแยกอำนาจแบ่งออกเป็น 3 ประการดังนี้<sup>9</sup>

1) บรรดาการกระทำทั้งปวงของฝ่ายบริหารจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยฝ่ายบริหารจะเป็นฝ่ายที่ตรากฎหมายหรือสั่งการให้ประชาชนต้องกระทำการใดการหนึ่งหรือไม่กระทำการใดการหนึ่งก็ได้แต่จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนและต้องเป็นการให้อำนาจที่อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายนั้นด้วย

2) บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นนั้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยเฉพาะบรรดากฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารก้าวล่วงเขตแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ระบุให้อำนาจที่จะกระทำไว้อย่างชัดเจนและจะต้องเป็นการกระทำที่ไม่เกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อที่จะรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะไว้

3) การควบคุมตรวจสอบไม่ให้การกระทำของฝ่ายบริหารขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเป็นการควบคุมของฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารโดยการควบคุมนี้จะเป็นการตรวจสอบไม่ให้กฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจขององค์กรทั้งสามและถือเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดภายในรัฐ

## 2.1.2 หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

<sup>9</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ข้อคิดและหลักการพื้นฐานทางกฎหมายมหาชน,” หนังสือรวมบทความเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, ม.ป.ป.).

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นแนวคิดที่กำเนิดขึ้นมาช้านานแล้วตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ อันเนื่องมาจากความต้องการค้นหาหลักความปรองดองที่ดีที่สุดของอาณาจักร โดยนักปราชญ์คนสำคัญเพลโต อริสโตเติล ได้กล่าวไว้ว่า การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม<sup>10</sup> ต่อมาหลักนิติธรรมนี้ได้ปรากฏเด่นชัดเป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในประเทศอังกฤษ โดยปรากฏในกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (MAGNACARTA) ซึ่งเป็นข้อสัญญาระหว่างพระเจ้าจอห์นกษัตริย์อังกฤษ กับขุนนางต่าง ๆ ส่งผลให้พระเจ้าจอห์นต้องอยู่ภายใต้กฎบัตรฉบับนี้ ซึ่งพระองค์ต้องเคารพในสิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎรอังกฤษ ต่อมาได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเรื่อยมาจนกระทั่งยุคของนักกฎหมายรัฐธรรมนูญคนสำคัญ คือ A. V. Dicey ซึ่งได้เขียนหนังสือชื่อ Introduction of the Law of the Constitution โดยได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้<sup>11</sup> ดังนี้

ประการแรก คือ ต้องไม่อำนาจเบ็ดเสร็จ (The absence of arbitrary power) กล่าวคือ การปกครองนั้นฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจตามอำเภอใจ และบุคคลไม่อาจถูกลงโทษหรือถูกบังคับตามกฎหมายให้ต้องรับโทษทางร่างกายหรือทางทรัพย์สิน นอกจากจะเป็นผลของการละเมิดกฎหมายอย่างชัดแจ้ง ซึ่งได้รับการพิสูจน์แล้วตามวิธีพิจารณาทางกฎหมายต่อหน้าศาลยุติธรรมของประเทศ ดังนั้นการลงโทษบุคคลนั้นจะต้องมีกฎหมายรองรับเท่านั้น โดยเฉพาะการลงโทษตามกฎหมายอาญานั้นจะต้องทำตามบทบัญญัติของกฎหมายและวิธีพิจารณาของศาล

ประการที่สอง คือ หลัก “ทุกคนต้องเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน ศาลเดียวกัน” (equality before the law) เป็นหลักที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันและศาลเดียวกัน และเจ้าหน้าที่รัฐต้องไม่มีสิทธิพิเศษของกฎหมายหรือความคุ้มกัน แม้แต่ราชวงศ์อาจถูกฟ้องในคดีหรือสัญญาและละเมิดได้เช่นกัน

ประการที่สาม คือ หลัก “สิทธิของประชาชนไม่อยู่เฉพาะในกฎหมายรัฐธรรมนูญเท่านั้น” หลักนี้หมายความว่า รัฐธรรมนูญนั้นมิใช่เป็นที่มาแห่งกฎหมาย หากแต่เป็นผลงานแห่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ หากบุคคลมีสิทธิ มีเสรีภาพประการต่าง ๆ นั้น หาใช่เพราะรัฐธรรมนูญยอมรับไม่ หากแต่เพราะมีศาลยุติธรรมยอมรับบังคับให้ ดังนั้นสิทธิของประชาชนไม่ได้มีเฉพาะกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น แต่ปรากฏอยู่กฎหมายจารีต ประเพณีหรือกฎหมายของต่างประเทศด้วย

<sup>10</sup> ธานีรินทร์ กรชัยวิเชียร, “หลักนิติธรรม(Rule of Law),” วารสารยุติธรรมคู่ขนาน, (6 กันยายน 2554).

<sup>11</sup> Albert V.Dicey, Introduction of the Law of the Constitution, (London: MacMillan,1959), pp. 188 - 203.

ดังนั้น หลักนิติธรรม ตามที่ A. V. Dicey ได้ให้ความหมายไว้จึงหมายถึง การที่ประชาชนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน โดยมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกัน การจะลงโทษผู้ใดจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งกฎหมายจะต้องมีบทบัญญัติชัดเจน จะลงโทษผู้ใดโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ โดยศาลยุติธรรมเท่านั้นที่จะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาลงโทษ

นอกจากนี้นักกฎหมายอังกฤษ ยังเรียกหลักนิติธรรมว่าเป็นหลักของ ราส (Raz's Principles)<sup>12</sup> โดยมี 8 ข้อ คือ

- 1) กฎหมายต้องเป็นทั่วไป (ไม่เลือกเฉพาะ) เป็นเรื่องมีผลไปล่วงหน้า (prospectus) มากกว่ามีผลย้อนหลัง (restructure)
- 2) กฎหมายต้องมีเสถียรภาพและไม่เปลี่ยนแปลงแก้ไขบ่อยๆ
- 3) กฎหมายต้องมีกฎหมายชัดเจนและกระบวนการที่ออกกฎหมาย
- 4) หลักอิสระของศาลต้องได้รับการประกัน
- 5) หลักของความยุติธรรมจะต้องมีโดยเฉพาะสิทธิที่ได้รับการพิจารณาในศาลอย่างเป็นธรรม
- 6) ศาลจะต้องมีอำนาจตรวจสอบในหลักการอื่นๆ ที่มาบังคับใช้
- 7) ประชาชนต้องเข้าถึงความยุติธรรมได้ทุกคน โดยเฉพาะศาล
- 8) การใช้อำนาจของรัฐ(การบังคับใช้กฎหมาย) และการป้องกันอาชญากรรมของหน่วยงานรัฐ ต้องไม่ใช้ในการที่ผิด (ตีความ)

คำว่า “หลักนิติธรรม” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานแปลว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” แต่ในบางครั้งก็แปลว่า หลักการปกครองด้วยกฎหมาย หรือหลักแห่งกฎหมาย หรือหลักกฎหมาย หรือกฎของกฎหมาย แต่คำแปลที่ได้รับความนิยมและใช้กันแพร่หลายโดยทั่วไปคือคำว่า “หลักนิติธรรม” ต่อมาได้มีการพยายามหาความหมายและสาระสำคัญของหลักนิติธรรมนี้ โดยปรากฏอยู่ในหนังสือ เรื่อง “หลักนิติธรรม” ที่จัดทำขึ้นโดย คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นช.)<sup>13</sup> โดยแบ่งความหมายออกเป็น หลักนิติธรรม โดยเคร่งครัด (หรือความหมายอย่างแคบ) และหลักนิติธรรมโดยทั่วไป (หรือความหมายอย่างกว้าง)

<sup>12</sup> Joseph Raz, *The Authority of Law: Essay of Law and Morality*, (Oxford: Clarendon Press, 1979).

<sup>13</sup> คณะอนุกรรมการวิชาการและคณะอนุกรรมการบรรณาธิการในคณะกรรมการว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, “หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ความหมาย สาระสำคัญและผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม,” (กรุงเทพมหานคร: บริษัทพีเอสพรีนติ้งดี จำกัด, 2558).

### 2.1.2.1 หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด (ความหมายอย่างแคบ)

หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมายกระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้ และจะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมนั้นย่อมไม่มีผลใช้บังคับ สาระสำคัญของหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด<sup>14</sup> ได้แก่

1) หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ หมายถึง ความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ หมายถึง ผู้พิพากษาและ ตุลาการต้องมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีภายใต้หลักกฎหมาย ความเป็นอิสระอันเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางนั้น อาจพิจารณาได้ว่ามีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

1.1) ความเป็นอิสระและความเป็นกลางจากภายนอก คือ ผู้พิพากษาและตุลาการจะต้อง ไม่อยู่ภายใต้อำนาจการสั่งการและแทรกแซงได้จากผู้อื่น

1.2) ความเป็นอิสระและความเป็นกลางจากภายใน คือผู้พิพากษาและตุลาการ ต้องพิจารณาพิพากษาคดีและตัดสินคดีโดยปราศจากอคติทั้งปวง

ดังนั้น กฎหมายใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาและตุลาการ จะต้องมุ่งไปสู่ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ หากมีกฎหมายใดที่ลิดรอนหรือทำให้ผู้พิพากษาและตุลาการไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ หรือปรากฏชัดแจ้งว่าผู้พิพากษาและตุลาการอยู่ภายใต้อคติในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมาย คำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยดังกล่าวย่อมไม่มีผลใช้บังคับเนื่องจากขัดต่อหลักนิติธรรม

1.3) กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป หมายถึง กฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับโดยเสมอภาคกัน ไม่สามารถใช้บังคับกับเฉพาะคนบางคน หรือกรณีบางกรณี โดยเฉพาะเจาะจงได้ เพราะกฎหมายจะต้องเป็นการวางกฎเกณฑ์ กติกา สำหรับสังคมโดยทั่วไป จึงจำเป็นต้องให้กฎหมายใช้บังคับเป็นการทั่วไป

1.4) กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ หมายถึง กฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายลำดับชั้นใดจะต้องมีการประกาศใช้เป็นการทั่วไป เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบก่อนที่จะมีผลใช้บังคับ ความมีผลใช้บังคับของกฎหมายอาจมีผลทันทีที่ประกาศใช้หรืออาจจะให้มีผลใช้บังคับ

<sup>14</sup> เขตไท ลังการ์พินธุ์, “หลักนิติธรรมของประเทศอังกฤษ และประเทศไทย : ความหมายและสาระสำคัญ (The Rule of Law in England and Thailand : The Meanings and Definitions),” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, ปีที่ 8, ฉบับที่ 2, (พฤศจิกายน 2558).

เมื่อระยะเวลาหนึ่งผ่านไปก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนรับทราบ และสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

1.5) กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ หมายถึง หากในขณะกระทำการใดๆ ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดทางอาญา กฎหมายอาญาที่บัญญัติในภายหลัง จะกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดและลงโทษมิได้

1.6) ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี หลักนิติธรรมในข้อนี้มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สุดในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาจะต้องได้รับสิทธิต่างๆ ในการต่อสู้คดีของตนอย่างเต็มที่ ตามขั้นตอนและกระบวนการของกฎหมาย การปิดกั้นมิให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยนำพยานเข้าสืบพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนจะกระทำไม่ได้

1.7) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจ หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถใช้อำนาจได้ หากว่าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเกินกว่า ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ย่อมทำให้ประชาชนได้รับความเดือนร้อนเสียหาย การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวจึงไม่สามารถกระทำได้ และหากมีการฝ่าฝืนกระทำไปย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

1.8) กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้ กฎหมายที่บัญญัติให้อภัยหรือนิรโทษแก่การกระทำผิดใดๆ ที่เกิดขึ้นมาแล้ว ในอดีตสามารถกระทำได้ หากการให้อภัยโทษหรือนิรโทษนั้นจะนำไปสู่ความสุข ของบ้านเมือง นำไปสู่ความรัก ความสามัคคีของประชาชนในชาติ อันเป็นการสอดคล้อง กับหลักเมตตาธรรมและหลักสามัคคีธรรม

#### 2.1.2.2 หลักนิติธรรมโดยทั่วไป (ความหมายอย่างกว้าง)

หมายถึง ลักษณะที่ดีของกฎหมาย ของกระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆ ที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า อุดมคติของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตามแม้ว่ากระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆ จะไม่มีลักษณะสาระสำคัญครบถ้วนของการเป็นกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมที่ดีหรือขาดตกบกพร่องไปบ้างก็ตาม ก็ยังคงถือว่ากฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆ ยังใช้บังคับได้อยู่ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด

สาระสำคัญของหลักนิติธรรมโดยทั่วไป<sup>15</sup> ได้แก่

<sup>15</sup> เจตไท ลังการ์พินธุ์, “หลักนิติธรรมของประเทศอังกฤษ และประเทศไทย : ความหมายและสาระสำคัญ (The Rule of Law in England and Thailand: The Meanings and Definitions),” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย นเรศวร, ปีที่ 8, ฉบับที่ 2, (พฤศจิกายน 2558).



- 1) กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน
- 2) กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง
- 3) กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล
- 4) กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม
- 5) กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน
- 6) กฎหมายที่ดีต้องทันสมัยและสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม
- 7) กฎหมายที่ดีต้องบัญญัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้
- 8) กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายหรือกระทบต่อสิทธิหน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคล
- 9) กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความรับผิดชอบ
- 10) กฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ และ เคารพกฎหมาย
- 11) กระบวนการนิติบัญญัติต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผยโปร่งใสและตรวจสอบได้
- 12) กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์
- 13) กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิด โอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ไม่ชักช้า ด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม
- 14) กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมทางเลือก
- 15) นักกฎหมายผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดี ต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่
- 16) นักกฎหมายผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องซื่อสัตย์ ยึดหลัก คุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างหลักนิติรัฐ (Legal state) กับ หลักนิติธรรม (The Rule of Law) แล้วจะเห็นว่ามีความแตกต่างกัน โดยหลักนิติรัฐให้ความสำคัญกับความมีอำนาจสูงสุดของกฎหมายลายลักษณ์อักษรมีรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชน ในขณะที่หลักนิติธรรม(The Rule of Law) ให้ความสำคัญกับความมีอำนาจสูงสุดของศาล โดยศาลเป็น

ที่มาแห่งสิทธิ ความศักดิ์สิทธิ์ของสิทธิและเสรีภาพเกิดจากการที่ศาลยอมรับบังคับให้หลักนิติรัฐจะประกอบไปด้วยหลักการย่อยที่สำคัญ ดังนี้

ก. หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการแบ่งแยกอำนาจมีแนวคิดที่ว่า อำนาจอธิปไตยไม่ควรตกอยู่กับองค์กรใดองค์กรหนึ่งของรัฐแต่เพียงองค์กรเดียว แต่ต้องมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรในระบอบประชาธิปไตยเพื่อเป็นการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่างองค์กรนั้น

ข. หลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ แนวคิดเกี่ยวกับการเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกิดขึ้นจากการที่ประเทศเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคล โดยเชื่อว่าปัจเจกบุคคลมีความเป็นอิสระที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตน รัฐจึงต้องเคารพขอบเขตสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล หากรัฐใช้อำนาจแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลต้องปรากฏว่ามีกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนบัญญัติให้อำนาจรัฐไว้

ค. หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย เป็นหลักประกันในกฎหมายอาญา และมีผลใช้กับโทษปรับและโทษทางวินัย โดยตั้งอยู่บนพื้นฐาน 4 ประการ คือ หลักการกระทำ หลักการกำหนดโทษโดยกฎหมาย หลักความแน่นอนชัดเจน และหลักห้ามไม่ให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง

ง. หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง แนวคิดของหลักดังกล่าวคือ ฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรที่มาจากตัวแทนของประชาชน การบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน

ปัจจุบันหลักนิติรัฐ และหลักนิติธรรม ได้รับการพัฒนาเรื่อยมาทำให้มีความใกล้เคียงกันมาก สำหรับประเทศไทยนำหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม มาใช้ควบคู่กันไปในลักษณะที่เกี่ยวข้องกันและเชื่อมโยงกันโดยนำหลัก “นิติธรรม” มาบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 3 ว่า<sup>16</sup>

“อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 3

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

### 2.1.3 หลักการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control Model)

หลักการควบคุมอาชญากรรม มีแนวคิดพื้นฐานที่ว่า กระบวนการพิจารณาทางอาญาจะต้องมีไว้เพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การก่อบอาชญากรรม (repression of criminal conduct) เป็นหน้าที่อันสำคัญที่สุดของกระบวนการพิจารณาความอาญา อาชญากรรมจะต้องได้รับการควบคุมอย่างแน่นหนา (right control) เพื่อรักษาไว้เพื่อความสงบสุขของสังคม จุดหมายปลายทางคือประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ดังนั้น จึงเน้นไปที่ประสิทธิภาพ ความรวดเร็ว และความแน่นอนของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายของกระบวนการยุติธรรม

ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม สรุปได้ดังนี้<sup>17</sup>

2.1.3.1 การปราบปรามอาชญากรรมถือเป็นหน้าที่หลักของกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากกฎหมายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้สังคมมีความสงบสุข

2.1.3.2 กระบวนการยุติธรรมจะต้องมุ่งเน้นในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายซึ่งเป็นเหยื่อของอาชญากรรมมากกว่าที่จะปกป้องสิทธิของผู้ต้องหา

2.1.3.3 กฎหมายต้องให้อำนาจแก่ตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่

2.1.3.4 กฎหมายควรมีลักษณะเป็นพันนาการในการปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมจะต้องถูกขจัดออกไป

2.1.3.5 กระบวนการยุติธรรมจะต้องมีการปฏิบัติเชื่อมโยงระหว่างกัน โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องมีความสัมพันธ์กัน

2.1.3.6 เมื่อมีการจับกุมผู้ต้องหาโดยตำรวจและมีการยื่นฟ้องต่อศาลโดยอัยการแล้วนั้น ควรสันนิษฐานไว้ว่า จำเลยเป็นผู้กระทำความผิดเนื่องจากการสืบสวนสอบสวนของตำรวจและอัยการเป็นการค้นหาความจริงที่น่าเชื่อถือที่สุด

2.1.3.7 จุดประสงค์หลักของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ การค้นหาความจริง หรือการตรวจสอบพยานหลักฐานที่ถูกกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น

<sup>17</sup> คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, แนวทางการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, (ม.ป.ท: บริษัท มาตาการพิมพ์จำกัด, 2559).

วัตถุประสงค์ของการดำเนินคดีอาญาตามหลักการควบคุมอาชญากรรมนี้ จึงเน้นในด้านประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมที่สามารถควบคุมระงับ และปราบปรามอาชญากรรม โดยมีแนวคิดว่า หากเจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถควบคุมและปราบปรามอาชญากรรม หรือจับกุมอาชญากรรมมาลงโทษตามกฎหมายได้ก็จะถูกประชาชนเพ่งเล็งว่าความสงบเรียบร้อยของสังคมนั้นสูญสิ้นไปแล้ว ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เชื่อถือและไม่เคารพกฎหมายเพิ่มมากขึ้น ผลเมืองที่เคารพกฎหมายก็จะตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรม และเสรีภาพของประชาชนก็จะได้รับความกระทบกระเทือน ดังนั้น วัตถุประสงค์ของกระบวนการทางอาญาของรัฐที่สำคัญอีกอันหนึ่งก็คือ จะต้องมีการปรับปรุง และเพิ่มพูนประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมให้มากยิ่งขึ้น

แม้ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมและทฤษฎีหลักนิติธรรมนั้นจะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและมีความปลอดภัยจากอาชญากรรมก็ตาม แต่ก็มีความแตกต่างกันในวิธีคิดและวิธีปฏิบัติพอสมควร ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมจะเชื่อว่าการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจมากเท่าใดจะป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมได้มากเท่านั้น และทำให้การป้องกันอาชญากรรมมีประสิทธิภาพและปราบปรามผู้กระทำความผิดได้อย่างรวดเร็วแม้ในบางครั้งจะละเมิดสิทธิส่วนบุคคลไปบ้างก็ตาม แต่แนวคิดของทฤษฎีหลักนิติธรรมกลับไม่เห็นไปในแนวทางเดียวกับทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมแต่กลับมองว่าสิทธิส่วนบุคคลย่อมมีความสำคัญมากกว่าการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้นอำนาจรัฐจึงต้องถูกจำกัดและใช้ได้เท่าที่ไม่กระทบต่อสิทธิของปัจเจกชน นอกจากนี้ ทฤษฎีหลักนิติธรรมไม่มีความเชื่อว่าการควบคุมอาชญากรรมจะมีประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะการค้นหาความจริง ทฤษฎีหลักนิติธรรมนี้จึงต้องให้มีการพิจารณาคดีหรือไต่สวนผู้ต้องหาอย่างเป็นทางการและเปิดเผยให้ได้มากที่สุดทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายต่อหน้าองค์กรคณะผู้พิพากษาที่เป็นกลางและไม่ลำเอียงแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

## 2.2 หลักการดำเนินคดีอาญาของเจ้าหน้าที่รัฐ

การดำเนินคดีอาญาในแต่ละสังคมมีลักษณะที่แตกต่างกันไป เดิมการดำเนินคดีอาญานั้นจะมีความคิดมาจากการแก้แค้นผู้กระทำความผิดในลักษณะตาต่อตาฟันต่อฟัน ต่อมา หลักการดำเนินคดีอาญาและพัฒนาไปตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม ทำให้แนวความคิดการดำเนินคดีอาญาจากการแก้แค้นผู้กระทำความผิดได้เปลี่ยนไป ทำให้มีหลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายขึ้นมา จากนั้นได้มีความเห็นว่าการกระทำความผิดอาญาบางกรณีนอกจากจะก่อให้เกิดความเสียหายโดยตรงต่อ

ผู้เสียหายแล้วนั้นยังมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมด้วยเช่นกัน จึงมีหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนเกิดขึ้นมา จนปัจจุบันก็ได้พัฒนามาเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งมีหลายๆ ประเทศนำไปใช้

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Offizialklage หรือ public prosecution) เป็นหลักการดำเนินคดีอาญาที่เกิดขึ้นใหม่ โดยการดำเนินคดีอาญาเป็นเรื่องของเอกชนที่ตกอยู่ในสถานะเป็นผู้เสียหาย ก่อนที่หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐจะเกิดขึ้นจะมีหลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชน และหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน โดยหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน เป็นหลักการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมของประเทศอังกฤษโดยถือว่าประชาชนทุกคนต่างมีความรับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมดังนั้นประชาชนทุกคนจึงเป็นผู้เสียหายและมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้โดยไม่ต้องคำนึงว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่

สำหรับประเทศไทยนั้นเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งโดยหลักแล้วองค์กรของรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาแต่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้สิทธิในการฟ้องร้องคดีอาญาแก่ผู้เสียหายด้วย แต่อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายจะให้ผู้เสียหายดำเนินคดีอาญาได้ด้วยแต่ผู้เสียหายจะทำให้คดีของอัยการหรือคดีของรัฐเสียหายไม่ได้ .การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้นถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายและเจ้าพนักงานของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาหลักคือพนักงานอัยการตามกฎหมายในปัจจุบันรัฐไม่ได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาไว้เพียงแต่ผู้เดียวโดยเด็ดขาดแต่ละยังเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเอาเองได้ด้วย ดังนั้นผู้เสียหายจึงสามารถขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการได้<sup>18</sup>

การดำเนินคดีอาญาจึงเป็นกระบวนการในการค้นหาความจริงซึ่งแต่ละองค์กรในกระบวนการยุติธรรมในแต่ละประเทศจะมีที่มา แนวความคิด และหลักการดำเนินคดีอาญาที่แตกต่างกันออกไปตามแต่ค่านิยม สังคม วัฒนธรรม และวิธีการบังคับใช้กฎหมายของประเทศนั้นๆ อย่างไรก็ตามระบบการดำเนินคดีอาญานั้นย่อมมีวัตถุประสงค์เดียวกัน คือเพื่อจะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว และเมื่อพิจารณาถึงระบบคดีอาญาในประเทศต่างๆ พบว่ามีระบบการดำเนินคดีอาญาที่สำคัญอยู่ 2 ระบบ คือ ระบบไต่สวน และระบบกล่าวหา

<sup>18</sup> คณิต ณ นคร, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหลักกฎหมายและพื้นฐานการเข้าใจ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (ม.ป.ท: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562).

### 2.2.1 การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน (Inquisitorial System)

ระบบไต่สวน เป็นระบบที่ใช้อยู่ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ระบบไต่สวนถือกำเนิดขึ้นมาจากประเทศต่างๆ ในภาคพื้นยุโรป ยกเว้นประเทศอังกฤษ โดยประเทศที่เป็นต้นแบบของระบบนี้ ได้แก่ ประเทศเยอรมันและฝรั่งเศส เป็นต้น แต่ดั้งเดิม การดำเนินคดีอาญาแบบระบบไต่สวนนี้ มีรากฐานมาจากการที่บาทหลวงในศาลของคริสต์ศาสนิกายโรมันคาทอลิกเป็นผู้มีอำนาจ ทำหน้าที่เป็นทั้งผู้พิพากษาและทำการสืบสวนไต่สวนค้นหาความจริง รวมทั้งการกล่าวโทษและตัดสินคดีด้วยตนเอง ต่อมาได้เกิดปัญหาจากการที่ผู้ทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษามีอำนาจมากเกินไปและไต่สวนคดีอย่างมีอคติ และตั้งข้อสันนิษฐานตั้งแต่ต้นว่าผู้ต้องสงสัยนั้นได้กระทำความผิด ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการปฏิบัติต่อผู้ต้องสงสัยเสมือนการกระทำต่อวัตถุมากกว่าจะเป็นการปฏิบัติต่อมนุษย์ ทำให้การค้นหาความจริงของระบบไต่สวนเน้นไปที่การพยายามให้ผู้ต้องสงสัยนั้นรับสารภาพ

ระบบไต่สวนเป็นระบบที่มีลักษณะการดำเนินคดีที่ไม่มีการแยก “การสอบสวนฟ้องร้อง” และ “การพิจารณาพิพากษาคดี” ออกจากกัน โดยให้องค์กรในการดำเนินคดีแยกต่างหากจากกันเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ แต่การดำเนินคดีอาญาทั้งหมดจะเป็นของบุคคลหรือองค์กรเดียวคือผู้พิพากษาหรือศาล และในการดำเนินคดีอาญาตามระบบนี้จะไม่ทั้งโจทก์และจำเลย มีแต่เพียงผู้ไต่สวนและผู้ถูกไต่สวนเท่านั้น ซึ่งผู้ถูกไต่สวนจะไม่มีสิทธิอะไรเลย หรืออาจกล่าวได้ว่า ผู้ถูกไต่สวนมีฐานะเป็นเพียง “วัตถุ” (Object) แห่งการซักฟอกในคดี สภาพของผู้ถูกไต่สวนจึงเป็นกรรมในคดีเท่านั้น ซึ่งหมายความว่าตัวจำเลยไม่สามารถที่จะแก้ต่างเพื่อให้ตนเองหลุดพ้นจากข้อกล่าวหาได้เลย ต้องอาศัยการดำเนินการขององค์กร เพื่อสอบสวนและพิจารณาคดีดังกล่าว โดยหลักสำคัญศาลมีหน้าที่ค้นหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง ส่วนทนายความ พนักงานอัยการ หรือผู้เสียหายและผู้ถูกไต่สวนมีบทบาทเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นหาความจริง ทำให้ผู้พิพากษาจึงมีบทบาทเชิงรุก (Active Role) ในการแสวงหาพยานหลักฐาน ตลอดจนคอยตรวจสอบพยานหลักฐาน โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อพิสูจน์ความจริงในคดีให้ปรากฏ และนำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมให้ได้เพื่อหลีกเลี่ยงการลงโทษผู้บริสุทธิ์

ลักษณะสำคัญของระบบไต่สวน<sup>19</sup> มีดังนี้

2.2.1.1 ศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดี โดยเป็นผู้ควบคุมการค้นหาความจริง การรวบรวมและตรวจสอบพยานหลักฐาน สามารถแสวงหาและตรวจสอบพยานของศาลเอง

2.2.1.2 การพิจารณาในคดีอาญาจะมีลักษณะเป็นการดำเนินการระหว่างศาลกับจำเลย โจทก์มีบทบาทเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นหาพยานหลักฐาน

2.2.1.3 ทนายความในระบบไต่สวนเป็นเพียงผู้นำเสนอพยานหลักฐานฝ่ายจำเลยเพื่อแถลงข้อเท็จจริงบางข้อที่เป็นผลดีต่อจำเลย

2.2.1.4 ไม่มีกฎเกณฑ์การสืบพยานที่เคร่งครัด ไม่มีบทตัดพยานที่เด็ดขาด แต่เปิดโอกาสให้มีการเสนอพยานหลักฐานทุกชนิดมาสู่ศาลและศาลสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง

จะเห็นได้ว่าลักษณะการดำเนินคดีอาญาแบบระบบไต่สวนจะมองว่าผู้ถูกไต่สวนเป็นกรรมในคดีเท่านั้นเอง โดยหาความเป็นกลางจากผู้ไต่สวนได้ยาก อีกทั้งผู้ไต่สวนมักมีอคติ และมักคิดว่าตนเป็นผู้มีหน้าที่ปราบปราม เมื่อผู้ถูกไต่สวนเป็นเพียงวัตถุแห่งคดี ไม่มีสิทธิใด ๆ ในการต่อสู้หรือได้รับการช่วยเหลือในการค้นหาพยานหลักฐาน ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกไต่สวน ภายหลังจึงมีการแก้ไขปรับปรุงระบบไต่สวนใหม่ โดยการแบ่งแยกเอาอำนาจของศาลนั้นออกเป็นอำนาจการสอบสวน ฟ้องร้องอย่างหนึ่ง กับอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอีกอย่างหนึ่ง โดยให้ศาลทำหน้าที่เฉพาะในส่วนของการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นหลัก ส่วนการสอบสวนฟ้องร้องไปอยู่ที่ความรับผิดชอบขององค์กรอีกองค์กรหนึ่ง เมื่อระบบไต่สวนมีการพัฒนาขึ้น จึงเห็นว่าไม่ใช่ระบบไต่สวนตามความหมายเดิมอีกต่อไป หากแต่พัฒนามาเป็นระบบกล่าวหา นั่นเอง

2.2.2 การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา (Adversary System หรือ Accusatorial System)

ระบบกล่าวหา เป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของระบบไต่สวน ซึ่งหลายประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) จะใช้การดำเนินคดีอาญาแบบระบบกล่าวหา โดยระบบนี้จะมีรากฐานดั้งเดิมมาจากประเทศอังกฤษ และต่อมาได้ถูกนำไปใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา หลักการของระบบกล่าวหาจะมีวิวัฒนาการมาจากแนวคิดในการระงับข้อพิพาทด้วยการแก้แค้นกันระหว่างผู้กระทำความผิดกับผู้เสียหาย ต่อมาสังคมเห็นว่าการแก้แค้นส่วนตัวไม่สามารถที่จะสร้างความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในสังคมได้จึงมีการกำหนดให้มีคนกลาง

<sup>19</sup> คณิต ฒ นคร, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหลักกฎหมายและพื้นฐานการเข้าใจ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (ม.ป.ท: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562).

ในการตัดสินใจผิดพลาดและได้พัฒนามาเป็นระบบกล่าวหา โดยระบบกล่าวหาจะเริ่มต้นจากการที่บุคคลคนหนึ่งนำเรื่องราวมาฟ้องกล่าวหาบุคคลอีกคนหนึ่งต่อผู้มีอำนาจชี้ขาด เพื่อให้ผู้มีอำนาจชำระคดีแก่ตน<sup>20</sup> ซึ่งระบบกล่าวหานี้เป็นระบบการดำเนินคดีอาญาที่มีการแยกอำนาจ “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” และ “หน้าที่พิจารณาคดี” ออกจากกัน โดยให้บุคคลหรือองค์กรที่แตกต่างกันทำหน้าที่เหล่านั้น โดยบุคคลหรือองค์กรหนึ่งจะทำหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง ส่วนอีกบุคคลหรือองค์กรหนึ่งจะทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี ระบบกล่าวหาจะยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหาให้เป็น “ประธาน” (Subject) ในคดี เพื่อให้ผู้กล่าวหามีส่วนร่วมในการค้นหาความจริง สามารถเสนอข้อเท็จจริงเข้าสู่กระบวนการพิจารณาได้ โดยผู้ถูกกล่าวหาจะได้สิทธิอยู่ 2 ประการ โดยประการแรกคือสิทธิอย่างผู้ร่วมในคดีทางการกระทำ กล่าวคือ เป็นสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะอยู่ร่วมด้วยในการดำเนินคดีของเจ้าพนักงานและศาล ซึ่งรวมถึงสิทธิของทนายของผู้ถูกกล่าวหาที่จะร่วมในคดีด้วย อีกทั้งยังเป็นสิทธิที่จะแก้ข้อกล่าวหา สิทธิในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ และสิทธิที่จะมีทนายความช่วยเหลือ เป็นต้น และประการที่สอง คือ สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาอย่างผู้ร่วมในคดีทางอยู่เฉย จะเป็นสิทธิในการตัดสินใจที่จะถูกจำกัดมิได้ ระบบกล่าวหาจะให้ความสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในหลายประการ โดยประการแรกจะวางหลักอย่างเคร่งครัดว่าผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้โดยปราศจากข้อสงสัยว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิดจริง ประการที่สอง ระบบกล่าวหาจะมุ่งเน้นทำให้เกิดความสมดุลของบทบาทหน้าที่ของบุคคลแต่ละฝ่าย กล่าวคือ ทั้งผู้พิพากษา คู่ความทั้งฝ่ายโจทก์หรือจำเลย ต่างมีบทบาทเด่นชัดพอๆกันทั้งหมด และประการที่สาม ระบบกล่าวหานี้เน้นสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการมีทนายความหรือที่ปรึกษา กฎหมายเพื่อช่วยเหลือในการต่อสู้คดี

---

<sup>20</sup> เข็มชัย ชูติวงศ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน จัดพิมพ์โดย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, พิมพ์ครั้งที่ 10 (ม.ป.ท: ม.ป.ท, 2563).



ลักษณะสำคัญของระบบกล่าวหา<sup>21</sup> มีดังนี้

2.2.2.1 ศาลมีบทบาทเป็นเพียงผู้ตัดสินคดีเท่านั้น โดยต้องผูกพันกับพยานหลักฐานที่คู่ความนำเสนอ ไม่มีอำนาจในการสืบพยานเพิ่มเติมหรือช่วยคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในการแสวงหาพยานหลักฐาน

2.2.2.2 ในระบบกล่าวหาที่มีผู้ที่เกี่ยวข้องกับคดี 3 ฝ่าย ได้แก่ โจทก์ จำเลย และศาล โดยศาลจะวางตัว เป็นกลาง โจทก์กับจำเลยมีบทบาทเป็นคู่ต่อสู้ซึ่งกันและกัน ศาลจะไม่ช่วยโจทก์แสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม ซึ่งหน้าที่ในการพิสูจน์การกระทำผิดนั้นเป็นหน้าที่ของโจทก์โดยเฉพาะ และคู่ความต้องมีภาระในการแสวงหาพยานหลักฐานและนำเสนอต่อศาล เพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

2.2.2.3 การดำเนินคดีในระบบกล่าวหาเป็นการต่อสู้เพื่อพิสูจน์ว่าฝ่ายใดมีหลักฐานยืนยันข้อกล่าวอ้างของตนดีกว่ากัน

2.2.2.4 มีกฎเกณฑ์การสืบพยานที่เคร่งครัดมาก ศาลมีโอกาสใช้ดุลพินิจได้น้อย มีบทตัดพยานที่เด็ดขาด ไม่ยอมให้ศาลรับฟังพยานนั้นเข้าสู่สำนวนความและการใช้คำถามในการซักถาม ถามค้าน และถามถึง ก็ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์โดยเคร่งครัด

อย่างไรก็ตามระบบกล่าวหาที่ยังคงมีข้อเสียในบางประการ กล่าวคือ จะเน้นไปที่การพิจารณาคดีในศาลค่อนข้างมาก ทำให้ขั้นตอนการดำเนินคดีในชั้นสอบสวนฟ้องร้องอันเป็นขั้นตอนในการดำเนินคดีขั้นตอนแรกที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้แจ้งชัดก่อนจะเข้าสู่ในชั้นพิจารณาคดีของศาลนั้นอาจขาดระบบที่เป็นมาตรฐานที่ดี เนื่องจากเป็นการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานตำรวจได้อย่างกว้างขวางและขาดการตรวจสอบที่เพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาในการละเมิดสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในขั้นตอนการสอบสวนฟ้องร้องได้ง่าย นอกจากนี้ผู้พิพากษาของระบบกล่าวหาที่มีบทบาทที่วางเฉยในการค้นหาความจริงซึ่งเท่ากับว่าการค้นหาความจริงนั้นต้องขึ้นอยู่กับทนายของทั้งสองฝ่ายเป็นอย่างมาก ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วนหรือเบี่ยงเบนไปยิ่งกว่าการร่วมมือในการแสวงหาความจริง

การดำเนินคดีแบบระบบกล่าวหา ถือได้ว่าเป็นการดำเนินคดีที่ทำให้ประชาชนมีสิทธิมากขึ้น เนื่องจากมีหลักคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาอย่างเคร่งครัด และถือหลักสำคัญว่าโจทก์และจำเลยมีฐานะในศาลเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ศาลยังมีบทบาทที่จะต้องวางตนเป็นกลางและมีบทบาท

<sup>21</sup> คณิต ฒ นคร, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหลักกฎหมายและพื้นฐานการเข้าใจ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (ม.ป.ท: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562).

ในการค้นหาความจริงน้อยมากเพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของคู่กรณีที่จะต้องแสวงหาพยานหลักฐานมาแสดงต่อศาลด้วยตนเอง จนบางครั้งทำให้ทางวิชาการเรียกว่า “ระบบคู่ความ” (Adversary system)<sup>22</sup> ซึ่งหากการปฏิบัติใดที่ผิดหลักเกณฑ์ไปนั้นอาจถูกศาลพิจารณาพิพากษายกฟ้องได้เช่นกัน

### 2.3 ระบบการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย

ในการพิจารณาคดีในสมัยก่อนมีลักษณะคล้ายกับระบบไต่สวน โดยไม่มีการแยกอำนาจตุลาการ และอำนาจบริหารออกจากกัน ในหัวเมืองต่าง ๆ เจ้าเมืองจะทำหน้าที่ เป็นทั้งผู้บริหารและตุลาการด้วย เมื่อจับโจรผู้ร้ายได้ก็จะมีการคาดค้นเพื่อให้ได้ความจริง กับผู้ร้าย โดยใช้วิธีพิจารณาตามจารีตนครบาล ซึ่งศาลใช้อำนาจเขียนดีโจรให้ตอบคำถาม ตบปากคู่ความที่ไม่ตอบคำถาม และอาจจับผู้ที่ขัดหมายเรียกหรือผู้ที่ไม่รับสารภาพการพิจารณาคดีของตระลาการจะมีการใช้วิธีพิสูจน์ 7 วิธี ด้วยกัน คือ ล้วงตะกั่ว สาบาน ลุยไฟ ดำน้ำ ว่ายน้ำข้ามปาก และตามเทียน<sup>23</sup>

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมครั้งสำคัญ เริ่มตั้งแต่มีการส่งนักเรียนไทยไปศึกษากฎหมายในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศอังกฤษเมื่อนักเรียนไทยเหล่านั้นสำเร็จการศึกษากลับมาได้นำเอาความรู้ด้านกฎหมายในระบบคอมมอนลอว์ และระบบกล่าวหาของอังกฤษมาประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงกฎหมายและระบบการดำเนินคดีของประเทศไทย มีการร่างกฎหมายลายลักษณ์อักษรขึ้นหลายฉบับ อาทิ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 แปลมาจากประมวลกฎหมายอาญาของอินเดีย ซึ่งเป็นประเทศอาณานิคมของอังกฤษ พระราชบัญญัติลักษณะพยาน ร.ศ. 113 ก็เป็นกฎหมายลักษณะพยานของอังกฤษ เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า แม้ประเทศไทยจะใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร หรือระบบชีวิตลอร์ แต่วิธีพิจารณาความกลับได้รับอิทธิพลจากประเทศอังกฤษ ทำให้ประเทศไทยมีระบบการดำเนินคดีในระบบกล่าวหาแบบฝรั่งรากลึกมาก่อน จนกระทั่งประเทศไทยตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของอังกฤษและฝรั่งเศสในยุคอาณานิคมจึงได้มีการปฏิรูปกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง โดยได้จ้างนักกฎหมายต่างประเทศมาดำเนินการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีทั้งนักกฎหมายจากประเทศที่ใช้ระบบกล่าวหา

<sup>22</sup> ปกป้อง ศรีสนิท, “ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน,” ใน *อินฮัยตบนหลักนิติธรรม*, (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เดือนตุลา, 2552).

<sup>23</sup> มรกต ศรีอรุณรัตน์, *การถ่วงดุลเพื่อแก้ไขการดำเนินคดีอาญา (ตามระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน)*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลยุติธรรม, 2546), น. 8 - 9.

และประเทศที่ใช้ระบบไต่สวน เพื่อให้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเป็นที่ยอมรับ ทั้งอังกฤษที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์ ฝรั่งเศสที่ใช้ระบบซีวิลลอว์ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยมีลักษณะผสมผสานทั้งระบบกล่าวหาของอังกฤษและระบบไต่สวนของฝรั่งเศส เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายลักษณะพยาน และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทยประกอบกันแล้ว จะพบว่าระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยมีแนวโน้มไปทางระบบกล่าวหา ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1. การพิจารณาคดีในศาลไทยมีการแยกอำนาจพิพากษาออกจากอำนาจฟ้องร้อง โดยกำหนดให้ผู้เสียหายและพนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดี ดังจะเห็นได้จากมาตรา 28 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่กำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล ส่วนอำนาจพิพากษาเป็นของศาล ซึ่งศาลจะไม่มีอำนาจเริ่มคดีได้เอง

2. การพิจารณาคดีอาญาในศาลไทยมีคู่ความ 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้กล่าวหา ประกอบด้วยพนักงานอัยการ หรือผู้เสียหาย และฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา คือ จำเลย โดยมีศาลเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดจึงต้องวางตัวเป็นกลาง ดังจะเห็นได้จาก มาตรา 174 ที่กำหนดลำดับการพิจารณาสืบพยานในชั้นศาลไว้ตามลำดับ คือ ให้โจทก์แถลงเปิดคดีแล้วจึงนำพยานเข้าสืบ จากนั้นจึงให้จำเลยแถลงเปิดคดีแล้วจึงนำพยานเข้าสืบ

3. การพิจารณาคดีอาญาในศาลไทยจะต้องกระทำโดยเปิดเผย ดังจะเห็นได้จากมาตรา 172 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่กำหนดให้การพิจารณาและสืบพยานในศาลต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลยสอดคล้องกับระบบกล่าวหา ที่การดำเนินคดีต้องกระทำโดยเปิดเผยให้สาธารณะชนสามารถตรวจสอบได้

4. การเบิกความในศาลไทยต้องกระทำด้วยวาจา โดยศาลอาจเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานอัยการมาประกอบการพิจารณาเมื่อพนักงานอัยการสืบพยานแล้วเสร็จตามมาตรา 175 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

#### 2.4 การดำเนินคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ประเทศไทยเริ่มก่อตั้งองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ (สำนักงาน ป.ป.ป) ขึ้นในปี 2518 และได้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ต่อมาในปี 2542 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นผลให้สำนักงาน ป.ป.ป. ได้ถูก

ยกเลิกไป และได้มีการจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือที่เรียกว่า "สำนักงาน ป.ป.ช." โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าได้ใช้อำนาจของรัฐเป็นไปอย่างโดยชอบด้วยกฎหมายหรือโดยสุจริตหรือไม่ ปัจจุบันได้มีการปรับปรุงแก้ไขเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 141 และ 142 ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เป็นส่วนราชการและมีฐานะเป็นนิติบุคคล รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

1. รับผิดชอบงานธุรการ และดำเนินการเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. บรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และกฎหมายอื่น
2. อำนวยความสะดวก ประสานงาน ให้ความร่วมมือ ส่งเสริม และสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ
3. ประสานงานและให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
4. ดำเนินการหรือจัดให้มีการรวบรวม วิเคราะห์ ศึกษาวิจัย และเผยแพร่ข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบและอันตรายของการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน
5. ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้านหรือชี้เบาะแส ตามกลไกที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดตามมาตรา ๓๑
6. เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงานของรัฐ หรือภาคเอกชน เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
7. จัดทำระบบสารสนเทศของข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งอย่างน้อยต้องระบุผู้รับผิดชอบและความคืบหน้าของการดำเนินการของแต่ละเรื่อง เพื่อกรรมการจะได้ตรวจสอบได้ตลอดเวลา
8. ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย และตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำหรับการแบ่งส่วนราชการ หน้าที่และอำนาจของส่วนราชการในสังกัดสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการแบ่งกลุ่มภารกิจ ออกเป็น 7 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 หน่วยงานที่ขึ้นตรงกับเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

กลุ่มที่ 2 กลุ่มภารกิจป้องกันการทุจริต

กลุ่มที่ 3 กลุ่มภารกิจตรวจสอบทรัพย์สิน

กลุ่มที่ 4 กลุ่มภารกิจไต่สวนการทุจริต

กลุ่มที่ 5 กลุ่มภารกิจอำนวยความสะดวก

กลุ่มที่ 6 กลุ่มภารกิจสนับสนุน

กลุ่มที่ 7 กลุ่มภารกิจปฏิบัติการพื้นที่ ซึ่งจะประกอบไปด้วย สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำภาค จำนวน 9 แห่ง และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด จำนวน 76 แห่ง โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด จะประกอบไปด้วย 3 กลุ่มงาน คือ กลุ่มงานด้านการป้องกันการทุจริต กลุ่มงานด้านปราบปรามการทุจริต และกลุ่มงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน<sup>24</sup>

#### 2.4.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2.4.1.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ไว้ในหมวด 12 ที่ว่าด้วย องค์การอิสระ ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีบทบัญญัติที่สำคัญ ดังนี้

ก. คุณสมบัติของผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา (มาตรา 232) โดยกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประกอบด้วย กรรมการจำนวนเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหา โดยคณะกรรมการสรรหา ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมาย บัญชี เศรษฐศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือ

<sup>24</sup> ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง การแบ่งส่วนราชการและหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการ ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561

การอื่นใดอันเป็น ประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

(1) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีผู้พิพากษา อธิบดีศาลปกครอง ชั้นต้น ตุลาการพระธรรมนูญหัวหน้าศาลทหารกลาง หรืออธิบดีอัยการมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(2) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการ ที่เทียบเท่า มาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(3) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(4) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย มาแล้ว ไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์

(5) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีกฎหมายรับรองการประกอบวิชาชีพโดยประกอบวิชาชีพ อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่ายี่สิบปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ และได้รับการรับรอง การประกอบวิชาชีพจากองค์กรวิชาชีพนั้น

(6) เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ทางด้านการบริหาร การเงิน การคลัง การบัญชี หรือการบริหารกิจการวิสาหกิจในระดับไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงของบริษัทมหาชนจำกัด มาแล้ว ไม่น้อยกว่าสิบปี

(7) เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตาม (1) (2) (3) (4) หรือ (6) รวมกันไม่น้อยกว่าสิบปี

สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปี โดยนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว หากระหว่างที่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ และยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ เว้นแต่จะมีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงห้าคน

ข. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในมาตรา 234 โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ในกรณี

(1) ใต้อาณัติและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวย

ผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไป ตามรัฐธรรมนูญ หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต

(2) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) (2) และ (3) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ ที่มีหน้าที่และอำนาจ เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช่ เป็นความผิดร้ายแรง หรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับหรือกำหนดให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือไต่สวนเบื้องต้น ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตก็ได้

นอกจากนี้กรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใด มีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนเบื้องต้น และหากมีมติด้วยคะแนน

เสี่ยงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่าผู้นั้น มีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ไต่สวนให้ดำเนินการ

(1) หากเป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่อง ต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย

(2) หากเป็นกรณีที่มีพฤติการณ์ร้ายว่ยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดี ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำเนินการอื่นตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ทั้งนี้ การดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 นอกจากนี้ขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกฟ้องต่อศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และศาลได้มีการประทับฟ้องแล้วนั้น ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องหยุดการปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

หากศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พิจารณาแล้วมีคำพิพากษาว่า ผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์ร้ายว่ยผิดปกติ หรือทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จะต้องริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดของผู้นั้น รวมถึงบรรดาทรัพย์สินอื่นใดตลอดจนผลประโยชน์อื่นใดที่ได้มา ให้ตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

จากข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้จัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นมาเป็นหน่วยงานอิสระ เพื่อทำหน้าที่หลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ และตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับตำแหน่ง ว่าได้กระทำการทุจริตหรือไม่อย่างไร นอกจากนี้ยังให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีบทบาทในการส่งเสริมและป้องกันการทุจริต โดยการให้ประชาชนมีได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสอดส่อง ดูแล ชี้เบาะแส ให้กับองค์กรเพื่อป้องกันการทุจริตอีกด้วย

2.4.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 นั้น เนื่องมาจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้กำหนดให้มี



คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ไว้ในหมวด 12 องค์กฤษฎี โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง และหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งการดำเนินงานในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไปจากเดิมเพื่อให้เท่าทันต่อสถานการณ์หรือรูปแบบของการทุจริตที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 235 วรรคสอง ที่ได้มีการกำหนดให้การไต่สวนเบื้องต้นและมีมติในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กฤษฎี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ใดมีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ยังกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ตลอดจนมีหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดขึ้นจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งจัดให้มีมาตรการและกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเข้มงวด

ด้วยเหตุนี้ สำนักงาน ป.ป.ช. จึงต้องบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นมาให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ. ศ. 2561 ประกอบด้วย 11 หมวด และบทเฉพาะกาล รวมทั้งสิ้น 200 มาตรา

หมวดที่ 1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ส่วนที่ 1 กล่าวถึงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตั้งแต่มาตรา 9 ถึงมาตรา 27

ส่วนที่ 2 กล่าวถึงหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ. ศ. 2561 ตั้งแต่มาตรา 28 ถึงมาตรา 41

ส่วนที่ 3 กล่าวถึงการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่มาตรา 42 ถึงมาตรา 45

หมวดที่ 2 การไต่สวน ตั้งแต่มาตรา 46 ถึงมาตรา 75

หมวดที่ 3 การดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะ

ส่วนที่ 1 กล่าวถึงการดำเนินคดีทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ตั้งแต่มาตรา 76 ถึงมาตรา 86

ส่วนที่ 2 กล่าวถึงการดำเนินการกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง มาตรา 87

ส่วนที่ 3 กล่าวถึงการดำเนินการกรณีฝ่าฝืนมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่มาตรา 88 ถึงมาตรา 89

หมวดที่ 4 การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่รัฐ

ส่วนที่ 1 กล่าวถึงการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่มาตรา 93 ถึงมาตรา 97

ส่วนที่ 2 กล่าวถึงการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่มาตรา 98 ถึงมาตรา 101

หมวดที่ 5 การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน

ส่วนที่ 1 กล่าวถึง การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบ ตั้งแต่มาตรา 102 ถึงมาตรา 114

ส่วนที่ 2 กล่าวถึงการดำเนินการกรณีร่ำรวยผิดปกติ ตั้งแต่มาตรา 115 ถึงมาตรา 125

หมวดที่ 6 การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ตั้งแต่มาตรา 126-129

หมวดที่ 7 การส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตั้งแต่มาตรา 130 ถึงมาตรา 137

หมวดที่ 8 ความร่วมมือกับต่างประเทศตั้งแต่มาตรา 138 ถึงมาตรา 140

หมวดที่ 9 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตั้งแต่มาตรา 141 ถึงมาตรา 161

หมวดที่ 10 กองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตั้งแต่มาตรา 162 ถึงมาตรา 166

หมวดที่ 11 บทกำหนดโทษ ตั้งแต่มาตรา 167 ถึงมาตรา 184

บทเฉพาะกาล ตั้งแต่มาตรา 185 ถึงมาตรา 200

ก. อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ<sup>25</sup> ดังนี้

(1) ใ้สอบสวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(2) ใ้สอบสวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

(4) ใ้สอบสวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(5) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น

จากบทบัญญัติข้างต้น ทำให้เห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการใ้สอบสวนเบื้องต้น และวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกตำแหน่ง ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีกระทำความผิดในหน่วยงานของรัฐอันอาจนำไปสู่การทุจริตหรือสื่อว่าทุจริต ตลอดจนอำนาจในการใ้สอบสวนเบื้องต้นกับบุคคลอื่นซึ่งเป็นตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ หรือนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ในการจงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยได้กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นจะต้องรวมถึงการดำเนินการกับบุคคลอื่นซึ่งเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้หรือนิติบุคคล

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 141

ที่เกี่ยวข้องกับการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคล เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายด้วย

นอกจากตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ยังได้กำหนดเรื่องกรอบระยะเวลาในการดำเนินคดีให้แล้วเสร็จอีกด้วย โดยได้กำหนดในกรณีที่มีความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะมีการกล่าวหาหรือไม่ว่า มีการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยพลัน หากเป็นกรณีที่ต้องมีการไต่สวน ต้องไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน

ทั้งนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องคำนึงถึงความรวดเร็ว ความยากง่ายของการไต่สวน และอายุความของการดำเนินการในเรื่องนั้น โดยจะระบุระยะเวลาของการไต่สวนข้อกล่าวหาแต่ละประเภทที่แตกต่างกันก็ได้ หากกรณีที่มีเหตุจำเป็นอันไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จตามระยะเวลา คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจขยายระยะเวลาออกไปตามที่จำเป็นได้แต่รวมแล้วต้องไม่เกินสามปี เว้นแต่เป็นเรื่องที่จำเป็นต้องเดินทางไปไต่สวนในต่างประเทศ หรือขอให้หน่วยงานของต่างประเทศ ดำเนินการไต่สวนให้ หรือขอรับเอกสารหลักฐานจากต่างประเทศ จะขยายระยะเวลาออกเท่าที่จำเป็นก็ได้

สำหรับกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับแจ้งจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และเป็นกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจจะดำเนินการใดได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนโดยพลัน โดยให้ถือว่าเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหรือจัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ทั้งนี้จะต้องดำเนินการภายใต้กำหนดอายุความ หากพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีหน้าที่และอำนาจที่จะดำเนินการไต่สวน และมีความเห็น หรือวินิจฉัย หรือดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป แต่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสอบสวนและดำเนินการลงโทษผู้ที่เกี่ยวข้องตามควรแก่กรณีโดยเร็ว

นอกจากนี้ยังกำหนดหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนไว้เพิ่มอีกว่า การไต่สวนนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายเลขาธิการ หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวน เป็นผู้ไต่สวนเบื้องต้นได้ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายนั้นจะต้องให้เลขาธิการ หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวนดำเนินการเป็นคณะ ประกอบด้วย เลขาธิการหรือหัวหน้าพนักงานไต่สวนเป็นหัวหน้า พนักงานไต่สวนอย่างน้อยหนึ่งคนร่วมเป็นคณะ และอาจมีผู้ช่วยพนักงานไต่สวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยก็ได้ และในการไต่สวนปากคำ ผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานต้องกระทำโดยเลขาธิการ หัวหน้าพนักงานไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนหนึ่งคน และผู้ช่วยพนักงานไต่สวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อีกหนึ่งคน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

สำหรับการไต่สวนเบื้องต้นต้องดำเนินการให้เสร็จและจัดทำรายงานการไต่สวนเบื้องต้น เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งภายใต้ ระยะเวลาดังกล่าวนี้ หากเกิดกรณีที่ไม่อาจดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นตามระยะเวลาที่กำหนดได้ นั้น เลขาธิการ หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวนจะต้องดำเนินการแจ้งอุปสรรค และปัญหาในการดำเนินการ พร้อมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาและระยะเวลาดำเนินการ เพื่อให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสั่งขยายระยะเวลา โดยให้ขยายระยะเวลาได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละ ไม่เกินหกสิบวัน ในกรณีนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคน เป็นผู้ที่มีอำนาจขยายระยะเวลาแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้ หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องใดไว้พิจารณาแล้ว แต่ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้เพราะเหตุขาดอายุความ อันเนื่องมา แต่การมิได้ปฏิบัติตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สั่งยุติการดำเนินคดีอาญา และหากการขาด อายุความดังกล่าวเกิดจากความผิด หรือจงใจปล่อยปละละเลย หรือประมาทเลินเล่อของผู้ใด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการเพื่อลงโทษผู้นั้นโดยเร็ว

ดังนั้น การไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใต้พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องเร่งดำเนินการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นในเรื่องกล่าวหานั้นๆ ให้แล้วเสร็จภายใน ระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี

## ข. อำนาจหน้าที่อื่นๆ

นอกจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจในการไต่สวนเบื้องต้นกรณีที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ามีอาชญากรรมหรือได้กระทำการทุจริตแล้วนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจและหน้าที่ในการเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐาน<sup>26</sup> อำนาจในการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา<sup>27</sup> อำนาจในการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน<sup>28</sup> อำนาจในการเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบัญชีธนาคารหรือสถาบันการเงินของผู้ถูกกล่าวหา<sup>29</sup>

### 2.4.2 ลักษณะความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้มีการกำหนดบทบาทหน้าที่และอำนาจ รวมถึงภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ 3 ภารกิจหลัก อันได้แก่ ภารกิจด้านการป้องกันการทุจริต ภารกิจด้านการปราบปรามการทุจริต และภารกิจด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน ซึ่งทั้งสามภารกิจนั้นถือเป็นภารกิจที่มีความสำคัญในการที่จะช่วยลดปัญหาการทุจริตในภาครัฐ รวมถึงปัญหาคอร์รัปชันให้ลดลง นอกจากนี้ยังได้กำหนดลักษณะความผิดที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้อีกด้วย

2.4.2.1 ลักษณะความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจและหน้าที่

(1) ไต่สวนเบื้องต้นและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใด มีพฤติการณ์ร้ายชัดชัด ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจ ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 34

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 39

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 69

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 112

เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) ใต้วงและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) ใต้วงเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดหรือ ที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่าลักษณะความผิดที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แก่ ร้ายผิดปกติ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม จงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

2.4.2.2 ลักษณะความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใต้ประมวลกฎหมายอาญา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ไม่ได้กำหนดลักษณะของการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร แต่หากพิจารณาแล้วจะพบว่าลักษณะความผิดดังกล่าวนี้เป็นลักษณะการกระทำความผิดที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา อีกทั้งในทางปฏิบัติคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะใช้บทบัญญัติลักษณะความผิดดังกล่าวของประมวลกฎหมายอาญาในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลัก โดยมีรายละเอียดดังนี้

ก. ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตั้งแต่มาตรา 147 ถึงมาตรา 166 โดยได้กล่าวถึงการกระทำความผิดของเจ้าพนักงานไว้ดังนี้

(1) กรณีเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สิน เบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้น

(2) กรณีเจ้าพนักงาน ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ข่มขืนใจหรือจู่ใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น

(3) กรณีเจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่

(4) กรณีเจ้าพนักงาน กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งโดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งตนได้เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งนั้น

(5) กรณีเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สิน ใดๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เทศบาล สุขาภิบาลหรือเจ้าของทรัพย์สินนั้น

(6) กรณีเจ้าพนักงาน มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เนื่องด้วยกิจการนั้น

(7) กรณีเจ้าพนักงาน มีหน้าที่จ่ายทรัพย์สิน จ่ายทรัพย์สินนั้นเกินกว่าที่ควรจ่ายเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

(8) กรณีเจ้าพนักงาน มีหน้าที่หรือแสดงว่าตนมีหน้าที่เรียกเก็บหรือตรวจสอบภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือเงินอื่นใด โดยทุจริตเรียกเก็บหรือละเว้นไม่เรียกเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมหรือเงินนั้น หรือกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมนั้นมีต้องเสีย หรือเสียน้อยไปกว่าที่จะต้องเสีย

(9) กรณีเจ้าพนักงาน มีหน้าที่กำหนดราคาทรัพย์สินหรือสินค้าใด ใดๆ เพื่อเรียกเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย โดยทุจริตกำหนดราคาทรัพย์สินหรือสินค้านั้น เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมนั้นมีต้องเสียหรือเสียน้อยไปกว่าที่จะต้องเสีย



(10) กรณีเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีตามกฎหมาย โดยทุจริต แนะนำ หรือกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด เพื่อให้มีการละเว้นการลงรายการในบัญชี ลงรายการเท็จในบัญชี แก้ไขบัญชี หรือซ่อนเร้น หรือทำหลักฐานในการลงบัญชีอันจะเป็นผลให้การเสียหาย ออกรหรือค่าธรรมเนียมนั้นมีต้องเสีย หรือเสียน้อยกว่าที่จะต้องเสีย

(11) กรณีเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิด ความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต

(12) กรณีเจ้าพนักงาน ทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย หรือทำให้สูญหาย หรือทำให้ไร้ประโยชน์ ซึ่งทรัพย์สินหรือเอกสารใดอันเป็นหน้าที่ของตนที่จะปกครองหรือรักษาไว้ หรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้น

(13) กรณีเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ดูแล รักษาทรัพย์สินหรือเอกสารใด กระทำการอันมิชอบ ด้วยหน้าที่ โดยฉ้อโกง ทำให้เสียหาย ทำลายหรือทำให้ไร้ประโยชน์ หรือโดยยินยอมให้ผู้อื่นกระทำ เช่นนั้น ซึ่งตราหรือเครื่องหมายอันเจ้าพนักงานได้ประทับหรือหมายไว้ที่ทรัพย์สินหรือเอกสารนั้น ในการปฏิบัติการตามหน้าที่ เพื่อเป็นหลักฐานในการยึดหรือรักษาสิ่งนั้น

(14) กรณีเจ้าพนักงาน มีหน้าที่รักษาหรือใช้ดวงตราหรือรอยตราของราชการหรือของ ผู้อื่น กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ โดยใช้ดวงตราหรือรอยตรานั้น หรือโดยยินยอมให้ผู้อื่น กระทำเช่นนั้น ซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหาย

(15) กรณีเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ทำเอกสาร กรอกข้อความลงในเอกสารหรือดูแลรักษา เอกสาร กระทำการปลอมเอกสารโดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่นั้น

(16) กรณีเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ทำเอกสาร รับเอกสารหรือกรอกข้อความลงในเอกสาร รับรองเป็นหลักฐานว่า ตนได้กระทำการอย่างใดขึ้น หรือว่าการอย่างใดได้กระทำต่อหน้าตน อันเป็นความเท็จ รับรองเป็นหลักฐานว่า ได้มีการแจ้งซึ่งข้อความอันมิได้มีการแจ้ง ละเว้นไม่จด ข้อความซึ่งตนมีหน้าที่ต้องรับจด หรือจดเปลี่ยนแปลงข้อความเช่นนั้น หรือรับรองเป็นหลักฐาน ซึ่งข้อเท็จจริงอันเอกสารนั้น มุ่งพิสูจน์ความจริงอันเป็นความเท็จ

(17) กรณีเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ในการไปรษณีย์ โทรเลขหรือโทรศัพท์เปิด หรือยอมให้ ผู้อื่นเปิด จดหมายหรือสิ่งอื่นที่ส่งทางไปรษณีย์หรือโทรเลข ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้สูญหาย หรือยอมให้ผู้อื่นทำให้เสียหาย ทำลายหรือทำให้สูญหาย ซึ่งจดหมายหรือสิ่งอื่นที่ส่งทางไปรษณีย์ หรือโทรเลข กัก ส่งให้ผิดทาง หรือส่งให้แก่บุคคลซึ่งรู้ว่ามิใช่เป็นผู้ควรรับซึ่งจดหมาย หรือสิ่งอื่น

ที่ส่งทางไปรษณีย์หรือ โทรเลข หรือเปิดเผยข้อความที่ส่งทางไปรษณีย์ ทางโทรเลขหรือทางโทรศัพท์

(18) กรณีเจ้าพนักงาน รู้หรืออาจรู้ความลับในราชการ กระทำโดยประการใด ๆ อันมิชอบด้วยหน้าที่ ให้ผู้อื่นล่วงรู้ความลับนั้น

(19) กรณีเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือคำสั่ง ซึ่งได้สั่งเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ป้องกันหรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งนั้น

(20) กรณีเจ้าพนักงาน ละทิ้งงานหรือกระทำการอย่างใด ๆ เพื่อให้งานหยุดชะงักหรือเสียหาย โดยร่วมกระทำการเช่นนั้นด้วยกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป

#### ข. ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาลักษณะ 3 ความผิดเกี่ยวกับยุติธรรม หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตั้งแต่มาตรา 200 ถึงมาตรา 205 โดยได้กล่าวถึงการกระทำความผิดของเจ้าพนักงานไว้ดังนี้

(1) กรณีเจ้าพนักงานในตำแหน่งพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี พนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญาหรือจัดการให้เป็นไปตามหมายอาญา กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด ๆ ในตำแหน่งอันเป็นการมิชอบ เพื่อจะช่วยเหลือคนหนึ่งบุคคลใดมิให้ต้องโทษหรือให้รับโทษน้อยลง

(2) กรณีเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่

(3) กรณีเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด ๆ ในตำแหน่ง โดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งตนได้เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งในตำแหน่งนั้น

(4) กรณีเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ป้องกันหรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

(5) กรณีเจ้าพนักงาน มีตำแหน่งหน้าที่ควบคุมดูแลผู้ที่ต้องคุมขังตามอำนาจของศาลของพนักงานสอบสวน หรือของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา กระทำด้วยประการใด ๆ ให้ผู้ที่อยู่ในระหว่างคุมขังนั้นหลุดพ้นจากการคุมขังไป

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น ยังมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับลักษณะความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกด้วย เช่น พระราชบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอีกจำนวนหนึ่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถที่จะดำเนินการพิจารณาได้สวนการกระทำความผิดนั้นได้ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นต้น

#### 2.4.3 การดำเนินคดีตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การดำเนินคดีตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นั้น เป็นการดำเนินคดีโดยใช้ระบบไต่สวน ซึ่งจะแตกต่างจากระบบกล่าวหา โดยขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเน้นที่ไปไต่สวน หรือที่เรียกว่าการไต่สวนเบื้องต้น หรือการไต่สวนเบื้องต้น ซึ่งหมายความว่า การไต่สวนโดยคณะไต่สวนเบื้องต้น ซึ่งกระทำโดยเลขาธิการหรือหัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวนอย่างน้อยหนึ่งคน หรืออาจมีพนักงานเจ้าหน้าที่ช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยก็ได้ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มอบหมาย ซึ่งก่อนที่จะดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องมีการรับคำกล่าวหาหรือเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการเสียก่อน<sup>30</sup> หรืออาจกล่าวได้ว่า ก่อนที่คณะกรรมการ

<sup>30</sup> ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 4

“คำกล่าวหา หมายความว่า ข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่เป็นกรกล่าวหา เจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ หรือบุคคลใด ว่ามีพฤติกรรมแห่งการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะปรากฏชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหาหรือไม่ก็ตาม

“เรื่องกล่าวหา” หมายความว่า คำกล่าวหาที่สำนักงานรับไว้เพื่อดำเนินการตรวจสอบ ไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น และให้หมายความรวมถึงกรณีที่สำนักงานได้รับแจ้งจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติกรรมอันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษที่พนักงานสอบสวนได้ส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรื่องที่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ได้ส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหน้าที่และ

ป.ป.ช. จะดำเนินการในขั้นตอนการไต่สวนเบื้องต้นนั้น จะต้องดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นเสียก่อนว่า เรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับมาไว้พิจารณานั้นมีรายละเอียดหรือมีพฤติการณ์ใดที่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตจริง ถึงจะดำเนินการในขั้นตอนของการไต่สวนเบื้องต้นต่อไปได้

ในการนี้จะกล่าวถึงหน้าที่และอำนาจด้านการปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนี้

2.4.3.1 ที่มาของเรื่องกล่าวหาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เรื่องกล่าวหาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจแบ่งออกเป็น 5 กรณี คือ

1) คำกล่าวหาที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับไว้เพื่อดำเนินการตรวจสอบไต่สวน หรือไต่สวนเบื้องต้น เป็นกรณีที่ประชาชนได้ยื่นข้อร้องเรียนกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำความผิดทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง รวมถึงมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติโดยประชาชนได้ยื่นข้อร้องเรียนนั้นต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยตนเอง

2) คำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษที่พนักงานสอบสวนได้ส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ เป็นกรณีที่ผู้กล่าวหาได้ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนกรณีเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตหรือโดยมิชอบ ซึ่งพนักงานสอบสวนเห็นว่าการกระทำความผิดเช่นนั้นอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องดำเนินการ พนักงานสอบสวนจึงได้ดำเนินการส่งเรื่องกล่าวหาให้กับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

3) เรื่องที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้รับแจ้งจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

---

อำนาจ รวมทั้งกรณีที่เลขาธิการ หรือผู้ที่เลขาธิการ มอบหมายได้ดำเนินการใด ๆ เพื่อทราบข้อมูลหรือรายละเอียด ก่อนที่จะนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการยกเหตุอันควรสงสัย

4) เรื่องที่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ

5) กรณีที่เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ที่เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย ได้ดำเนินการใดๆ เพื่อทราบข้อมูลหรือรายละเอียดก่อนที่จะนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการยกเหตุอันควรสงสัย

#### 2.4.3.2 เรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวน

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนกรณีเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งกระทำความผิดตามที่กำหนดในกฎหมาย ดังต่อไปนี้

1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

#### 2) ประมวลกฎหมายอาญา

ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 147 ถึงมาตรา 166 และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามมาตรา 200 ถึงมาตรา 205

3) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของเจ้าพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2502

#### 4) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

ทั้งนี้ นอกจากหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนกรณีเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งกระทำความผิดตามที่กำหนดในกฎหมายตามข้างต้นแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีหน้าที่และอำนาจดำเนินการกับบุคคลอื่นซึ่งเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนรวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้หรือนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดข้างต้น รวมทั้งมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการในคดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบทและบทใดบทหนึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคดีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวข้องกันและความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะต้องดำเนินการในคราวเดียวกันด้วย

#### 2.4.3.3 การตรวจรับคำกล่าวหา

การตรวจรับคำกล่าวหา ให้เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ที่เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย ตรวจสอบคำกล่าวหาเบื้องต้น หากเข้าเหตุที่จะไม่รับเรื่องไว้พิจารณา ดังต่อไปนี้ ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาไม่รับเรื่องดังกล่าว

- 1) กรณีคำกล่าวหาที่มีข้อมูลหรือรายละเอียดไม่เพียงพอที่จะดำเนินการต่อไป
- 2) กรณีความผิดที่กล่าวหาในนั้นไม่ได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- 3) กรณีที่เป็นเรื่องที่ยกเว้นไม่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณา

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว ถ้าเป็นกรณีที่มีคำกล่าวหาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหนังสือแจ้งให้ผู้กล่าวหาทราบด้วย

#### 2.4.4.4 การเริ่มต้นคดี

การเริ่มต้นคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ได้กำหนดการเริ่มต้นของคดีไว้ดังนี้

- 1) เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะมีการกล่าวหาหรือไม่มีการกระทำ ความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยพลัน โดยในกรณีที่จำเป็นต้องมีการไต่สวน ต้องไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน (มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

- 2) ในกรณีที่มีการกล่าวหา หรือยกคำกล่าวหาขึ้นพิจารณา หรือกรณีที่ยกเหตุอันควรสงสัย กรณีการกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐในขณะที่ผู้ถูกร้อง เป็นเจ้าพนักงานของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ ไม่เกินห้าปีให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการกับเจ้าพนักงานของรัฐอื่น ซึ่งเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในเรื่องนั้นได้ด้วย ไม่ว่าผู้สนับสนุนจะพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ หรือ พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวแล้ว (มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

- 3) กรณีที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ให้ดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานของรัฐหรือบุคคลอื่นใดในข้อหาใด ๆ บรรดาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้พนักงานสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง รวมทั้งรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้น แล้วส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ (มาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561)

- 4) กรณีได้รับแจ้งจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และเป็นกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจจะดำเนินการใดได้ ให้

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนโดยพลัน (มาตรา 48 วรรค 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561)

จากข้างต้น พิจารณาได้ว่า การเริ่มต้นคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 นั้น สามารถเริ่มต้นคดีได้อยู่ 3 แบบ คือ การเริ่มต้นคดีด้วยตนเอง มีการกล่าวหา และหน่วยงานรัฐอื่นเป็นผู้ส่งมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินคดี นอกจากนี้การเริ่มต้นคดีมิใช่เพียงแต่ต้องมีความปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น แต่รวมถึงมีเหตุอันควรสงสัยก็สามารถเริ่มต้นคดีได้เช่นกัน ซึ่งในการเริ่มต้นคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการอยู่ 2 ขั้นตอนหลักๆ คือ การตรวจสอบเบื้องต้น และการไต่สวนเบื้องต้น โดยจะอธิบายดังนี้

#### ก. การตรวจสอบเบื้องต้น

ตามระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 4 กำหนดว่า “ตรวจสอบ” หมายความว่า การดำเนินการใด ๆ กับเรื่องกล่าวหาที่ทำให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เพื่อทราบข้อมูลหรือรายละเอียดก่อนนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะป็นกรณีที่มีการกล่าวหาหรือไม่ ให้เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ที่เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายซึ่งจะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานไต่สวน ที่อาจได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเป็นรายบุคคลหรือคณะก็ได้ ทำการตรวจสอบเบื้องต้นก่อนตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด เมื่อดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นแล้วเสร็จ ให้สรุปและรายงานผลการตรวจสอบเสนอผู้บังคับบัญชา รวมทั้งบุคคลหรือคณะบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งหรือมอบหมาย พิจารณาตามหน้าที่และอำนาจ ทั้งนี้ภายใน 180 วันนับแต่วันที่ลงทะเบียนรับเรื่อง

การตรวจสอบเบื้องต้น เป็นขั้นตอนหนึ่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานในการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ หากว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐานไปจนเสร็จสิ้นแล้ว ปรากฏว่า พยานหลักฐานที่ได้มานั้น ยังคงไม่สามารถที่จะดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นต่อไปได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความเห็นว่าไม่รับคำกล่าวหาหรือเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา ซึ่งจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 60 ประกอบระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 19<sup>31</sup>

แต่หากคำกล่าวหาหรือเรื่องกล่าวหาไม่พหุติการณ์แห่งการกระทำความผิดในลักษณะที่ไม่ร้ายแรง แม้จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจที่จะมอบหมายให้หน่วยงานอื่น ๆ ดำเนินการแทนก็ได้ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ดังนี้

1) กรณีที่พนักงานสอบสวนส่งคำกล่าวหาหรือเรื่องกล่าวหา มายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อให้พิจารณา และคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นว่า ให้ดำเนินการส่งคำกล่าวหาหรือเรื่องกล่าวหาคืนพนักงานสอบสวน ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 61 ที่กำหนดไว้ว่า หากเป็นกรณีที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานของรัฐหรือบุคคลอื่นใดในข้อหาใด ๆ บรรดาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้พนักงานสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง รวมทั้งรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นแล้วส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องที่ได้รับมาไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือแม้จะอยู่ในหน้าที่และอำนาจแต่เป็นเรื่องไม่ร้ายแรงที่เป็นการกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรมอบหมายให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการ ก็ให้ส่งเรื่องคืนพนักงานสอบสวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวน โดยจะกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้พนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติด้วยก็ได้

2) กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อำนวยการระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมา แต่พหุติการณ์แห่งการกระทำความผิดมีลักษณะที่ไม่ร้ายแรง จึงเห็นควรส่งสำนักงาน ป.ป.ท. ตามมาตรา 62 ที่กำหนดว่า หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อำนวยการระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมามีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดในเรื่องที่มีโทษเป็นความผิดร้ายแรง ทั้งนี้ บรรดาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้คณะกรรมการป้องกัน

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 60



และปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้

3) กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีพฤติการณ์ในการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา แต่มีลักษณะการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง จึงเห็นควรส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามมาตรา 63 ที่กำหนดว่า หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นสมควร อาจส่งเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีใช้ความผิดร้ายแรงให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปก็ได้

4) กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ในการกระทำความผิดแต่มีลักษณะการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง จึงเห็นควรส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ ตามมาตรา ๖๔ ที่กำหนดว่า ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นว่า เรื่องที่มีการกล่าวหาเรื่องใดมิใช่เป็นความผิดร้ายแรง หรือกล่าวหาในเรื่องที่มีได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนของผู้ถูกร้องดำเนินการทางวินัยไปตามหน้าที่และอำนาจก็ได้

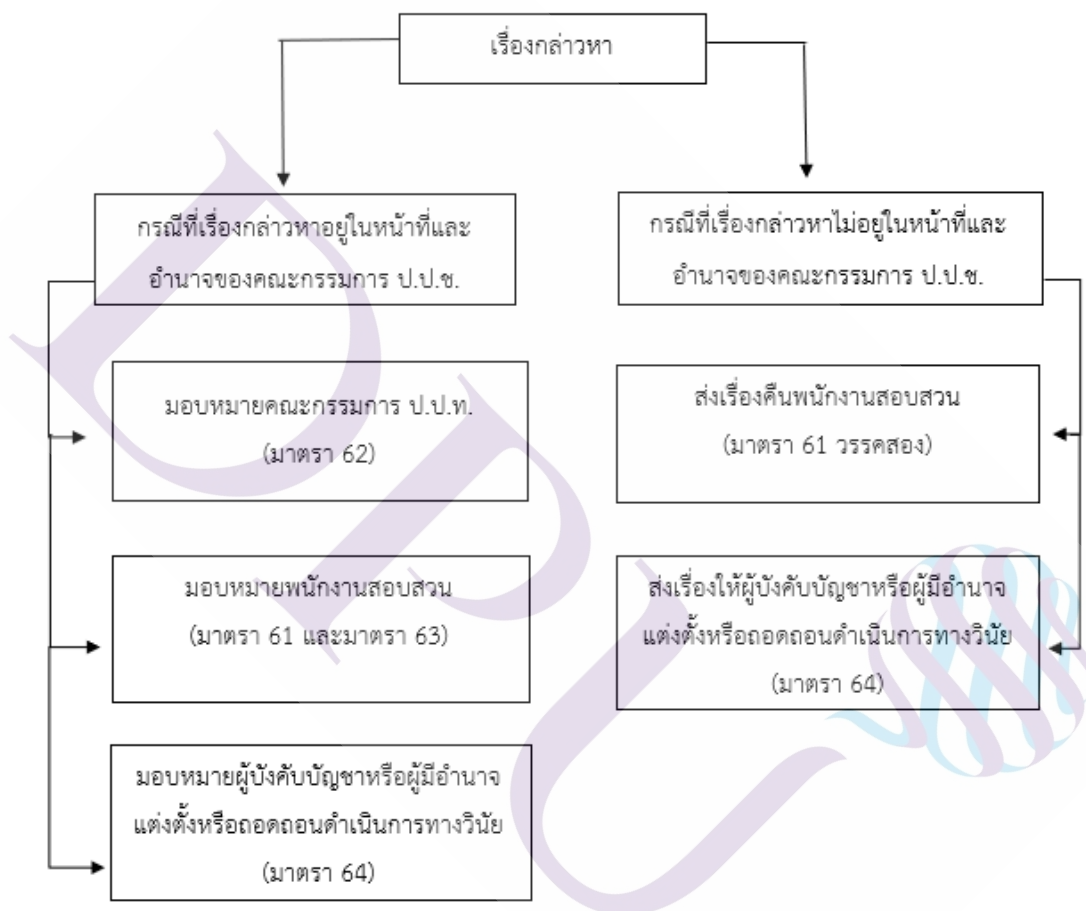
ทั้งนี้ อาจสรุปได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจที่จะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการได้ โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

1) กรณีที่เรื่องกล่าวหาอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ( ป.ป.ท.) พนักงานสอบสวน ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนดำเนินการทางวินัย ดำเนินการพิจารณาเรื่องกล่าวหาได้

2) กรณีที่เรื่องกล่าวหาไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวน หรือส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนดำเนินการทางวินัยไปตามหน้าที่และอำนาจก็ได้



**แผนภาพที่ 1** การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช.

แต่อย่างไรก็ตาม แม้คำกล่าวหาหรือเรื่องกล่าวหาจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดเพียงพอที่จะดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นได้ก็ตาม แต่หากเป็นเรื่องที่ต้องห้ามไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะต้องดำเนินการ ออกคำสั่งว่าไม่รับเรื่องกล่าวหาดังกล่าวไว้พิจารณา ซึ่งเรื่องต้องห้ามไม่ให้

คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณา (มาตรา 54 และมาตรา 55) โดยกำหนดห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกเรื่องที่มีลักษณะ

ก. เรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่คดี ซึ่งอาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปลี่ยนแปลงไป

ข. เรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่คดีนั้นได้มีการถอนฟ้องหรือทิ้งฟ้อง หรือเป็นกรณีที่ศาลยังมีได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับหรือยกคำกล่าวหาขึ้นพิจารณาก็ได้

ค. ผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาตาย เว้นแต่เป็นกรณีร้ายชัดปกติ ซึ่งทั้ง 3 กรณีข้างต้นนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้กำหนดห้ามคณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกเรื่องดังกล่าวขึ้นพิจารณา

นอกจากนี้ยังห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ขึ้นพิจารณา

ก. เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินสิบปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหา

ข. เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ามีการดำเนินการต่อผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายอื่นเสร็จสิ้นและเป็นไปโดยชอบแล้ว และไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการดำเนินการนั้นไม่เที่ยงธรรม

ค. ผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือพ้นจากตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาไปแล้วเกินห้าปี ในกรณีที่มีการพิจารณาเรื่องภายในกำหนดเวลา แม้จะพ้นกำหนดเวลาห้าปีแล้วก็ให้มีอำนาจดำเนินการต่อไปได้ดังต่อไปนี้ขึ้นพิจารณา เว้นแต่มีหลักฐานปรากฏชัดแจ้งและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเป็นกรณีที่เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

จะเห็นได้ว่า ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินคดีในขั้นตอนของการไต่สวนเบื้องต้นนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้น แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้แน่ใจเสียก่อนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมแห่งการกระทำความผิดจริง และมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นต่อไปได้ แต่หากไม่มีข้อมูลหรือรายละเอียดของข้อกล่าวหาและพฤติกรรมแห่งการกระทำความผิดไม่เพียงพอที่จะดำเนินการในชั้นไต่สวนเบื้องต้นต่อไปได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะดำเนินการออกมติไม่รับข้อกล่าวหาไว้พิจารณา

### ก. การไต่สวนเบื้องต้น

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการมอบหมายเลขาธิการ หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือ พนักงานไต่สวน เป็นผู้ไต่สวนเบื้องต้น โดยจะต้องดำเนินการไต่สวนเบื้องต้น รวบรวมพยานหลักฐาน และสรุปสำนวนการไต่สวนเบื้องต้นเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการไต่สวนเบื้องต้นขององค์คณะพนักงานไต่สวน เนื่องจากก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีคำสั่งให้ไต่สวนเบื้องต้นเรื่องกล่าวหาใด ๆ ต้องได้ความว่า เรื่องกล่าวหา นั้น ๆ มีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอต่อการไต่สวนเบื้องต้นต่อไปได้ และถือเป็นการตรวจสอบเรื่องกล่าวหาเสียก่อนว่ามีมูลความผิดพอที่จะดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นหรือไม่

การไต่สวน ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หมายความว่า การแสวงหา รวบรวม และการดำเนินการอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน

#### (1) รูปแบบของการไต่สวน

เมื่อดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นแล้วเสร็จ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. สั่งให้ไต่สวนการไต่สวนอาจดำเนินการได้ 3 รูปแบบ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความสำคัญ ความร้ายแรงของเรื่องกล่าวหารวมทั้งระดับตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา ดังนี้

ก. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งคณะเป็นองค์คณะไต่สวน และต้องดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จไม่เกิน 2 ปี นับแต่วันที่เริ่มดำเนินการไต่สวน ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาดังกล่าวได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจขยายระยะเวลาออกไปตามที่จำเป็นได้แต่รวมแล้วต้องไม่เกิน 3 ปี

ข. คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน ซึ่งประกอบด้วยกรรมการ ป.ป.ช. ไม่น้อยกว่า 2 คน และบุคคลอื่นเป็นคณะกรรมการไต่สวนและต้องดำเนินการให้เสร็จ ไม่เกิน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย ในกรณีที่ไม่นำดำเนินการให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาดังกล่าวได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสั่งขยายระยะเวลา โดยให้ขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 60 วัน

ค. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวน เป็นคณะไต่สวนเบื้องต้น และการไต่สวนเบื้องต้นต้องดำเนินการให้เสร็จภายใน 180 วันนับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย ในกรณีที่ไม้อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาดังกล่าวได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสั่งขยายระยะเวลา โดยให้ขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 60 วัน

(2) ขั้นตอนการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น

ก. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น

ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 กำหนดว่า การดำเนินการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น ให้ดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง ที่ถูกต้องตรงตามความจริงที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้ถูกกล่าวหา โดยให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งคณะเป็นองค์คณะไต่สวน

(2) คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน ซึ่งประกอบด้วยกรรมการ ป.ป.ช. ไม่น้อยกว่าสองคน และบุคคลอื่นเป็นคณะกรรมการไต่สวน

(3) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายเลขาธิการ หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวน เป็นคณะไต่สวนเบื้องต้น

กล่าวได้ว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติสั่งให้รับเรื่องตรวจสอบเบื้องต้นไว้ดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นแล้วนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องมีการแต่งตั้งองค์คณะไต่สวนเบื้องต้นเพื่อให้ดำเนินการไต่สวนเบื้องต้น ในฐานะความผิดตามข้อกล่าวหา และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายเลขาธิการ หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวน เป็นผู้ไต่สวนเบื้องต้นก็ได้ ซึ่งจะต้องแต่งตั้งเป็นองค์คณะ ประกอบด้วย เลขาธิการหรือหัวหน้าพนักงานไต่สวน ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าองค์คณะพนักงานไต่สวนอย่างน้อยหนึ่งคนเป็นผู้ร่วมองค์คณะ หรืออาจให้ผู้ช่วยพนักงานไต่สวนหรือ พนักงานเจ้าหน้าที่ ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยก็ได้<sup>32</sup>

ข. จัดการประชุมครั้งแรกเพื่อกำหนดแนวทางการไต่สวน

ขั้นตอนการประชุมปรึกษาหารือ

<sup>32</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 50 วรรคแรก

“ในการไต่สวน คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายเลขาธิการ หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวน เป็นผู้ไต่สวนเบื้องต้นได้...”

คณะกรรมการไต่สวนจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาและกำหนดแนวทางการไต่สวน รวมทั้งมอบหมายกรรมการไต่สวน กรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการไต่สวน และกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการไต่สวน เพื่อทำหน้าที่แทนคณะกรรมการไต่สวน<sup>33</sup>

#### ขั้นตอนการไต่สวนเบื้องต้น

ตามระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 62 กำหนดให้องค์คณะไต่สวนเบื้องต้นจะต้องนำพยานหลักฐานที่ได้จากการตรวจสอบมาใช้เป็นพยานหลักฐานในการไต่สวนเบื้องต้น โดยถือว่าพยานหลักฐานที่ได้มาจากการดำเนินการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการไต่สวน ในส่วนของการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน กรรมการไต่สวนหรือองค์คณะไต่สวนเบื้องต้น จะต้องดำเนินการสอบปากคำอย่างน้อยสองคน โดยใช้วิธีการบันทึกลงในวัสดุซึ่งถ่ายถอดออกมาเป็นภาพหรือเสียงหรือโดยวิธีการอื่นใด

นอกจากนี้ องค์คณะไต่สวนเบื้องต้น จะต้องดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นให้แล้วเสร็จภายในสองปี หากองค์คณะไต่สวนเบื้องต้นไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาดังกล่าว องค์คณะไต่สวนเบื้องต้นอาจขอขยายระยะเวลาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้อีกตามที่จำเป็น แต่จะต้องไม่เกินสามปี ตามระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 48 และข้อ 54 ที่กำหนดไว้ว่าหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นเรื่องใด ให้คณะกรรมการ ไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นที่ได้รับมอบหมาย ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาไม่เกินสองปีนับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน โดยให้คำนึงถึงความรวดเร็ว ความยากง่ายของการไต่สวน และอายุความของการดำเนินการในเรื่องนั้น โดยจะระบุระยะเวลาของการไต่สวน ข้อกล่าวหา แต่ละประเภทที่แตกต่างกันก็ได้ เว้นแต่กฎหมายหรือระเบียบนี้จะกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นอันไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง กรรมการ ป.ป.ช. อาจขยายระยะเวลาออกไปตามที่จำเป็นได้ แต่รวมแล้วต้องไม่เกินสามปี เว้นแต่เป็นเรื่องที่จำเป็นต้องเดินทางไปไต่สวนในต่างประเทศ หรือขอให้หน่วยงานของต่างประเทศ ดำเนินการไต่สวนให้ หรือขอรับเอกสารหลักฐานจากต่างประเทศ จะขยายระยะเวลาออกเท่าที่จำเป็นก็ได้

<sup>33</sup> ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 52

หากเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นตามระยะเวลาที่กำหนดในวรรคสอง ให้คณะไต่สวนเบื้องต้นแจ้งอุปสรรคและปัญหาในการดำเนินการพร้อมทั้งเสนอ แนวทางแก้ไขปัญหา และระยะเวลาดำเนินการ เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสั่งขยายระยะเวลา โดยให้ขยาย ระยะเวลาได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหกสิบวัน ในการนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้ กรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแล เป็นผู้มีอำนาจขยายระยะเวลาแทน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้

#### ค. การแจ้งข้อกล่าวหา และการแจ้งสิทธิคัดค้าน

ในการไต่สวนหรือการไต่สวนเบื้องต้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน หรือกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำกับดูแลการไต่สวนเบื้องต้น เห็นว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุน ข้อกล่าวหาว่ามีมูลความผิด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะองค์คณะไต่สวน คณะกรรมการไต่สวน หรือคณะไต่สวนเบื้องต้น แล้วแต่กรณี แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ แต่หากไม่มีมูลเพียงพอ ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณามีมติให้ข้อกล่าวหาตกไป แล้วทำการแจ้งผลการพิจารณาไปยัง ผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา

การแจ้งข้อกล่าวหาให้จัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษร<sup>34</sup> โดยให้แจ้ง ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่กล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดและแจ้งข้อกล่าวหาเท่าที่จะทำให้ ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจข้อกล่าวหาได้ดี และในกรณีที่เป็นการกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติให้แจ้งรายละเอียด เกี่ยวกับทรัพย์สินที่ร้ายรอยผิดปกติ สถานที่ตั้งของทรัพย์สิน ชื่อและที่อยู่ของผู้ครอบครองหรือมีชื่อ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินในขณะที่แจ้งข้อกล่าวหา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึง สิทธิการคัดค้านกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวน ผู้ช่วยพนักงานไต่สวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีเหตุต้องห้ามมิให้เข้าร่วมดำเนินการไต่สวน พิจารณา หรือวินิจฉัยคดี รวมทั้งแจ้งกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหา และแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาชี้แจงข้อกล่าวหา

#### ง. การชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา<sup>35</sup>

ผู้ถูกกล่าวหาอาจชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบข้อกล่าวหา โดยอาจทำด้วยวาจาหรือทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือก็ได้ นอกจากนี้ ในการชี้แจง

<sup>34</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 70

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 73

แก้ข้อกล่าวหาและการให้ปากคำ ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำทนายความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจไม่เกิน 3 คน เข้าฟังในการชี้แจงหรือไปปากคำของตนได้ สำหรับกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อผู้ไต่สวน ทั้งนี้ต้องระบุเหตุผลและความจำเป็นประกอบคำร้อง หากกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้น พิจารณาแล้วเห็นว่าเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม จะพิจารณาให้ขยายระยะเวลาในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหาออกไปตามที่เห็นสมควรก็ได้ แต่ระยะเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งแก้ข้อกล่าวหา เว้นแต่มีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัย

จ. การสรุปและจัดทำรายงานการไต่สวนเบื้องต้นหรือสำนวนการไต่สวน<sup>36</sup>

เมื่อองค์คณะไต่สวนเบื้องต้นดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นและรวบรวมพยานหลักฐาน และเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการวินิจฉัยมูลความผิดของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ให้มีการพิจารณาวินิจฉัยความผิดของผู้ถูกกล่าวหาและบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ปรากฏในสำนวนคดี

หากได้ไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นพยานหลักฐานของคู่กรณีทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในคดี และเห็นว่าได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการวินิจฉัยมูลความผิดของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน หรือกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำกับดูแลการไต่สวนเบื้องต้น มีการพิจารณาวินิจฉัยความผิดของผู้ถูกกล่าวหาและบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ปรากฏในสำนวนคดีโดยเร็ว แล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีพฤติการณ์หรือกระทำการอันเป็นมูลความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร พร้อมด้วยเหตุผลในการพิจารณาทำความเข้าใจและพยานหลักฐานประกอบคำวินิจฉัย รวมทั้งบทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง และให้จัดทำสำนวนการไต่สวนหรือรายงานการไต่สวนเบื้องต้นเสนอต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. โดยรายงานการไต่สวนเบื้องต้นหรือสำนวนการไต่สวนต้องมีสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด

ฉ. การประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณารายงานการไต่สวนเบื้องต้นหรือสำนวนการไต่สวน

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 75



เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับสำนวนการไต่สวนเบื้องต้นจากองค์คณะไต่สวนเบื้องต้นแล้ว จะต้องดำเนินการประชุมเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวัน เพื่อพิจารณาและมีมติโดยเร็ว เว้นแต่จะได้มีการนัดหมายให้มีการประชุมทุกวันหรือมีเรื่องอื่นค้างพิจารณาอยู่

ข. การดำเนินการตามมติและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(1) กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้สำนักงาน ป.ป.ช. แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว ซึ่งต้องช้ากว่า 15 วันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติและให้เปิดเผยเหตุผลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป เว้นแต่เป็นกรณีการดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับ<sup>37</sup>

(2) กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการแบ่งตามประเภทผู้ถูกกล่าวหา ดังนี้

(2.1) กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

1. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ มีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการไต่สวนเอกสารพยานหลักฐานและความเห็นพร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ไปยังอัยการสูงสุดภายใน 30 วันนับแต่วันที่มามีมติเพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายใน 150 วันนับแต่วันที่ได้รับสำนวน ทั้งนี้ โดยไม่ต้องส่งตัวผู้ถูกกล่าวหาให้อัยการสูงสุด แต่ให้แจ้งผู้ถูกกล่าวหาทราบ<sup>38</sup>

2. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีความเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัยการเสนอเรื่องต่อศาลฎีกาและการพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาให้เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา<sup>39</sup>

<sup>37</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 58

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 63 และ 77

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 87

3. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนแล้วและมีความเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระร้ายวณผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการไต่สวนเอกสารพยานหลักฐานและความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มิมติเพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้น รวมทั้งบรรดาทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มา แทนทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินเพราะร้ายวณผิดปกติ<sup>40</sup>

ทั้งนี้ ในการฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายในทางทรัพย์สินหรือเป็นการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลอื่นอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี อาจยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอน การกระทำหรือคำสั่งอันมิชอบที่เป็นการละเมิดนั้นก็ได้ สำหรับความเสียหายตามกรณีดังกล่าว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ เพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อไป<sup>41</sup>

### (2.2) กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1. การดำเนินการทางอาญา กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกันให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัย ไปยังอัยการสูงสุดภายใน 30 วันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. คำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในมิมติเพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดี

หากผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุดในขณะกระทำความผิด หรือขณะที่ถูกกล่าวหาว่าร้ายวณผิดปกติหรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องคดีหรือยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ<sup>42</sup>

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 118

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 82

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 95

2. การดำเนินการทางแพ่ง กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายรายผิดปกติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการใต้สวนเอกสารพยานหลักฐานและความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิมติ เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่ร้ายรายผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรายดังกล่าวเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่ร้ายรายผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

(2.3) การดำเนินการทางวินัยแบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

กรณีที่ 1 กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายรายผิดปกติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยข้อเท็จจริงโดยสรุป ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหา ภายใน 30 วันนับแต่วันที่วินิจฉัยเพื่อสั่งลงโทษไล่ออกภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่<sup>43</sup>

หากผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งไปยังประธานกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ประธานกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ แล้วแต่กรณีต่อไป และในกรณีที่มีการสั่งให้พ้นจากราชการให้ถือว่าเป็นการให้พ้นจากราชการ เพราะกระทำการทุจริตต่อหน้าที่

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ส่งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยข้อเท็จจริงโดยสรุป ไปยังผู้มีอำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เพื่อสั่งให้พ้นจากตำแหน่งภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำการทุจริตต่อหน้าที่

<sup>43</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 122

กรณี 2 กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใดส่วนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวน การไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัย ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายใน 30 วัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป<sup>44</sup>

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการให้ประธาน กรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารหลักฐาน พร้อมทั้งความเห็น ไปยังประธานกรรมการตุลาการ ศาลยุติธรรมประธานกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมกฎหมายว่าด้วย การจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ โดยเร็ว

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา นั้น ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยัง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป<sup>45</sup>

(2.4) กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สอบสวนแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งผู้ว่า การตรวจเงินแผ่นดิน มีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 144 วรรคหนึ่งหรือ วรรคสอง ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ (ตามมาตรา 88)

#### ซ. ข้อห้ามในการไต่สวน

(1) ห้ามคณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานเจ้าหน้าที่และบุคคลซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เปิดเผยข้อมูลเฉพาะของบุคคลบรรดาที่ได้มาจากการปฏิบัติ หน้าที่<sup>46</sup>

(2) ห้ามมิให้กรรมการ ป.ป.ช. กรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวน ผู้ช่วยพนักงานไต่สวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งเหตุต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดอันเป็นเหตุ

<sup>44</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 91

<sup>45</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 98

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 36

กระทบต่อความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น รู้เห็นเหตุการณ์พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหา ส่วนได้เสีย เป็นต้น เข้าร่วมดำเนินการไต่สวนพิจารณาหรือวินิจฉัยคดี (ตามมาตรา 56)

(3) ห้ามคณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ขึ้นพิจารณา

(3.1) เรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่คดี ซึ่งอาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปลี่ยนแปลงไป

(3.2) เรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกัน และศาลประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่คดีนั้นได้มีการถอนฟ้องหรือตั้งฟ้อง หรือเป็นกรณีที่ศาลยังมิได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี

(3.3) ผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาตาย เว้นแต่เป็นกรณีร้ายแรงผิดปกติ

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ. ศ. 2561 ได้กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนเบื้องต้น กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับตำแหน่ง ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงลงมาจนถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่า รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกด้วย นอกจากนี้ยังได้กำหนดกระบวนการในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมา กับกระบวนการในการดำเนินคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแยกออกจากกันได้อย่างชัดเจน

### บทที่ 3

## กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีทุจริตต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในปัจจุบันต้องยอมรับว่าปัญหาการทุจริตถือเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความเจริญก้าวหน้าในหลากหลายประเทศ เนื่องจากการทุจริตนั้นมันจะเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลักตลอดจนระบบราชการต่างๆ เมื่อเป็นเช่นนั้นย่อมทำให้มีผลต่อความเจริญก้าวหน้าต่างๆมากมาย ไม่ว่าจะเป็นด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ซึ่งล้วนแต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่กำลังพัฒนา เพียงแต่ว่าจะมีมากน้อยหรือสามารถจำกัดความรุนแรงของปัญหาได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งนั่นก็เป็นเรื่องของศักยภาพและวิธีการของแต่ละประเทศที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาการทุจริต นอกจากจะดำเนินการการแก้ไขปัญหานั้นในแต่ละประเทศจะต้องอาศัยปัจจัยหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณภาพหรือความรับผิดชอบของบุคคล กล่าวคือบุคคลทุกฝ่ายจะต้องมีความเข้าใจและตระหนักในความมีจิตสำนึกที่ดี รวมถึงกลไกการดำเนินการต่างๆ ที่เป็นไปโดยโปร่งใสและตรวจสอบได้ ไม่ใช่เป็นเรื่องของการแอบอิงผลประโยชน์ใดๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้สังคมโลกได้สร้างเครื่องมือเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตร่วมกันขึ้น เพราะต่างตระหนักดีว่าการแก้ไขปัญหาการทุจริตนั้นไม่สามารถกระทำได้โดยลำพังแต่จะต้องเกิดจากการกระทำที่เกิดจากความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริตระหว่างประเทศขึ้น ไม่ว่าจะเป็นทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับนานาชาติ ดังจะเห็นได้จากการที่มีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 (United Nations Convention Against Corruption 2003) ซึ่งเป้าหมายของอนุสัญญานับนี้คือการที่ประเทศสมาชิกสหประชาชาติจะต้องให้สัตยาบัน อนุสัญญานับนี้อย่างทั่วถึงครอบคลุมทั่วทุกภูมิภาคของโลก เพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างกันเพื่อจะทำการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งในระดับภายในประเทศและระดับสากลเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>47</sup>

นอกจากนี้ ในต่างประเทศหลายๆประเทศก็ได้พยายามสร้างกลไกเพื่อมาแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน อาทิ การสร้างหน่วยงานพิเศษขึ้นมาโดยให้มีหน้าที่เฉพาะในการดำเนินการปราบปรามการทุจริตหรือการบัญญัติกฎหมายพิเศษขึ้นมา เพื่อที่จะดำเนินการทางกฎหมายกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้

<sup>47</sup> นายปณิษฐ์ ปทุมวัฒน์ นิตกร สำนักกฎหมาย, อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003, หน้าต่างโลก The Knowledge Windows

กระทำการทุจริตโดยเฉพาะ เป็นต้น ซึ่งมีหลากหลายประเทศที่ประสบความสำเร็จด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นอย่างมาก แต่มีประเทศหนึ่งที่แม้ว่าในอดีตจะได้ขึ้นชื่อว่าเป็นประเทศที่เคยประสบปัญหาการทุจริตอย่างรุนแรงก็ตาม แต่ในปัจจุบันประเทศดังกล่าวนั้นได้มีการบัญญัติกฎหมายและจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้กระทำการทุจริตเหล่านี้จนกระทั่งได้ประสบความสำเร็จในปัจจุบัน ซึ่งประเทศนั้นก็คือ ประเทศสิงคโปร์<sup>48</sup>

### 3.1 องค์การสหประชาชาติ

องค์การสหประชาชาติ (United Nation :UN) เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ตลอดจนการปราบปรามการกระทำการอันเป็นการรุกรานหรือการละเมิดอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับสันติภาพ รวมถึงเป็นองค์การที่ระงับกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ระหว่างประเทศอันนำไปสู่การละเมิดสันติภาพ โดยองค์การสหประชาชาติจะนำเอาหลักการแห่งความยุติธรรมและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างประเทศมาใช้ในการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม หรือมนุษยธรรม รวมไปถึงการส่งเสริมสนับสนุนการเคารพต่อสิทธิมนุษยชน และเป็นศูนย์กลางสำหรับการดำเนินการของประชาชนทั้งปวง เพื่อที่จะบรรลุจุดหมายปลายทางเหล่านี้ร่วมกันและกลมกลืนกัน นั่นก็คือสันติภาพและความมั่นคง<sup>49</sup> องค์การสหประชาชาติได้ก่อตั้งขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ.1939-1945) โดยความร่วมมือของนายกรัฐมนตรีแห่งอังกฤษ คือ นายวินสตัน เชอร์ชิล (Winston Churchill ) และประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา คือ นายแฟรงคลิน ดี รูสเวลท์ (Franklin D. ROOSEVELT) ที่ได้มีการประชุมของชาติมหาอำนาจตะวันตก เพื่อการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศรวมทั้งหมด 5 ครั้ง โดยในครั้งที่ 5 ได้มีการจัดประชุมขึ้นในวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ.1945 ณ นครซาน ฟรานซิสโก ประเทศสหรัฐอเมริกา และในวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ.1945 ได้มีประเทศสมาชิกเข้าร่วมลงนามรับรองกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nation) และได้ถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันกำเนิด

<sup>48</sup> ได้รับผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (CPI) ในปี 2562 ลำดับที่ 4 จากทั้งหมด 180 ประเทศทั่วโลก และได้รับผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (CPI) ในปี 2562 ลำดับที่ 1 จาก 10 ประเทศในภูมิภาคอาเซียน

<sup>49</sup> Charter of the United Nations Chapter 1 : Purpose and principle Article 1

องค์การสหประชาชาติ โดยมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงนิวยอร์ก ในประเทศสหรัฐอเมริกา และในปัจจุบันองค์การสหประชาชาตินั้นได้มีประเทศสมาชิกเป็นจำนวนทั้งหมด 193 ประเทศ<sup>50</sup>

หลักการสำคัญขององค์การสหประชาชาติ มีดังนี้<sup>51</sup>

1. หลักความเสมอภาคในอธิปไตย โดยทุกรัฐจะต้องมีความเสมอภาคกันในด้านอธิปไตย ประเทศสมาชิกสหประชาชาติจะต้องมีสิทธิ มีเสียง ที่เท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะประเทศที่มีขนาดใหญ่ หรือเป็นประเทศที่มีขนาดเล็กก็ตาม

2. หลักความมั่นคงร่วมกัน ประเทศสมาชิกต้องรวมกำลังกายเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพ และความมั่นคงร่วมกัน โดยจะต้องยอมรับและปฏิบัติตามข้อผูกพันตามกฎหมาย โดยเฉพาะคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงระหว่างประเทศ

3. หลักเอกภาพระหว่างมหาอำนาจ

4. หลักการไม่ใช้กำลังและการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี หลักการนี้มีขึ้นมาเพื่อที่จะจำกัดความขัดแย้งทั้งหลายให้อยู่ในขอบเขต เพื่อที่จะไม่กระทบต่อสันติภาพโดยรวม

5. หลักความเป็นสากลขององค์กร โดยองค์กรจะมีลักษณะที่เปิดกว้างแต่แต่ละรัฐ จะมีความสันติและประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกจะพึงปฏิบัติตามหลักการของสหประชาชาติเท่าที่จำเป็นแก่การรักษาสันติภาพก็ได้

6. หลักการเคารพเขตอำนาจศาล โดยกำหนดให้ไม่มีข้อความใดในบทบาทที่ให้อำนาจแก่สหประชาชาติที่จะสามารถเข้าแทรกแซงกิจการที่อยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐได้

นอกจากนี้ องค์การสหประชาชาติได้มีการจัดแบ่งโครงสร้างบริหารออกเป็น 6 องค์กร ดังนี้<sup>52</sup>

1. สมัชชาใหญ่ (General Assembly) สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเป็นองค์กรหลักที่ประกอบไปด้วยสมาชิกทั้งหมดขององค์การสหประชาชาติ การประชุมของสมัชชาใหญ่จะเป็นเสมือนเวทีจำลองของการเมืองระหว่างประเทศที่สะท้อนถึงบทบาทหรือสถานะของแต่ละประเทศที่เป็นอยู่

<sup>50</sup> United Nations, "Member states of the United Nations," Retrieved on 13 December 2020, from <http://www.un.org/en/members/index.shtml#text>

<sup>51</sup> "กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ," สืบค้นจากวันที่ 15 ธันวาคม 2563, จาก [www.thai-inter-org.mfa.go.th](http://www.thai-inter-org.mfa.go.th)

<sup>52</sup> United Nations "Structure and Organization," Retrieved on 13 December 2020 from <http://www.un.org/en/members/index.shtml#text>



หรืออาจกล่าวได้ว่าสมัชชาใหญ่สหประชาชาติจะทำหน้าที่คล้ายกับรัฐสภา เพราะว่าจะมีการประชุมกันเป็นประจำอย่างสม่ำเสมอทุกปีหรือเรียกได้ว่าเป็นการประชุมสมัชชาใหญ่สมัยสามัญ ซึ่งจะเป็นการประชุมภายใต้ประธานซึ่งถูกเลือกตั้งมาจากรัฐสมาชิก สมาชิกทั้งหมดสามารถที่จะเสนอญัตติแก่สมาชิกอื่นๆได้ เพื่อที่จะได้อภิปรายถกเถียงและแก้ไขปัญหาต่างๆ รวมทั้งเสนอข้อแนะนำต่างๆ เช่นเดียวกับรัฐสภาภายในของรัฐตนเอง โดยที่การประชุมใหญ่ของผู้แทนประเทศสมาชิกทุกประเทศจะมีสิทธิออกเสียงได้ประเทศละ 1 เสียงเท่านั้น

2. คณะมนตรีความมั่นคง (Security Council) เป็นองค์กรที่ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มีการจำกัดจำนวน โดยมีหน้าที่หลักในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจที่จะผูกมัดประเทศสมาชิกให้ปฏิบัติตามการตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติตามข้อตกลงในกฎบัตร ข้อที่ 25<sup>53</sup> ซึ่งได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

3. คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council) หรือที่เรียกโดยทั่วไปว่า ECOSOC เป็นองค์กรหลักของสหประชาชาติที่ดั่งขึ้นมาเพื่อที่จะทำหน้าที่ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมจะทำการริเริ่มการศึกษาและรายงานเกี่ยวกับเรื่องระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษา และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการทำคำแนะนำเพื่อความมุ่งประสงค์ที่จะส่งเสริมการเคารพและปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนและอิสราภาพ

4. คณะมนตรีภาวะทรัสตี (Trusteeship Council) ดั่งขึ้นมาเพื่อที่จะรับผิดชอบในการดูแลดินแดนที่ยังไม่ได้เป็นเอกราชและให้อยู่ภายใต้ระบบภาวะทรัสตี เพื่อพยายามส่งเสริมและพัฒนาให้มีความพร้อมในการปกครองตนเองจนกว่าจะได้รับเอกราชต่อไป ซึ่งปัจจุบันคณะมนตรีภาวะทรัสตีได้ยุติการปฏิบัติงานไปแล้ว เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ. 1994<sup>54</sup>

5. ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (The International Court of Justice) ถูกก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1945 จากผลของกฎบัตรสหประชาชาติ โดยมีหน้าที่พิจารณาคดีพิพาทกฏหมายระหว่างประเทศและให้คำแนะนำทางกฏหมายแก่สมัชชาใหญ่ คณะมนตรีความมั่นคง และองค์กรอื่นๆ ของ

<sup>53</sup> Charter of the United Nations Chapter v: The Security Council Article 25

<sup>54</sup> United Nations, "Trusteeship Council," Retrieved on 13 December 2020, from

สหประชาชาติซึ่งศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมีความสำคัญต่อการตัดสินปัญหาของสหประชาชาติเป็นอย่างมาก

6. สำนักงานเลขาธิการ (The Secretariat) สำนักงานเลขาธิการจะประกอบไปด้วยเลขาธิการจำนวน 1 คน โดยเลขาธิการจะเป็นผู้บริหารงานสำนักงานซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมใหญ่สมัชชาใหญ่และจะอยู่ในตำแหน่งวาระละ 5 ปี โดยเลขาธิการที่ได้รับการคัดเลือกนั้นจะต้องมีมาตรฐานประสิทธิภาพการทำงานสูงสุด มีความสามารถและซื่อสัตย์ ตามที่กฎบัตรสหประชาชาติได้ระบุไว้ นอกจากนี้เลขาธิการองค์การสหประชาชาติจะต้องควบคุมดูแลกิจการด้านบริหารและธุรการขององค์กรต่างๆ ในองค์การสหประชาชาติ ตลอดจนการแก้ไขปัญหาทางการเมืองและปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสันติภาพของโลกด้วย

### 3.1.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

ปัญหาและภัยคุกคามการทุจริตถือเป็นปัญหาและเป็นวาระที่ในหลากหลายประเทศให้ความสนใจ เนื่องจากการทุจริตได้เกิดขึ้นในหลายประเทศต่างๆ ทั่วโลกและเป็นการทุจริตที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ตลอดจนรูปแบบของการทุจริตนั้นมีความซับซ้อนมากกว่าในอดีต ไม่ว่าจะเป็นการทุจริตเชิงนโยบายที่ฝ่ายบริหารเข้าไปกำหนดนโยบาย หรือมีการผลักดันให้มีการออกกฎหมายที่ประโยชน์ในทางที่ไม่ชอบต่อกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม ตลอดจนลักษณะของการทุจริตจะมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบในลักษณะเครือข่ายข้ามพรมแดนประเทศ เมื่อเป็นเช่นนั้นการทุจริตย่อมสร้างความเสียหายและส่งผลกระทบต่อทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครองในประเทศนั้นๆเป็นอย่างมาก ดังนั้น การทำให้ปัญหาการทุจริตหมดไปจากประเทศใดประเทศหนึ่งนั้นจะต้องได้รับความร่วมมือในระดับสากล ทำให้ที่ประชุมสมัชชาแห่งสหประชาชาติ จึงได้มีการจัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ขึ้นมา เพื่อช่วยในการวางกรอบหลักเกณฑ์ของกฎหมายของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ในการที่จะแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องดังกล่าวอย่างจริงจัง โดยให้ประเทศสมาชิกสหประชาชาติซึ่งครอบคลุมไปทั่วทุกภูมิภาคของโลกนั้นจะต้องให้สัตยาบันเกี่ยวกับการประสานความร่วมมือระหว่างกัน โดยการให้สัตยาบันนี้ให้มีประเทศสมาชิกสหประชาชาติได้ร่วมลงนามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ในระหว่างวันที่ 9-11 ธันวาคม พ.ศ. 2546 ณ ประเทศเม็กซิโก และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2548 ซึ่งจากการร่วมมือของประเทศสมาชิกในครั้งนี้ทำให้อนุสัญญานับนี้ถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการกำหนดกรอบความร่วมมือทางกฎหมายและกำหนดมาตรฐานระดับสากลในการต่อต้านการทุจริตทั้งในระดับภายในประเทศและระดับสากลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับประเทศ

ไทยได้มีการลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 ที่เมืองเมริดา ประเทศเม็กซิโก<sup>55</sup> และได้ยื่นสัตยาบันเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับดังกล่าวต่อเลขาธิการสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2554<sup>56</sup>

สาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 จะมีเนื้อหา มาตรการ และหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริตอย่างเป็นระบบ และในหลายๆ ประเทศนำเอา มาเป็นเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อที่จะควบคุมและป้องกันปัญหาการทุจริตทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ด้วย นอกจากนี้ความผิดฐานทุจริตจะครอบคลุมไปถึงการให้สินบนและรับสินบนการยกยอกทรัพย์สิน การใช้อิทธิพลโดยไม่ชอบ การร่ำรวยผิดปกติ และการฟอกเงิน รวมทั้งการกำหนดมาตรการในการป้องกัน และให้การช่วยเหลือทางด้านวิชาการ โดยจะเน้นให้ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม สื่อมวลชน จะต้องมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตด้วยเช่นกัน<sup>57</sup>

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ประกอบไปด้วยเนื้อหา ที่แบ่งออกเป็น 8 หมวด 71 ข้อ โดยแต่ละหมวดมีสาระสำคัญ ดังนี้<sup>58</sup>

หมวดที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป<sup>59</sup> (ข้อ 1-4)

กล่าวถึง ความประสงค์ของอนุสัญญา บทนิยาม คำจำกัดความ ขอบเขตของการบังคับใช้ อนุสัญญาและหลักการเคารพอธิปไตยของรัฐภาคี

ก. ความประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ความประสงค์ของอนุสัญญาฉบับนี้ เป็นการส่งเสริมและเสริมสร้างมาตรการ หลักเกณฑ์ต่างๆ ในการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการส่งเสริม สนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก ตลอดจนการช่วยเหลือทางด้านวิชาการอย่างเหมาะสม

<sup>55</sup> ศาสตราจารย์แสวง บุญเฉลิมวิภาส และไพศาล ลิ้มสถิตย์, “พันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตพ. ศ. 2003,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2563, จาก [http://www.library.coj.go.th/Openmedia/index?f=.file\\_upload/module/manage\\_digital\\_file/digital\\_file/2ebff340.pdf](http://www.library.coj.go.th/Openmedia/index?f=.file_upload/module/manage_digital_file/digital_file/2ebff340.pdf)

<sup>56</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, การป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ, (ม.ป.ท: สำนักพิมพ์ บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด, 2555).

<sup>57</sup> สำนักงานต่างประเทศ สำนักงาน ป.ป.ช., สรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ฉบับผู้บริหาร, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานต่างประเทศ สำนักงาน ป.ป.ช., 2551).

<sup>58</sup> United Nations Convention Against Corruption 2003

<sup>59</sup> United Nations Convention against Corruption 2003: Article 1 Statement of purpose

### ข. บทนิยาม

บทนิยามที่ได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ถือเป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อให้เป็นไปตามความประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 โดยในบทนิยามนี้จะเป็นการกำหนดความหมาย และคำจำกัดความ

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายถึง บุคคลใดที่ดำรงตำแหน่งด้านนิติบัญญัติ การบริหาร การปกครอง รวมถึงตุลาการ ไม่ว่าจะมาจากการแต่งตั้งหรือโดยเลือกตั้ง จะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว โดยไม่ต้องคำนึงถึงความอาวุโสของผู้นั้น หรือบุคคลอื่นใด ที่ปฏิบัติงานอันเกี่ยวข้องกับหน้าที่ราชการ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานรัฐ หรือในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ รวมถึงบุคคลอื่นใด ซึ่งกฎหมายของประเทศสมาชิกนั้นกำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

“เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ” หมายถึง บุคคลใดที่ดำรงตำแหน่งด้านนิติบัญญัติ การบริหาร การปกครอง รวมถึงตุลาการ ของรัฐต่างประเทศ ไม่ว่าจะมาจากการแต่งตั้งหรือโดยเลือกตั้ง และผู้นั้นได้ปฏิบัติงานให้แก่รัฐต่างประเทศ

“เจ้าหน้าที่องค์การภาครัฐระหว่างประเทศ” หมายถึง เจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศ หรือบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากองค์การภาครัฐ ให้ปฏิบัติหน้าที่

“ทรัพย์สิน” หมายถึง ทรัพย์สินทุกประเภท ทั้งมีรูปร่างหรือไม่มีรูปร่าง อสังหาริมทรัพย์ หรือสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนเอกสารทางกฎหมาย

“ทรัพย์สินที่ได้มาจากกระทำความผิดทางอาญา” หมายถึง ทรัพย์สินที่เกิดจากการกระทำ ความผิดทางอาญาไม่ว่าจะรับมาโดยตรงหรือโดยทางอ้อม

“การอายัด” หมายถึง การห้ามโอน เปลี่ยนแปลง จำหน่าย เคลื่อนย้ายทรัพย์สิน

“การริบทรัพย์สิน” หมายถึง การริบทรัพย์สินอย่างถาวรหรือตามคำสั่งศาล

### ก. ขอบเขตของการบังคับใช้

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 กำหนดขอบเขตการบังคับใช้ในการป้องกันปราบปราม และการสอบสวน ตลอดจนการดำเนินคดีเกี่ยวกับกรณีการทุจริต

หมวดที่ 2 มาตรการป้องกันการทุจริต<sup>60</sup> (ข้อ 5-14)

<sup>60</sup> United Nations Convention against Corruption 2003: Article 2 Use of terms

กล่าวถึง พันธกรณีของรัฐภาคีที่จะต้องกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติเชิงป้องกัน เพื่อต่อต้านการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการกำหนดมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐ และภาคเอกชน ตั้งแต่การจัดตั้งองค์กรพิเศษเพื่อต่อต้านการทุจริตเชิงป้องกัน จนถึงนโยบายและแนวทางในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการส่งเสริมธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส และการตรวจสอบได้

ข. พันธกรณีของรัฐภาคีที่จะต้องกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติเชิงป้องกันเพื่อต่อต้านการทุจริต

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องพัฒนาและปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ในการต่อต้านการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ภายใต้หลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของประเทศสมาชิกรุ่นๆ ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกต้องประสานความร่วมมือ และส่งเสริมพัฒนามาตรการต่างๆ ให้เป็นไปอย่างเหมาะสม

ค. การจัดตั้งองค์กรพิเศษเพื่อต่อต้านการทุจริต

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องมีองค์กรที่มีหน้าที่ในการป้องกันปละปรามการทุจริต โดยให้เป็นไปตามหลักการขั้นพื้นฐานของระบบกฎหมายของประเทศนั้นๆ ทั้งนี้ต้องมีความเป็นอิสระ โดยจะต้องแจ้งชื่อและที่อยู่ขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นนั้นให้เลขาธิการสหประชาชาติทราบด้วย

ง. นโยบายและแนวทางในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการส่งเสริมธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใสและการตรวจสอบได้

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการส่งเสริมค่านิยม คุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งทำให้เกิดแนวความคิดในการริเริ่มจัดทำ “ประมวลจริยธรรมระหว่างประเทศของเจ้าหน้าที่รัฐ” และก่อให้เกิดประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการจัดทำประมวลจริยธรรมหรือมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐให้เป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสม

หมวดที่ 3 การกำหนดความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย<sup>61</sup> (ข้อ 15-42)

กล่าวถึง กำหนดให้การกระทำบางอย่างที่กฎหมายแห่งรัฐภาคียังไม่ได้มีการกำหนดว่าเป็นความผิดทางอาญานั้น รัฐภาคีจะต้องกำหนดให้การกระทำผิดนั้นถือเป็นความผิดทางอาญา

<sup>61</sup> United Nations Convention against Corruption 2003: Article 3 Scope of application

เช่น การให้สินบน การยกยอกทรัพย์สินของรัฐ การกระทำที่สนับสนุนการทุจริต การขัดขวางกระบวนการยุติธรรมการใช้อิทธิพล การปกปิด และการฟอกเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิด รวมถึงมาตรการที่ใช้ในการดำเนินการกับภาคเอกชนที่ร่วมกับการกระทำทุจริตด้วย เช่น การอายัด การยึด การริบทรัพย์สิน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้ครอบคลุมการทุจริตได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ในหมวดที่ 3 ได้กล่าวถึง

ก. เขตอำนาจศาล

ประเทศสมาชิกต้องกำหนดเขตอำนาจศาล หากว่าความผิดนั้นได้กระทำภายในประเทศของตน หรือความผิดที่เกิดจากการมีส่วนร่วม การเข้าร่วม การสมคบกระทำความผิด ตลอดจนการพยายามกระทำความผิด

ข. การอายัด การยึด การริบทรัพย์สิน

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องมีมาตรการที่จำเป็นภายในระบบกฎหมายของตน เช่น มาตรการการอายัด ยึด ริบทรัพย์สินสำหรับผู้กระทำความผิด แต่ทั้งนี้ประเทศสมาชิกต้องมีข้อกำหนดให้ผู้กระทำความผิดสามารถที่จะแสดงที่มาโดยชอบของทรัพย์สินนั้นได้ โดยกำหนดให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายประเทศของตน อีกทั้งการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการยึด อายัด ริบทรัพย์สิน โดยการให้อำนาจแก่ศาลและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ในการที่จะออกคำสั่งนั้นได้

หมวดที่ 4 ความร่วมมือระหว่างประเทศ<sup>62</sup> (ข้อ 43-50)

กล่าวถึง กำหนดให้รัฐภาคีต้องกำหนดรูปแบบความร่วมมือทางกฎหมายระหว่างกัน ในการรวบรวมและนำส่งพยานหลักฐาน การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การติดตามอายัด ยึดและริบทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริต โดยเน้นย้ำว่าความร่วมมือระหว่างประเทศมีความจำเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการป้องกันการสืบสวน การสอบสวน การฟ้องคดี การยึด และการคืนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำโดยมิชอบ

ก. ความร่วมมือทางกฎหมายระหว่างประเทศ

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องให้ความร่วมมือซึ่งกันและกันในการสืบสวนสอบสวนกรณีเกี่ยวกับการทุจริต รวมถึงการให้ความ

<sup>62</sup> United Nations Convention against Corruption 2003: Article 4 Protection of sovereignty

ร่วมมือในกระบวนการพิจารณาไม่ว่าจะเป็นทางแพ่งหรือทางปกครองอันเกี่ยวข้องกับการทุจริต ตลอดจนความผิดทางอาญา

ข. การรวบรวมและนำส่งพยานหลักฐาน การส่งผู้ร้ายข้ามแดน

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 กำหนดเงื่อนไขว่าความผิดที่จะขอให้มีการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนได้นั้นจะต้องเป็นความผิดที่สามารถลงโทษได้ตามกฎหมายภายใน ทั้งของประเทศสมาชิกที่ร้องขอและประเทศสมาชิกที่ได้รับการร้องขอ

ค. การสืบสวน การสอบสวน

ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการจัดทำข้อตกลง ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้อง อาจดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานสืบสวนสอบสวนร่วมกัน โดยต้องเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายในประเทศของตน

หมวดที่ 5 การติดตามทรัพย์สินคืน<sup>63</sup> (ข้อ 51-59)

กล่าวถึง การติดตามทรัพย์สินคืนนั้น จะต้องเกิดจากความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือระหว่างรัฐภาคีที่ร้องขอ ตลอดจนพิจารณาถึงผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียของผู้เสียหาย หรือผู้เป็นเจ้าของโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดนั้น

ก. การป้องกันและการสืบหาการโอนทรัพย์สินอันเกิดจากการกระทำความผิด

ประเทศสมาชิกต้องกำหนดมาตรการที่จำเป็นในการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลอันเกี่ยวกับเงินฝาก หรือการได้มาของทรัพย์สิน โดยมาตรการดังกล่าวจะต้องเป็นการสืบหาอย่างมีเหตุสมควร

ข. มาตรการการติดตามทรัพย์สินคืน

ประเทศสมาชิกต้องกำหนดมาตรการที่สอดคล้องกับระบบกฎหมายภายในประเทศของตน โดยต้องดำเนินมาตรการที่อาจจำเป็น เช่น การกำหนดมาตรการที่ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิด จ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายจากการกระทำความผิดนั้นได้ เป็นต้น

หมวดที่ 6 ความช่วยเหลือทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร<sup>64</sup> (ข้อ 60-62)

กล่าวถึง มาตรการต่างๆที่เกี่ยวกับการฝึกอบรมวิจัยและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนการให้

<sup>63</sup> United Nations Convention against Corruption 2003: Article 5 Preventive anti-corruption policies and practices

<sup>64</sup> United Nations Convention against Corruption 2003: Article 6 Preventive anti-corruption body or bodies

ความช่วยเหลือแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกันขององค์การระหว่างประเทศและองค์การระดับภูมิภาค

ก. การฝึกอบรมวิจัยและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการพัฒนา ปรับปรุง โครงสร้างฝึกอบรมให้แก่บุคลากรที่รับผิดชอบงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภายในประเทศของตน ไม่ว่าจะเป็ นมาตรการในการสืบหา สืบสวนสอบสวน การวางแผนในการต่อต้านการทุจริต หรือกลไกและวิธีการทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างมากที่สุด

ข. การให้ความช่วยเหลือแลกเปลี่ยน

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องจัดทำข้อตกลงว่าด้วยความช่วยเหลือด้านวัสดุอุปกรณ์และการสนับสนุนด้านการปฏิบัติ โดยคำนึงถึงความจำเป็น การป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

หมวดที่ 7 กลไกในการปฏิบัติตามอนุสัญญา<sup>65</sup> (ข้อ 63-64)

กล่าวถึง การปฏิบัติตามอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการประชุมใหญ่ของรัฐภาคี ตลอดจน บทบาทหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการ

หมวดที่ 8 บทสุดท้าย (ข้อ 65-71)

กล่าวถึง การปฏิบัติตามอนุสัญญาการระงับข้อพิพาท การลงนามการให้สัตยาบัน การให้ความเห็นชอบ การยอมรับ ตลอดจนการมีผลบังคับใช้ การแก้ไขเพิ่มเติม การบอกเลิก และภาษาที่ใช้ในการจัดทำอนุสัญญา

จะเห็นได้ว่าอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 เป็นอนุสัญญาที่เกิดจากความร่วมมือของสังคมโลก ในการที่จะส่งเสริมและสร้างเสริมสร้างมาตรการในการป้องกันและต่อต้านการทุจริต เพราะในทุกประเทศตระหนักได้ว่าปัญหาการทุจริตนั้นเป็นบ่อเกิดของปัญหาสำคัญในสังคมมนุษย์หลายประการ และการที่จะทำให้ปัญหาการทุจริตหมดไปจากประเทศนั้น ไม่อาจจะกระทำได้โดยลำพัง แต่จะต้องเกิดจากความร่วมมือในระดับสากลด้วย

<sup>65</sup> United Nations Convention against Corruption 2003: Article 7 Public sector



### 3.1.2 การบังคับใช้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 กับประเทศไทย

ดังที่กล่าวในข้างต้นแล้วว่า ประเทศไทยได้มีการลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 ที่เมืองเมริดา ประเทศเม็กซิโก<sup>66</sup> และได้ยื่นสัตยาบันเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวต่อเลขาธิการสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2554<sup>67</sup> ซึ่งอนุสัญญานี้เริ่มมีผลผูกพันและใช้บังคับกับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคม 2554 เป็นต้นมา ทำให้ประเทศไทยได้เข้าเป็นประเทศภาคีสมาชิก และมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าวนี้ ด้วย โดยการนำเอาข้อกำหนดต่างๆ ในอนุสัญญาดังกล่าวมาปรับใช้ผ่านทางกฎหมายในประเทศ เพื่อที่จะมุ่งป้องกันและปราบปรามการกระทำที่เป็นการทุจริตในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการทุจริตนั้น จะเป็นการทุจริตในทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม รวมถึงการทุจริตเล็กน้อยหรือการทุจริตที่ใหญ่ ทำให้ประเทศไทยจึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมา โดยเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (หรือที่เรียกว่า สำนักงาน ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักของไทยในการปฏิวัติกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (หรือที่เรียกว่า สำนักงาน ป.ป.ท.) เป็นหน่วยงานร่วมสนับสนุนการดำเนินการตามอนุสัญญาดังกล่าวด้วย

สำหรับประเทศไทยได้มีการรองรับพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 : United Nations Convention against Corruption 2003 ไว้ 3 ประการ<sup>68</sup> คือ

1. การเพิ่มบทนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลต่างประเทศ” และ “เจ้าหน้าที่ขององค์กรระหว่างประเทศ

<sup>66</sup> แสวง บุญเฉลิมวิภาส และไพศาล ลิ้มสถิตย์, “พันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2563, จาก <http://www.library.coj.go.th/Openmedia/index>

<sup>67</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, การป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ, (ม.ป.ท: สำนักพิมพ์ บริษัท พรักหวานกราฟฟิค จำกัด, 2555).

<sup>68</sup> สำนักงานต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สรุปลงสาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 UNCAC ฉบับผู้บริหาร,

2. การเพิ่มหลักการของอายุความสะดุดหยุดลง มาใช้บังคับในกรณีที่ผู้กระทำความผิด จำเลย หรือผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุด ในความผิดต่อเจ้าพนักงาน ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อเจ้าพนักงานไรการยุติธรรม และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

### 3. การติดตามสินทรัพย์คืน

จะเห็นได้ว่า การทุจริตถือเป็นปัญหาสำคัญของระดับชาติและของประเทศต่างๆทั่วโลก หากประเทศใดที่มีอัตราการทุจริตที่สูงย่อมส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และเมื่อเป็นเช่นนั้นย่อมทำให้ระบบการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้นมีความถดถอย ประชาชนขาดคุณภาพชีวิตที่ดี ขาดโอกาสในการที่จะได้รับสวัสดิการที่ดีที่พึงได้รับจากรัฐ นอกจากนี้ปัญหาการทุจริตยังถือว่าเป็นภัยต่อสังคมที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางของประเทศเป็นอย่างมาก หากประเทศที่ไม่สามารถจัดการกับปัญหาการทุจริตได้อย่างเด็ดขาดแล้วและปล่อยให้ปัญหารื้อรังก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศเหล่านั้นอย่างเห็นได้ชัด เช่นประเทศอาร์เจนตินา และประเทศฟิลิปปินส์ อดีตเคยพัฒนาระบบเศรษฐกิจของตนได้ดีในระดับหนึ่งแต่หลังจากที่ไม่สามารถจัดการกับปัญหาการทุจริตภายในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพส่งผลให้ปัจจุบันประเทศทั้งสองก็มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ตกต่ำ<sup>69</sup> ซึ่งแตกต่างตรงกันข้ามกับประเทศที่มีระบบและกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ดี แม้ว่าครั้งหนึ่งประเทศเหล่านี้จะเคยตกอยู่ในสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ย่ำแย่ แต่ก็สามารถพัฒนาตนเองจนกลายมาเป็นหนึ่งในประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็งและมั่นคงได้ อันเนื่องมาจากระบบและกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีประสิทธิภาพมากกว่าประเทศอื่นๆ นั่นก็คือ ประเทศสิงคโปร์

### 3.2 ประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์ (Singapore) หรือสาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นนครรัฐสมัยใหม่และเป็นประเทศที่มีลักษณะเป็นเกาะและมีขนาดเล็กที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พื้นที่ส่วนใหญ่จะตั้งอยู่นอกปลายทิศใต้ของคาบสมุทรมาลายู มีพื้นที่รวม 718.3 ตารางกิโลเมตร โดยทิศเหนือของประเทศสิงคโปร์จะติดกับรัฐยะโฮร์ ประเทศมาเลเซีย ทิศตะวันออกติดกับทะเลจีนใต้ ทิศตะวันตก

<sup>69</sup> สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เอกสารวิชาการ สาธารณรัฐสิงคโปร์กับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 2559

ติดกับประเทศมาเลเซีย และช่องแคบมะละกา ส่วนทิศใต้ติดกับช่องแคบมะละกา ใกล้กับเกาะเรียด (Riau) ของอินโดนีเซีย พื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศสิงคโปร์จะประกอบไปด้วยเกาะต่างๆ สำหรับการปกครองของประเทศสิงคโปร์จะเป็นการปกครองแบบสาธารณรัฐระบบรัฐสภา (Parliamentary Parliament) มีสภาเดียว โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ ซึ่งจะมีวาระ 6 ปี และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำรัฐบาล ซึ่งมีวาระ 5 ปี ประเทศสิงคโปร์ได้ชื่อว่าเป็นศูนย์กลางพาณิชย์สำคัญของโลกแห่งหนึ่ง เพราะสิงคโปร์ถือเป็นเมืองที่มีท่าสำคัญและทันสมัยที่สุดประกอบกับสิงคโปร์มีท่าเรือที่ใหญ่เป็นอันดับสองของเอเชีย และเป็นท่าเรือที่มีการขนส่งสินค้ามากเป็นอันดับสามของโลก<sup>70</sup>

อย่างไรก็ตามประเทศสิงคโปร์ ครั้งหนึ่งเคยได้รับการขนานนามจากประเทศต่างๆ ว่าเป็นประเทศที่ยากจนและเต็มไปด้วยปัญหาการทุจริตภายในประเทศที่ค่อนข้างสูง ในปี พ.ศ. 2502 ประเทศสิงคโปร์เริ่มมีรัฐบาลโดยการปกครองตนเอง ทำให้ในสมัยนั้นประเทศสิงคโปร์มีกฎหมายที่ค่อนข้างอ่อน จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การทุจริตคอร์รัปชันในสิงคโปร์ในช่วงเวลานั้นมีค่อนข้างสูง ประกอบกับไม่มีองค์กรปราบปรามการทุจริตที่มีอำนาจเด็ดขาดเพียงพอ อีกทั้งข้าราชการประสบภาวะเงินเดือนน้อยไม่เหมือนดังเช่นกับภาคเอกชน ทำให้การดำเนินงานในแต่ละครั้งของประชาชนหากต้องการความรวดเร็วก็ต้องอาศัยการจ่ายเงินให้กับทางเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐในขณะนั้นก็มีความต้องการในเรื่องของสินบน เพราะภาระหนี้สินของข้าราชการแต่ละคนมีจำนวนที่มากมาย จนกระทั่งเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2508 ความเปลี่ยนแปลงได้เริ่มเกิดขึ้นหลังจากที่สิงคโปร์ได้ประกาศเป็นเอกราช ซึ่งในสมัยนั้นนักการเมืองรุ่นใหม่ได้พยายามทำให้ข้าราชการปลดเปลื้องภาวะทางการเงินให้ได้มากที่สุด โดยให้มีการสายสัมพันธ์กับภาคธุรกิจมากขึ้น และเพิ่มอำนาจให้กับองค์กรปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันให้ดำเนินการได้อย่างกว้างขวางและเด็ดขาดมากขึ้นจากเดิม โดยการเพิ่มโทษคดีทุจริตคอร์รัปชันให้เป็นโทษขั้นรุนแรง ในขณะที่กักรัฐบาลก็ปรับเปลี่ยนรายได้ให้แก่เหล่าข้าราชการมากขึ้น ให้เทียบเท่ากับภาคธุรกิจของเอกชน ด้วยยุทธวิธีดังกล่าวที่เน้นการป้องกันการทุจริตเป็นนโยบายหลักและแสวงหาแนวทางในการปราบปรามปัญหาการทุจริตภายในประเทศแบบค่อยเป็นค่อยไปแต่เด็ดขาดและเป็นระบบ ส่งผลให้ประเทศสิงคโปร์ในปัจจุบันได้รับการยกย่องว่าเป็นประเทศที่มีความโปร่งใสมากที่สุดในโลก โดยได้รับผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน

<sup>70</sup> Singapore: History, “Singapore 1994 Asian Studies University of Texas at Austin,” Archived from the original Retrieved on 20 December 2020

(Corruption Perceptions Index CPI)<sup>71</sup> จากองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International :TI)<sup>72</sup> ในปี 2562 ลำดับที่ 4 จากทั้งหมด 180 ประเทศทั่วโลก และได้รับผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (CPI) ในปี 2562 ลำดับที่ 1 จาก 10 ประเทศในภูมิภาคอาเซียน<sup>73</sup> สำหรับประเทศไทยได้รับผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (CPI) ในปี 2562 เป็นลำดับที่ 101 จากทั้งหมด 180 ประเทศทั่วโลก และได้รับผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (CPI) ในปี 2562 เป็นลำดับที่ 6 จาก 10 ประเทศในภูมิภาคอาเซียน ทำให้ประเทศสิงคโปร์จึงมีความน่าสนใจที่ศึกษายุทธวิธีในการปราบปรามการทุจริต เพราะก่อนที่สิงคโปร์จะประสบความสำเร็จได้ดังเช่นปัจจุบัน ก็เคยประสบปัญหาต่างๆมากมายเช่นกัน แต่ด้วยความเด็ดขาดและการเอาจริงเอาจังกับการปราบปรามการทุจริต ทำให้ประเทศสิงคโปร์สามารถที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้สำเร็จจนได้รับการยอมรับจากนานาประเทศดังเช่นทุกวันนี้ ดังนั้นประเทศสิงคโปร์จึงเป็นประเทศที่น่าศึกษา เพื่อที่จะเป็นตัวอย่างให้กับประเทศไทยในการที่จะแก้ไขปัญหาการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

<sup>71</sup> “Corruption Perceptions Index :CPI คือ คือดัชนีภาพลักษณ์ปัญหาการคอร์รัปชันของประเทศต่างๆทั่วโลก ค่าคะแนนของ CPI เริ่มตั้งแต่ 0 คะแนนถึง 10 คะแนน โดย 0 คะแนนเป็นคะแนนต่ำสุด หมายถึง การเกิดคอร์รัปชันสูงสุด ส่วน 10 คะแนนเป็นคะแนนสูงสุด หมายถึง มีภาพลักษณ์คอร์รัปชันน้อยที่สุดหรือมีความโปร่งใสในการบริหารจัดการสูงสุด โดยจัดทำขึ้นจากองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International :TI) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระนานาชาติที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบและแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน ซึ่งได้จัดทำดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ เป็นประจำทุกปีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2538,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2563, จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/ดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน>

<sup>72</sup> “องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2536 (ค.ศ. 1993) ในประเทศเยอรมนี เป็นองค์กรที่ไม่มุ่งหวังผลกำไร และเป็นองค์กรภาคประชาสังคมระดับโลกที่มีเครือข่าย 120 ประเทศทั่วโลก (ประเทศไทยมีองค์กรเพื่อความโปร่งใสจัดตั้งเป็นเครือข่ายเมื่อปี พ.ศ.2541) โดยมีการกิจที่สำคัญคือการสร้างการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่让世界ปราศจากการคอร์รัปชัน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2563, จาก <https://acoc.ops.moc.go.th>

<sup>73</sup> “ผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (CPI) ในปี 2561 ประเทศสิงคโปร์ยังคงเป็นประเทศที่ได้รับผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (CPI) เป็นลำดับที่ 1 จาก 10 ประเทศในภูมิภาคอาเซียน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2563, จาก [http://www.industry.go.th/anti\\_corrupt/index.php](http://www.industry.go.th/anti_corrupt/index.php)

### 3.2.1 องค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริต

การที่ประเทศสิงคโปร์ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศทั่วโลกว่ามีระบบการจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น เกิดจากการปฏิบัติงานของสำนักสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (The Corrupt Practices Investigation Bureau : CPIB) แต่กว่าจะมาเป็นสำนักสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชันนั้น มีฐานะเป็นเพียงกองงานหนึ่งของแผนงานสืบสวนทางอาชญากรรม ซึ่งมีชื่ออย่างเป็นทางการว่า กลุ่มงานต่อต้านการคอร์รัปชัน ในสังกัดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติของสิงคโปร์ เท่านั้น ซึ่งกลุ่มงานต่อต้านการคอร์รัปชันนี้ ถูกจัดตั้งครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ.1952 โดยมีชื่อว่า Anti-Corruption Branch (ACB) เป็นหน่วยงานย่อยของแผนกสืบสวนคดีอาชญากรรมของกรมตำรวจ แต่ด้วยความที่หน่วยงานมีคนทำงานเพียง 17 คน ทำให้อำนาจในการทำงานจึงไม่เบ็ดเสร็จเด็ดขาด ประกอบกับเกิดความไม่โปร่งใสในการทำงานเมื่อต้องสืบสวนคดีคอร์รัปชันที่มีตำรวจเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้องค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริต Anti-Corruption Branch (ACB) จึงได้ถูกยุบเลิก<sup>74</sup> เนื่องมาจากปัญหา 3 ประการ<sup>75</sup> คือ

1. กลุ่มงานต่อต้านการคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Branch : ACB) เป็นกลุ่มงานขนาดเล็กที่มีพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานไม่เพียงพอต่อภารกิจและความรับผิดชอบของกลุ่มงาน
2. ภารกิจของกลุ่มงานต่อต้านการคอร์รัปชัน เป็นเพียง 1 ใน 16 งานรับผิดชอบหลักของแผนงานสืบสวนทางอาชญากรรม ดังนั้นงานทางด้านต่อต้านการคอร์รัปชัน จึงไม่ใช่งานที่แผนกให้ความสำคัญเท่าที่ควร เพราะภารกิจของแผนงานสืบสวนทางอาชญากรรมก็มีเยอะมากอยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอดีตนั้นพบว่า การทุจริตเกิดขึ้นมากในหมู่ข้าราชการตำรวจ ทำให้งานด้านนี้จึงแทบไม่ได้รับความสนใจจากแผนกสืบสวนอาชญากรรมเลย
3. การปฏิบัติงานของกลุ่มงานต่อต้านการคอร์รัปชันไม่ประสบความสำเร็จ อันเนื่องมาจากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงและกว้างขวางในระบบของข้าราชการตำรวจ จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่จะทำให้การปฏิบัติงานของกลุ่มงานการต่อต้านการคอร์รัปชันที่อยู่ภายใต้สังกัดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติของสิงคโปร์นั้นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

<sup>74</sup> “สิงคโปร์และฮ่องกงปราบคอร์รัปชันได้อย่างไร, เกร็ดอนันต์ ล้วนแก้ว, กรุงเทพธุรกิจ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2563, จาก <http://www.thaipublica.org/2015/01/thailanfuturefoundation-2558-2/>

<sup>75</sup> ศุภวัฒน์กร วงศ์ชนวสุ และ สุริยานนท์ พลสมิ, บทบาทของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศสิงคโปร์ ฮ่องกง และเกาหลีใต้, วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น 2562

จากปัญหาข้างต้น ทำให้ประเทศสิงคโปร์ประสบปัญหาการคอร์รัปชัน โดยนักการเมืองและข้าราชการอย่างรุนแรง จนกระทั่งในปี ค.ศ.1959 ได้มีนายลี กวน ยู (Lee Kuan Yew) ชนะการเลือกตั้งและได้ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งการจัดการและการบริหารประเทศของนายลี กวน ยู นั้น ได้มีการนำเอาเรื่องจิตสำนึกมาใช้ในการพัฒนาประเทศชาติ ประกอบกับมีการณรงค์และป้องกันการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในทุกประเภท จนทำให้ประเทศสิงคโปร์จากเดิมที่ประสบปัญหาการคอร์รัปชันอย่างหนักได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจสังคมที่ดีขึ้น แต่ถึงอย่างไรก็ตามมีอยู่ช่วงระยะเวลาหนึ่งที่ประเทศสิงคโปร์ เริ่มมีปัญหาคอรัปชันระหว่างชาวมาเลเซียและชาวจีน จนทำให้ประเทศสิงคโปร์ต้องแยกตัวออกมา อันเนื่องมาจากเหตุการณ์อื้อฉาวของข้าราชการร่วมคณะรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีนายลี กวน ยู โดยที่นายลี กวน ยู มีความหนักแน่นว่าจะต้องลงโทษรัฐมนตรีที่คอร์รัปชันนั้นให้ได้ แม้จะต้องเสียเพื่อนหรือสร้างศัตรูเพิ่มขึ้น ต่อมาในปี ค.ศ. 1960 ได้มีพรรค People's Action Party (PAP) ได้ถูกคัดเลือกเข้ามาในการบริหารประเทศสิงคโปร์ โดยพรรค PAP เชื่อว่าวิธีการแก้ปัญหาคอร์รัปชันแบบค่อยเป็นค่อยไปนั้น ไม่มีทางประสบผลสำเร็จได้อย่างแท้จริง และแม้จะแก้ปัญหาคอร์รัปชันได้อยู่บ้างแต่หากหน่วยงานอื่นยังคงโกงกินอยู่ ก็ไม่มีทางที่จะแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันได้สำเร็จ ทำให้พรรค PAP จึงเลือกที่จะแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันโดยการลดโอกาสหรือแนวทางในการโกงกินเสียก่อน และหันมาใช้วิธีการเพิ่มเงินเดือนให้ข้าราชการได้กินคืออยู่ดีเพื่อหวังจะลดหรือตัดช่องทางในการโกงกินของข้าราชการ แต่สุดท้ายแล้วการคอร์รัปชันก็ยังคงไม่ลดละไป แต่ถึงอย่างไรการบริหารงานของพรรค PAP ทำให้เกิดการตั้งประเด็นหลักในการปฏิรูปกฎหมายการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันอยู่ 3 ด้านด้วยกัน<sup>76</sup> คือ

1. เพิ่มความยืดหยุ่นของตัวบทกฎหมายเพื่อให้สามารถปรับแก้ไขได้สะดวกจะได้ทันสมัยอยู่เสมอ
2. การตัดสินลงโทษผู้ต้องหาไม่จำเป็นต้องมีหลักฐานที่ชัดเจน แค่สามารถพิสูจน์ได้ว่าผู้ต้องหาทำผิดกรรม โน้มเอียงไปในทางที่ไม่ซื่อสัตย์และมีการคอร์รัปชัน ก็ลงโทษได้ทันที
3. หากผู้ต้องหาถูกตัดสินว่าผิดจริง ผู้ต้องหาผู้นั้นจะต้องรับโทษอย่างรุนแรง นอกจากนี้จะต้องจ่ายค่าปรับพร้อมทั้งการชดใช้ค่าเสียหายให้เท่ากับจำนวนเงินที่รับมาอีกด้วย

<sup>76</sup> สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เอกสารวิชาการ สาธารณรัฐสิงคโปร์กับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต, 2559

ขณะที่พรรค PAP ได้พยายามทำหน้าที่ของการบริหารประเทศนั้น พรรค PAP ได้ใช้เวลาในการต่อสู้ ป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชันอย่างจริงจัง มาเป็นระยะเวลาเกือบ 30 ปี จนทำให้ประชาชนเชื่อมั่นว่ารัฐบาล PAP นี้ เอาใจจริงเอาใจและเด็ดขาดกับเรื่องการคอร์รัปชันเป็นอย่างมาก ทำให้ประเทศสิงคโปร์สามารถควบคุมการคอร์รัปชันไว้ได้ในที่สุด ปัจจุบันองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสิงคโปร์ มีชื่อว่าสำนักสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (The Corrupt Practices Investigation Bureau : CPIB) และประเทศสิงคโปร์ถือเป็นประเทศแรกในเอเชียที่ก่อตั้งองค์กรเพื่อการต่อต้านการทุจริตขึ้นมาโดยเฉพาะ<sup>77</sup>

สำนักสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (The Corrupt Practices Investigation Bureau : CPIB) ได้ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1952 เป็นองค์กรอิสระที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการสอบสวน ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในสิงคโปร์ และเป็นหน่วยงานเดียวที่ได้จัดตั้งขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อให้ตรวจสอบความผิดเกี่ยวกับการทุจริตภายใต้กฎหมายป้องกันการทุจริต และความผิดอื่นๆ (The Prevention of Corruption Act :PCA)<sup>78</sup> สำนักสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชันเข้ามาทำหน้าที่หลักในการปฏิรูป โดยมีผู้อำนวยการสำนัก เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงาน CPIB และขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี<sup>79</sup> ทำให้สำนักสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชันเป็นหน่วยงานอิสระแยกออกจากองค์กรตำรวจและหน่วยงานอื่นๆ เพื่อป้องกันการแทรกแซงการสืบสวนในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตจากหน่วยงานในภาครัฐและภาคเอกชน

บทบาทหน้าที่หลักของสำนักสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน แบ่งหน้าที่สำคัญเป็น 3 ด้าน<sup>80</sup>

1. การรับเรื่องราวร้องทุกข์และสืบสวนสอบสวนเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันทั้งในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน

<sup>77</sup> แนวทางการประยุกต์มาตรการสากลเพื่อการต่อต้านการทุจริตของประเทศไทย, เอก ตังทรัพย์วัฒนา และอรอร ภูเจริญ, สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, กรุงเทพมหานคร 2553

<sup>78</sup> Corrupt Practices Investigation Bureau “Roles & Functions” Retrieved on 20 December 2020, from <https://www.cpiib.gov.sg/about-cpiib/roles-and-functions>

<sup>79</sup> สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เอกสารวิชาการ สาธารณรัฐสิงคโปร์กับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต, 2559

<sup>80</sup> “Corrupt Practices Investigation Bureau “About Us,” Retrieved on 20 December 2020, from [https://app.cpiib.gov.sg/cpiib\\_new/user/default.aspx?pgID=61#3](https://app.cpiib.gov.sg/cpiib_new/user/default.aspx?pgID=61#3)

2. การสืบสวนสอบสวนความประพฤติหรือการปฏิบัติงานโดยมิชอบของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3. การพิจารณาพฤติกรรมและกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการในการให้บริการสาธารณะเพื่อลดโอกาสของการเกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

หากพิจารณาจากบทบาทหน้าที่หลักของสำนักสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชันแล้ว จะเห็นได้ว่าไม่ได้มีความแตกต่างจากหน่วยงานที่ปฏิบัติงานทางด้านการต่อต้านการคอร์รัปชัน เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. หรือ สำนักงาน ป.ป.ท. ของประเทศไทยมากนัก แต่สิ่งที่ทำให้สำนักสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชันสามารถจัดการกับปัญหาการทุจริตได้อย่างประสบความสำเร็จคือการบังคับใช้กฎหมายที่มีลักษณะเข้มงวดและการออกแบบโครงสร้างขององค์กรในการปฏิบัติงานให้มีความคล่องตัวและเป็นระบบ ซึ่งโครงสร้างในการปฏิบัติงานของสำนักสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชันนั้น ประกอบไปด้วยแผนกงานหลักทั้งหมด 3 แผนก อันได้แก่<sup>81</sup>

1. แผนกงานสืบสวน (Investigations Department) เป็นแผนกงานที่มีขนาดใหญ่มากที่สุด และมีหน้าที่สำคัญ คือ งานด้านการสืบสวนความผิดที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน โดยแผนกงานสืบสวนนี้ จะประกอบไปด้วยฝ่ายงานสำคัญ 7 ฝ่าย คือ

- 1.1 ฝ่ายสืบสวนพิเศษในหน่วยงานภาครัฐ
- 1.2 ฝ่ายสืบสวนพิเศษภาคเอกชน
- 1.3 ฝ่ายสืบสวนทางการเงิน
- 1.4 ฝ่ายสืบสวนทั่วไป
- 1.5 กองงานอบรมด้านการสืบสวน
- 1.6 กองงานนโยบายด้านการสืบสวน
- 1.7 สายงานสัมพันธ์พิเศษ

โดยในแต่ละฝ่ายจะปฏิบัติงานด้านการสืบสวนที่แตกต่างกันออกไป แต่ฝ่ายที่ทำหน้าที่ในการสืบสวนหลักจะมีทั้งหมด 4 ฝ่าย ได้แก่

1. ฝ่ายสืบสวนพิเศษในหน่วยงานภาครัฐ

<sup>81</sup> Corrupt Practices Investigation Bureau, “Organisational Structure,” Retrieved on 20 December 2020, from <https://app.cpib.gov.sg/about-us/our-work/organisational-structure>



2. ฝ่ายสืบสวนพิเศษภาคเอกชน ทั้งสองฝ่ายนี้จะมีหน้าที่หลักในการปฏิบัติงานด้านการสืบสวนปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นภายในหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชน

3. ฝ่ายสืบสวนทางการเงิน จะเป็นฝ่ายที่ปฏิบัติงานด้านการทุจริตที่เกี่ยวกับการฟอกเงิน รวมถึงกระบวนการทุจริตในรูปแบบต่างๆ ที่เกี่ยวกับทางด้านการเงิน

4. ฝ่ายสืบสวนทั่วไป จะเป็นฝ่ายที่จะต้องปฏิบัติงานด้านการสืบสวนปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น โดยจะทำหน้าที่ในการวิเคราะห์แนวโน้มของปัญหาการคอร์รัปชัน รวมถึงการกำหนดนโยบายด้านการสืบสวนเพื่อจัดการกับปัญหาการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นภายในองค์กรประเภทต่างๆ

2. แผนกปฏิบัติการ (Operations Department) ประกอบไปด้วยหน่วยงานหลักภายใน 2 ฝ่าย ได้แก่

2.1 ฝ่ายกองงานการปฏิบัติงานและกองงานสนับสนุน มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในหลายๆด้าน ไม่ว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือในการจับกุมผู้ต้องหา รวมถึงการช่วยเหลือในการยึดทรัพย์ และวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานทางด้านต่างๆ ตลอดจนการสนับสนุนการใช้เทคนิคเกี่ยวกับการวิเคราะห์ทางคอมพิวเตอร์ เช่น การใช้เครื่องจับเท็จ (Polygraph Branch) ซึ่งมีความจำเป็นและเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของแผนกงานสืบสวน

2.2 ฝ่ายเชี่ยวชาญด้านวิชาการ มีบทบาทหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลและองค์ความรู้ต่างๆ โดยอาศัยความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานที่สำคัญของแผนกงานสืบสวน

3. แผนกประสานความร่วมมือ (Cooperate Affairs Department) ประกอบด้วยฝ่ายงานหลักที่สำคัญ จำนวน 4 ฝ่าย ได้แก่

3.1 ฝ่ายงานบริหารจัดการและพัฒนาประชาชน จะมีหน้าที่โดยตรงในการรับผิดชอบงานด้านการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลของสำนักสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดคุณสมบัติเจ้าหน้าที่ให้มีความสอดคล้องกับทิศทางกลยุทธ์ของการทำงานของสำนักสืบสวนการทุจริต ตลอดจนการสรรหาบุคลากร การพัฒนา การบริหารจัดการ รวมถึงการจัดทำกลยุทธ์ด้านงานทรัพยากรบุคคล

3.2 ฝ่ายงานบริหารและการเงิน จะแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายย่อย คือ

ฝ่ายที่ 1 ฝ่ายบริหาร มีหน้าที่ในการจัดการด้านการบริหาร และให้การสนับสนุนการบริหารภายในองค์กร ตลอดจนการตรวจสอบโครงการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆด้วย

ฝ่ายที่ 2 ฝ่ายการเงิน มีทำหน้าที่รับผิดชอบหลักในงานด้านการคลัง การจัดหาพัสดุอุปกรณ์ เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานของสำนักสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB)

ฝ่ายที่ 3 ฝ่ายงานด้านการจัดทำแผนนโยบายและประสานความร่วมมือ มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับด้านการวางแผนการจัดทำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสำนักสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) รวมถึงการพัฒนาองค์กรให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ที่สำคัญในการพิจารณาทบทวนนโยบายและสาระสำคัญของแผนงานด้านการต่อต้านการคอร์รัปชันของสำนักสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) และให้ความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งภายในประเทศและนอกประเทศ เพื่อที่จะจัดการกับปัญหาการคอร์รัปชัน

ฝ่ายที่ 4 ฝ่ายงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ มีบทบาทสำคัญในการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศประเภทต่างๆ ให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของสำนักสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) รวมทั้งการควบคุมดูแลระบบข้อมูลอีกด้วย

### 3.2.2 กฎหมายต่อต้านการทุจริต

ประเทศสิงคโปร์ได้มีการบัญญัติกฎหมายต่อต้านการทุจริตไว้หลายฉบับด้วยกัน ในที่นี้ผู้เขียนจะขอนำกฎหมายที่เกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตที่สำคัญอธิบาย ดังนี้

1. กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ค.ศ. 1960 (The Prevention of Corruption Act : PCA) เป็นกฎหมายที่มีขอบเขตครอบคลุมการทุจริตทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการรับสินของเจ้าพนักงาน โดยจะมีสำนักงานสืบสวนการทุจริต (Corruption practices Investigation Bureau : CPIB) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนและดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริต

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ค.ศ. 1960 (The Prevention of Corruption Act : PCA) ได้ถูกตราขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1960 หรือ พ.ศ. 2503 โดยจำแนกออกเป็นทั้งหมด 6 หมวด จำนวน 37 มาตรา ดังนี้<sup>82</sup>

<sup>82</sup> The Prevention of Corruption Act, 1960

หมวดที่ 1 (Preliminary) (มาตรา 1-2) เป็นบทบัญญัติทั่วไป จะเป็นบทบัญญัติที่อธิบาย คำนิยามตามกฎหมายฉบับนี้

หมวดที่ 2 (Appointment of Staff and Personnel Matters) (มาตรา 3-4) เป็นบทบัญญัติ ที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่มีความสำคัญต่อสำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริต เช่น การแต่งตั้งผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ และผู้ช่วยผู้อำนวยการ เป็นต้น รวมถึงสิทธิประโยชน์ ต่างๆ ที่เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรของสำนักงานสืบสวนสอบสวนมีสิทธิที่พึงจะได้รับ

หมวดที่ 3 (Offences and Penalties) (มาตรา 5-14) เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความผิด และ บทลงโทษ โดยจะกำหนดฐานความผิดในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต เช่น การให้สินบน การรับสิน บน เป็นต้น นอกจากนี้ยังกำหนดบทลงโทษทั้งผู้ให้และผู้รับ ซึ่งจะมีโทษปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์ สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

หมวดที่ 4 (Power of Arrest and Investigation) (มาตรา 15-22) เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับ อำนาจในการจับกุม และการสืบสวนสอบสวน โดยแบ่งออกเป็น อำนาจในการจับกุม ข้อกำหนด เกี่ยวกับการประกันตัว อำนาจในการสอบสวน อำนาจในการให้ได้ว่าซึ่งข้อมูลบัญชีธนาคาร หรือข้อมูล การถือหุ้น อำนาจในการค้นและการยึด เป็นต้น หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามจะมีโทษทั้งโทษปรับและโทษ จำคุก

หมวดที่ 5 (Evidence) (มาตรา 23-25) เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดี เช่น หลักฐานทางประเพณีไม่สามารถนำมากล่าวอ้างได้ หลักฐานเกี่ยวกับทรัพย์สินทางการเงิน หรือ หลักฐานของผู้สมรู้ร่วมคิด เป็นต้น

หมวดที่ 6 (Miscellaneous) (มาตรา 26-37) เป็นบทเบ็ดเตล็ด เช่น การคุ้มครองพยาน การกำหนดศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณา การตรวจสอบผู้กระทำความผิด หรือการลดโทษผู้กระทำ ความผิด เป็นต้น

2. กฎหมายว่าด้วยการทุจริตคอร์รัปชันเกี่ยวกับการซื้อขายยาเสพติด และอาชญากรรม ที่ร้ายแรง ค.ศ. 1993 (Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes) เป็นกฎหมายที่ให้ อำนาจในการตรวจ การยึดทรัพย์สินต่างๆ ของบุคคลที่ถูกตั้งข้อหาว่าทุจริตคอร์รัปชัน โดยกฎหมาย บั บ นี้ เป็นกฎหมายที่ถูกบัญญัติขึ้นมาเพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลที่กระทำความผิดนั้นสามารถนำเงินหรือ ทรัพย์สิน รวมทั้งผลประโยชน์ที่ได้จากการทุจริตคอร์รัปชันไปใช้ได้

กฎหมายว่าด้วยการทุจริตคอร์รัปชันเกี่ยวกับการซื้อขายยาเสพติด และอาชญากรรมที่ร้ายแรง ค.ศ. 1993 (Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes) ได้ถูกตราขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1993 หรือ พ.ศ. 2536 โดยจำแนกออกเป็นทั้งหมด 7 หมวด จำนวน 64 มาตรา ดังนี้<sup>83</sup>

หมวดที่ 1 (Preliminary) (มาตรา 1-3) เป็นบทบัญญัติทั่วไป จะเป็นบทบัญญัติที่อธิบายคำนิยามตามกฎหมายฉบับนี้

หมวดที่ 2 (Confiscation of Benefits of Drug Dealing or Criminal Conduct) (มาตรา 4-13) เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งทางอาญา เช่น คำสั่งเกี่ยวกับการยึดทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นต้น

หมวดที่ 3 (Enforcement, etc., of Confiscation Orders) (มาตรา 14-25) เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับใช้คำสั่งและผลของคำสั่ง เช่น การคิดค่าปรับ เป็นต้น

หมวดที่ 4 (Application to Absconded Persons) (มาตรา 26-29) เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน

หมวดที่ 5 (Information Gathering Powers) (มาตรา 30-42) เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจของเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรในการค้นหา หรืออำนาจในการเปิดเผยข้อมูลว่าสามารถเปิดเผยข้อมูลได้มากหรือน้อยเพียงใด

หมวดที่ 6 (Offences) (มาตรา 43-48) เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดในกรณีบุคคลใดบุคคลหนึ่งให้ความช่วยเหลือผู้กระทำความผิด หรือซ่อนเร้นพยานหลักฐานที่ได้จากการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน

หมวดที่ 7 (Miscellaneous) (มาตรา 49-64) เป็นบทเบ็ดเตล็ด เช่น การกำหนดเขตอำนาจของศาลในการพิจารณา การรักษาความลับ หรือค่าตอบแทน เป็นต้น

3. ประมวลกฎหมายอาญา (Penal Code) จะมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต โดยจะถูกบัญญัติไว้ในหมวดที่ 9 (Offences by or Relating to Public Servants) (มาตรา 161-171) ความผิดที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการ

นอกจากกฎหมายที่ได้กล่าวมาในข้างต้นนั้น ประเทศสิงคโปร์ยังมีกฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตอีกหลายฉบับ<sup>84</sup> ได้แก่

<sup>83</sup> Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes, 1993

<sup>84</sup> สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เอกสารวิชาการ สาธารณรัฐสิงคโปร์กับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต, 2559

1. สมุดคู่มือของรัฐ (Government Instructional Manual :IM) เป็นกฎหมายที่ใช้สำหรับป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแสดงบัญชีทรัพย์สิน หนี้สินแต่ละปี ตั้งแต่เริ่มเข้ารับตำแหน่ง นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการแสดงผลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของกลุ่มสมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ หรือการห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ข้อมูลทางราชการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว เป็นต้น

2. ประมวลจริยธรรมของรัฐมนตรี เป็นกฎหมายที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการรับของกำนัล โดยมีการกำหนดว่ารัฐมนตรีที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง รวมไปถึงกลุ่มสมรส และบุตร หรือผู้ที่อยู่ในความดูแลของรัฐมนตรีห้ามรับของกำนัลใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการอำนวยความสะดวก การเลี้ยงรับรอง สัมปทาน หรือการบริการใดๆ เป็นต้น

3. กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการทางการเงิน เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาเงินทุนให้แก่พรรคการเมือง ซึ่งกฎหมายนี้ได้ถูกบัญญัติขึ้นมาเพื่อป้องกันไม่ให้ชาวต่างชาติเข้ามาแทรกแซงในกิจการภายในของประเทศ โดยกฎหมายจะกำหนดให้เฉพาะบางกลุ่มบุคคลที่สามารถบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองได้ เช่น กลุ่มบุคคล หรือกลุ่มเอกชน หากจะบริจาคต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมตามที่กฎหมายกำหนด โดยกลุ่มบุคคลจะต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติสิงคโปร์ และมีอายุไม่น้อยกว่า 21 ปี บริบูรณ์ และหากเป็นกลุ่มเอกชน จะต้องเป็นบริษัทที่เป็นของสิงคโปร์ ที่ประกอบกิจการทั้งหมดหรือโดยส่วนใหญ่ประกอบกิจการภายในประเทศ อีกทั้งยังมีการกำหนดจำนวนเงินที่จะบริจาคให้แก่พรรคการเมืองนั้นจะต้องไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ เป็นต้น

### 3.2.3 การดำเนินคดีและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริต (CPIB)

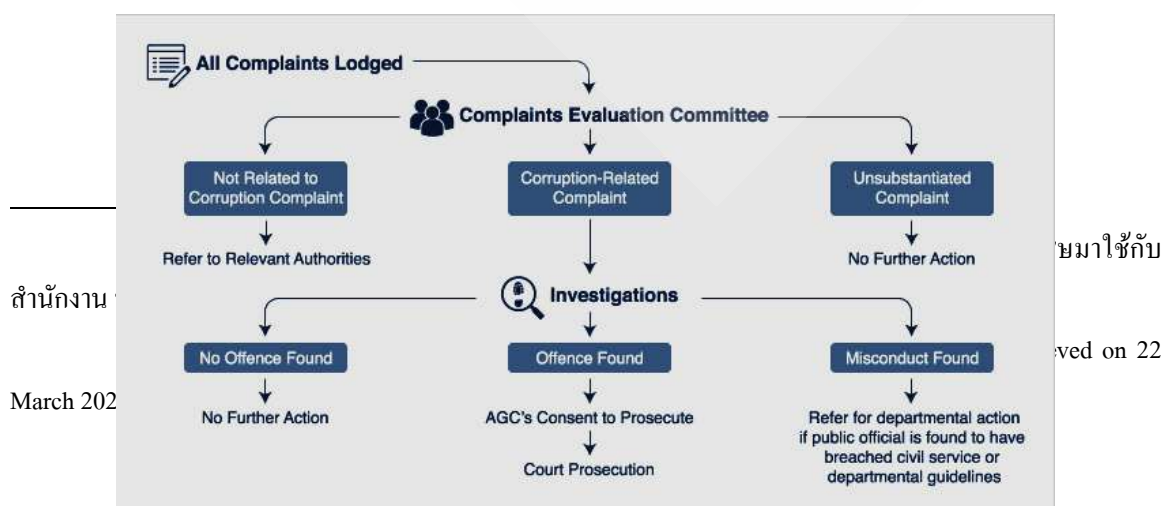
ประเทศสิงคโปร์มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการต่อต้านการทุจริต ชื่อว่า สำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริต (Corruption Practices Investigation Bureau : CPIB) ซึ่งจะมีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ครอบคลุมไปถึงองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรและองค์กรการกุศลอีกด้วย<sup>85</sup> โดยสำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริต (CPIB) จะปฏิบัติงานภายใต้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ค.ศ. 1960 (The Prevention of Corruption Act : PCA) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ CPIB ในการที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลใดที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน

<sup>85</sup> “Investigation and Prosecution of Corruption Offences, Koh Teck Hin,” Retrieved on 24 March 2021, from [https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS\\_No83/No83\\_18VE\\_Koh2.pdf](https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No83/No83_18VE_Koh2.pdf)

การดำเนินคดีของสำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริต (CIPB) จะกระทำได้ 3 วิธี คือ<sup>86</sup>

1. เจ้าหน้าที่ของสำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริต (CIPB) สามารถเริ่มการสืบสวนสอบสวนคดีได้เอง หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลใดมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ค.ศ. 1960 หรือกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (Penal Code) ในฐานะความผิดที่เกี่ยวข้องกับการรับสินบน

2. มีบุคคลใดมาร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีพฤติกรรมที่ชี้ชัดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตคอร์รัปชัน โดยข้อร้องเรียนจะถูกส่งไปยัง คณะกรรมการประเมินข้อร้องเรียน (Complaints Evaluation Committee : CEC) โดยที่คณะกรรมการประเมินข้อร้องเรียน (CEC) จะประเมินและพิจารณาก่อนว่าข้อร้องเรียนดังกล่าวอยู่ภายใต้ขอบเขตของ CPIB หรือไม่ และข้อร้องเรียนดังกล่าวมีข้อมูลเพียงพอที่จะดำเนินการสอบสวนหรือไม่อย่างไร หากว่าข้อร้องเรียนใดไม่ได้อยู่ภายใต้ขอบเขตของสำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริต (CIPB) ทางคณะกรรมการประเมินข้อร้องเรียน (CEC) จะดำเนินการส่งข้อร้องเรียนนั้นให้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบต่อไป แต่หากว่าคณะกรรมการประเมินข้อร้องเรียน (CEC) เห็นว่าข้อร้องเรียนอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริต (CIPB) แล้วนั้น เจ้าหน้าที่ของ CPIB จะต้องดำเนินการตรวจสอบข้อร้องเรียนดังกล่าว ภายใน 14 วัน แต่หากข้อร้องเรียนยังไม่มี ความชัดเจนที่สำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริต (CIPB) จะดำเนินการต่อไปได้ สำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริต (CIPB) ก็จะไม่รับไว้ดำเนินการแต่อย่างใด ในส่วนของการฟ้องคดี กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ค.ศ. 1960 (The Prevention of Corruption Act : PCA) ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ CPIB จะต้องปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานอัยการ ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ของ CPIB เห็นว่าควรจะดำเนินการฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐต่อศาล เจ้าหน้าที่ CPIB จะต้องให้พนักงานอัยการให้ความเห็นชอบก่อนเท่านั้น<sup>87</sup>



**แผนภาพที่ 2** แผนผังกระบวนการทำงานของคณะกรรมการประเมินข้อร้องเรียน (CEC)  
ที่มา : <https://www.cpiib.gov.sg/about-corruption/management-of-corruption-complaints>

3. หากพนักงานอัยการเห็นว่า มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ มีการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งให้สำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริต (CIPB) ดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไป

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ CPIB ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ค.ศ. 1960 (PCA) นั้น ได้กำหนดไว้ ดังนี้

1. อำนาจในการจับกุม<sup>88</sup>

ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน (PCA) ได้บัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ CPIB ในการที่จับกุมไว้ในมาตรา 15 โดยได้กำหนดไว้ ดังนี้

(1) ผู้อำนวยการสำนักงานสืบสวนหรือสอบสวนการทุจริต (CIPB) หรือนักสืบสวนสอบสวนพิเศษ มีอำนาจในการจับกุมบุคคลใดโดยไม่มีหมายจับได้ หากบุคคลนั้นมีเหตุอันสมควรหรือความสงสัยว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริต

(2) ผู้อำนวยการสำนักงานสืบสวนหรือสอบสวนการทุจริต (CIPB) หรือนักสืบสวนสอบสวนพิเศษ จับบุคคลตาม (1) อาจค้นตัวบุคคลดังกล่าวและยึดอายัดสิ่งของได้หากมีเหตุอันสมควร ยกเว้นการค้นตัวบุคคลที่เป็นเพศหญิง

---

<sup>88</sup> The Prevention of Corruption Act, 1960, Part IV Power of Arrest and Investigation, Section 15 Power of Arrest

(3) บุคคลที่ถูกจับกุมจะถูกนำตัวไปยังสำนักงานสืบสวนหรือสอบสวนการทุจริต (CIPB) หรือสถานีตำรวจ

2. อำนาจในการให้ประกันตัว<sup>89</sup> ผู้อำนวยการสำนักงานสืบสวนหรือสอบสวนการทุจริต (CIPB) หรือนักสืบสวนสอบสวนพิเศษ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มียศไม่ต่ำกว่าสิบเอก มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติให้ผู้ถูกกล่าวหาประกันตัวได้

3. อำนาจในการสอบสวน<sup>90</sup>

(1) ในกรณีใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการ

(ก) ความผิดตามมาตรา 165 หรือภายใต้มาตรา 213 ถึง 215 แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือการสมรู้ร่วมคิด หรือการพยายามที่จะกระทำหรือการสนับสนุนการกระทำความผิด

(ข) ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(ค) ความผิดภายใต้กฎหมายใด ๆ ที่อาศัยอำนาจในการสอบสวนของผู้ผู้อำนวยการสำนักงานสืบสวนหรือสอบสวนการทุจริต (CIPB) หรือนักสืบสวนสอบสวนพิเศษ หรือตำรวจ สามารถกระทำได้ โดยไม่ต้องมีคำสั่งของอัยการ และเป็นการสอบสวนความผิดตามที่ประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติไว้

การสืบสวนสอบสวนข้างต้นถือเป็นการสืบสวนสอบสวนของตำรวจตามมาตรา 122 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งจะต้องกระทำการในลักษณะเช่นเดียวกันกับผู้ผู้อำนวยการสำนักงานสืบสวนหรือสอบสวนการทุจริต (CIPB) หรือนักสืบสวนสอบสวนพิเศษ

(2) ตามมาตรา 58 (1) และ 122 (5) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ผู้ผู้อำนวยการสำนักงานสืบสวนหรือสอบสวนการทุจริต (CIPB) หรือนักสืบสวนสอบสวนพิเศษ มีฐานะเทียบเท่ากับตำรวจที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าพนักงานสอบสวน

4. อำนาจการเข้าถึงข้อมูลบัญชีและทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐ<sup>91</sup> หากพนักงานอัยการมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่รัฐกระทำความผิด ให้พนักงานออกคำสั่งให้ผู้ผู้อำนวยการสำนักงานสืบสวน

<sup>89</sup> The Prevention of Corruption Act, 1960, Part IV Power of Arrest and Investigation, Section 16 Provisions as to bail or bond

<sup>90</sup> The Prevention of Corruption Act, 1960, Part IV Power of Arrest and Investigation, Section 17 Power of Investigation

<sup>91</sup> The Prevention of Corruption Act, 1960, Part IV Power of Arrest and Investigation, Section 18 Special powers of investigation



หรือสอบสวนการทุจริต (CIPB) หรือนักสืบสอบสวนพิเศษ หรือตำรวจทำการสอบสวน โดยการตรวจสอบบัญชีธนาคาร

5. อำนาจในการสืบสวนสอบสวนที่พนักงานอัยการได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ CIPB<sup>92</sup> พนักงานอัยการมีอำนาจในการสั่งให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานสืบสวนหรือสอบสวนการทุจริต (CIPB) หรือนักสืบสอบสวนพิเศษ ดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

6. อำนาจในการตรวจสอบบัญชีธนาคาร<sup>93</sup> พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานสืบสวนหรือสอบสวนการทุจริต (CIPB) หรือนักสืบสอบสวนพิเศษ หรือตำรวจ ดำเนินการตรวจสอบบัญชีธนาคารของผู้ถูกกล่าวหา ภรรยาและบุตรของผู้ถูกกล่าวหาด้วย

7. อำนาจของพนักงานอัยการ<sup>94</sup> พนักงานอัยการมีอำนาจในการทำความเข้าใจชอบในการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ

8. อำนาจในการค้นและอายัด<sup>95</sup> ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานสืบสวนหรือสอบสวนการทุจริต (CIPB) หรือนักสืบสอบสวนพิเศษ หรือตำรวจที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับสารวัตร มีอำนาจในการค้น ยึดและอายัดในทรัพย์สินใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด โดยมีอำนาจค้น ยึดและอายัดในทรัพย์สินของผู้ที่กระทำความผิด ผู้สมรู้ร่วมคิด หรือผู้สนับสนุน

นอกจากกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ค.ศ. 1960 (PCA) จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ CIPB ว่าสามารถทำการตรวจสอบการทุจริตทั้งในภาครัฐและ

---

<sup>92</sup> The Prevention of Corruption Act, 1960, Part IV Power of Arrest and Investigation, Section 19 Powers of investigation authorised by Public Prosecutor

<sup>93</sup> The Prevention of Corruption Act, 1960, Part IV Power of Arrest and Investigation, Section 20 Public Prosecutor's power to order inspection of bankers' books

<sup>94</sup> The Prevention of Corruption Act, 1960, Part IV Power of Arrest and Investigation, Section 21 Public Prosecutor's powers to obtain information

<sup>95</sup> The Prevention of Corruption Act, 1960, Part IV Power of Arrest and Investigation, Section 22 Powers of search and seizure

ภาคเอกชนได้แล้วนั้น ยังมีการกำหนดครอบคลุมไปถึงองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรและองค์กรการกุศล อีกด้วย<sup>96</sup>

### 3.3 เขตปกครองพิเศษฮ่องกง

ปัจจุบัน ประเทศฮ่องกง มีชื่อเป็นทางการว่า เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China : HKSAR) หรือที่เรียกกันว่า “เขตปกครองพิเศษฮ่องกง” ซึ่งเป็นเขตปกครองตนเองริมฝั่งทางใต้ของประเทศจีน มีที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของมณฑลกวางตุ้ง (Guang dong) หรือ กวางตุ้งของประเทศ สาธารณรัฐประชาชนจีน<sup>97</sup>

ในอดีต “ฮ่องกง” (Hong Kong) เป็นเพียงหมู่บ้านประมงเล็กๆ ที่อยู่ในเขตอำเภอซินอัน เมืองเซินเจิ้น (Shen zhen) ซึ่งภูมิประเทศของฮ่องกงมีลักษณะเป็นเมืองท่าน้ำลึกที่เหมาะสมแก่การจอดเรือสินค้าที่มีขนาดใหญ่ จนถูกขนานนามว่าเป็นเมืองท่าที่สำคัญของโลก ซึ่งในปี ค.ศ. 1842 (พ.ศ.2385) ฮ่องกงต้องตกอยู่ภายใต้อาณานิคมของประเทศอังกฤษ สืบเนื่องมาจากประเทศอังกฤษต้องการอาณานิคมในแถบทะเลจีนใต้ เพื่อใช้เป็นที่จัดส่งสินค้าโดยเฉพาะฝิ่น ซึ่งขณะนั้นประเทศจีนและอังกฤษกำลังมีปัญหาในเรื่องของการค้าฝิ่นในแถบกวางตุ้งของจีน จนทำให้เกิดสงครามฝิ่นครั้งที่ 1 ขึ้น และสุดท้ายอังกฤษก็เป็นผู้ชนะในสงครามครั้งนั้น ต่อมาภายหลัง ได้เกิดสงครามฝิ่นระหว่างประเทศจีนกับอังกฤษอีกเป็นครั้งที่ 2 ซึ่งครั้งนี้อังกฤษได้ให้ประเทศจีนทำสนธิสัญญาในฐานะประเทศผู้แพ้สงครามที่นครหนานจิง ซึ่งสาระสำคัญของสนธิสัญญาที่ลงนามกันในนครหนานจิง ได้ความว่า “ราชอาณาจักรต้าชิงจะต้องยินยอมยกดินแดนฝั่งตะวันตกของเกาะฮ่องกงที่เรียกว่า “จิวหลง” (หรือเกาะเกาลูน) ให้แก่สหราชอาณาจักร (ประเทศอังกฤษ) โดยให้เช่าเป็นระยะเวลา 99 ปี” หลังจากที่ยกอังกฤษได้ครอบครองเกาะฮ่องกงแล้วนั้น ได้มีท่านลอร์ด Palmerston ซึ่งเป็นมีผู้สำเร็จราชการคนแรกที่มาประจำเกาะฮ่องกง ได้ทำการวางรากฐานการศึกษา การปกครอง ตลอดจนการวางผังเมืองให้แก่ฮ่องกงเป็นอย่างดี จนทำให้ฮ่องกงกลายเป็นศูนย์กลางพาณิชย์ เป็นเมืองท่าการค้าขายที่สำคัญ และเป็นสถานที่

<sup>96</sup> “INVESTIGATION AND PROSECUTION OF CORRUPTION OFFENCES, Koh Teck Hin,” Retrieved on 24 March 2021, from [https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS\\_No83/No83\\_18VE\\_Koh2.pdf](https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No83/No83_18VE_Koh2.pdf)

<sup>97</sup> นางแครี่ ลัม (Carrie Lam), “เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์, เขตบริหารพิเศษฮ่องกง (Hong Kong Special Administrative Region of the People’s Republic of China-HKSAR),” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2564, จาก <https://www.nia.go.th/newsnow/almanac-files/static>

ในการทำธุรกรรมต่างๆ ซึ่งนับตั้งแต่บัดนั้นมาฮ่องกงก็ได้พัฒนาอย่างรวดเร็ว และมีความเจริญรุ่งเรืองจนเป็นประเทศที่มีการพัฒนาได้เทียบเท่ากับประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลีใต้และประเทศสิงคโปร์ ซึ่งปัจจุบันฮ่องกงได้ครบกำหนดสัญญาเช่าแล้วเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 (ค.ศ.1997)<sup>98</sup> แต่ถึงอย่างไรก็ตามแม้ฮ่องกงจะกลายเป็นศูนย์กลางพาณิชย์ที่เป็นท่าการค้าขายที่สำคัญก็ตาม แต่ในทางกลับกันฮ่องกงกลับกลายเป็นศูนย์กลางรวมของการคอร์รัปชันเนื่องจากการพัฒนาของฮ่องกงในขณะนั้นมีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและด้านอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว จนส่งผลให้มีประชากรเพิ่มมากขึ้นจนรัฐบาลไม่สามารถควบคุมและดูแลได้อย่างทั่วถึง ทำให้มีกลุ่มบุคคล เช่น นักธุรกิจ ข้าราชการ ตลอดจนนักการเมือง เริ่มกระทำการบางอย่างเพื่อให้ได้สิทธิพิเศษหรือความสะดวกรวดเร็วในการประกอบธุรกิจ จนก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการรับสินบนมากที่สุด เช่น กรณีของนายตำรวจที่มีชื่อว่า “ปีเตอร์ ฟิตซ์รอย ก็อดเบอร์” (Peter Godber) ซึ่งเป็นอดีตหัวหน้าผู้กำกับการแห่งกรมตำรวจฮ่องกง ภายหลังจากที่นายปีเตอร์ ก็อดเบอร์ ได้เกษียณอายุราชการนั้น ได้ถูกหน่วยงานตรวจสอบภายในของกรมตำรวจ ภายใต้อำนาจของ “ฮาวน่า” ตรวจสอบแล้วพบว่า นายปีเตอร์ ก็อดเบอร์ ได้มีการโอนเงินอย่างผิดปกติกจากประเทศฮ่องกงไปยังประเทศแคนาดา ในจำนวนเงิน 12,000 เหรียญแคนาดา ประกอบกับในช่วงที่นายปีเตอร์ ก็อดเบอร์ ยังคงรับราชการตำรวจนั้น พบว่ามีทรัพย์สินรวมประมาณ 4.3 ล้านดอลลาร์ฮ่องกง แต่เนื่องด้วยอำนาจที่จำกัดของหน่วยงานตรวจสอบดังกล่าว ทำให้เรื่องราวของนายปีเตอร์ ก็อดเบอร์ ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ประกอบกับนายปีเตอร์ ก็อดเบอร์ ได้หลบหนีออกจากประเทศฮ่องกงไปยังประเทศอังกฤษ ซึ่งการหลบหนีของนายปีเตอร์ ก็อดเบอร์ ก่อให้เกิดกระแสความไม่พอใจอย่างรุนแรงต่อความเที่ยงธรรมในการตรวจสอบของกรมตำรวจซึ่งเป็นหน่วยงานเดียวกันกับนายปีเตอร์ ก็อดเบอร์ ผู้ซึ่งเคยอดีตหัวหน้าผู้กำกับการแห่งกรมตำรวจฮ่องกง ทำให้ประชาชนภายในฮ่องกงมีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการทำงานของรัฐบาลที่ไร้ประสิทธิภาพ ซึ่งกระแสการเรียกร้องครั้งนี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในเรื่องของการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ โดยเซอร์เมอร์รี่ แม็คลีโฮส ผู้ว่าการของฮ่องกงในขณะนั้น ได้ตัดสินใจก่อตั้งหน่วยงานอิสระแยกออกมาจากตำรวจต่างหาก โดยใช้ชื่อว่า คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption) หรือที่เรียกว่า ICAC เพื่อเข้ามาดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงในกรณีของนายปีเตอร์ ก็อดเบอร์ และสุดท้ายนายปี

<sup>98</sup> สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์ เขตพิเศษฮ่องกงกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต, เมษายน 2560

เตอร์ ก๊อดเบอร์ ก็ได้ถูกจับกุมในความผิดฐานรับสินบน โดยถูกลงโทษจำคุกเป็นระยะเวลา 4 ปี และยึดทรัพย์สินรวมเป็นมูลค่าประมาณ 25,000 เหรียญฮ่องกง ซึ่งการก่อตั้งคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) นับเป็นจุดเริ่มต้นของการแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐอย่างแท้จริง<sup>99</sup>

### 3.3.1 องค์การป้องกันและปราบปรามการทุจริต

เขตปกครองพิเศษฮ่องกง เดิมเป็นประเทศที่เคยได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีการทุจริตคอร์รัปชันมากที่สุดประเทศหนึ่งของโลก แต่เมื่อได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption) หรือ ICAC ขึ้น ทำให้ปัญหาการคอร์รัปชันของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ก็ลดลงเป็นอย่างมากและทำให้เขตปกครองพิเศษฮ่องกง กลายเป็นประเทศหนึ่งที่มีความโปร่งใส และมีอัตราการทุจริตคอร์รัปชันน้อยลง

คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption) หรือ ICAC ก่อตั้งเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 1974 ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับการยอมรับจากหลายประเทศทั่วโลกว่าเป็นหน่วยงานการปราบปรามการทุจริตที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด และเป็นหน่วยงานการปราบปรามการทุจริตที่ใหญ่ที่สุดของโลก เนื่องจากมีจำนวนเจ้าหน้าที่มากถึง 12,000 คน ทำให้ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศออสเตรเลีย นำไปเป็นต้นแบบในการจัดตั้งองค์กรเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศของตน<sup>100</sup> ซึ่งภารกิจของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) คือการมุ่งมั่นที่จะต่อสู้กับการทุจริตผ่านการบังคับใช้กฎหมาย การศึกษา และการป้องกันที่มีประสิทธิภาพ เพื่อช่วยให้ฮ่องกงมีความยุติธรรม มั่นคงและเจริญรุ่งเรือง<sup>101</sup>

ในอดีตคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) เป็นเพียงสำนักงานต่อต้านต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Office: ACO) ที่อยู่ภายใต้ของสำนักงานตำรวจเท่านั้น ทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ไม่มีความเป็นอิสระและไม่มีความมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ขึ้นในปี 1974 เป็นต้นมา

<sup>99</sup> ICAC กับพัฒนาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฮ่องกง, กองป้องกันและตรวจสอบการประพฤติมิชอบ (PD-P), เดือนธันวาคม 2560

<sup>100</sup> สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เอกสารวิชาการ เขตบริหารพิเศษฮ่องกงกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต, เมษายน 2560

<sup>101</sup> “Mission and Pledges,” Retrieved on 3 November 2020, from <https://www.icac.org.hk/en/about/mission/index.html>

จนถึงปัจจุบัน<sup>102</sup> ปัจจุบันคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ขึ้นตรงต่อสำนักงานผู้บริหารสูงสุดแห่งเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง โดยมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอย่างมีความเป็นอิสระภายใต้กฎหมาย 3 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption Ordinance) กฎหมายการทุจริตและกระทำโดยมิชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (Elections Corrupt and Illegal Conduct Ordinance) และกฎหมายป้องกันการให้สินบน (Prevention of Bribery Ordinance: POBO) ซึ่งกฎหมายทั้งสามฉบับนี้เป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันทั้งในส่วนภาครัฐและภาคเอกชน

นอกจากนี้คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ได้มีการวางมาตรฐานการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ไว้ดังนี้<sup>103</sup>

1. กรณีที่เจ้าหน้าที่ของ ICAC ตรวจสอบหรือได้เบาะแสว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันโดยรู้ตัว ผู้กระทำการทุจริต คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) จะต้องดำเนินการเรียกบุคคลผู้กระทำการทุจริตนั้นมาให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ ICAC ทันที

2. กรณีอื่นๆ ที่เจ้าหน้าที่ ICAC ได้รับข้อร้องเรียนจากภาคประชาชนว่ามีการทุจริตเกิดขึ้น คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) จะต้องดำเนินการเรียกบุคคลผู้ที่ร้องเรียนนั้นมาให้ถ้อยคำหรือสอบถามเกี่ยวกับการทุจริตภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่วันที่ได้รับการรายงานถึงสถานการณ์การทุจริต และเจ้าหน้าที่ ICAC จะต้องรายงานการตรวจสอบข้อร้องเรียนดังกล่าวไปยังผู้ร้องเรียนให้เร็วที่สุด

3. กรณีอื่นๆ ที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับทุจริต เจ้าหน้าที่ของ ICAC จะต้องดำเนินการส่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไปยังหน่วยงานอื่นหรือหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบ ภายใน 2 วันทำการ นับแต่วันที่ได้รับคำร้อง คำแนะนำจากประชาชน

4. กรณีที่มีบุคคลใดขอข้อมูลเกี่ยวกับองค์กร (ICAC) เพื่อนำไปศึกษา เจ้าหน้าที่ของ ICAC จะต้องดำเนินการให้ข้อมูลแก่บุคคลนั้นภายใน 2 วันทำการ

### 3.3.2 กฎหมายต่อต้านการทุจริต

<sup>102</sup> สุริยานนท์ พลสิม, “การศึกษาเปรียบเทียบขององค์กรที่ปฏิบัติงานด้านการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในสิงคโปร์ ฮ่องกง และเกาหลีใต้,” วารสารการเมืองการปกครอง, ปีที่ 9, ฉบับที่ 1, (ประจำเดือนมกราคม-เมษายน 2562).

<sup>103</sup> Performance Pledge, “Report Corruption Hotline:25 266 366,” Retrieved on 3 November 2020, from [https://www.icac.org.hk/filemanager/en/content\\_23/pledge.pdf](https://www.icac.org.hk/filemanager/en/content_23/pledge.pdf)

คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอย่างมีความเป็นอิสระภายใต้กฎหมาย 3 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption Ordinance) กฎหมายการทุจริตและกระทำโดยมิชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (Elections Corrupt and Illegal Conduct Ordinance) และกฎหมายป้องกันการให้สินบน (Prevention of Bribery Ordinance: POBO) ซึ่งจะได้อธิบาย ดังนี้

1. กฎหมายคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption Ordinance) เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อขจัดปัญหาคอร์รัปชันในด้านต่างๆ ซึ่งกฎหมายคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต Independent Commission Against Corruption Ordinance) จะให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของ ICAC ในการจับกุม กักขัง ค้น ยึดทรัพย์สิน รวมถึงอำนาจอื่นๆ ในการจัดการกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันในด้านต่างๆ

กฎหมายคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption Ordinance) จำแนกออกเป็นทั้งหมด 2 ส่วน จำนวน 18 มาตรา ดังนี้<sup>104</sup>

ส่วนที่ 1 จะเป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงชื่อเรียกของกฎหมายว่า “คำสั่งคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต” This Ordinance may be cited as the Independent Commission Against Corruption Ordinance ซึ่งจะบัญญัติไว้ในมาตรา 1 (Short title) ของกฎหมายฉบับนี้

ส่วนที่ 2 เป็นบทบัญญัติทั่วไป ตั้งแต่มาตรา 2 - มาตรา 18 ซึ่งจะเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคำนิยาม (มาตรา 2 (Interpretation)) เช่น

“คณะกรรมการ” (Commission) หมายถึง คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริตที่จัดตั้งขึ้น

“ข้าราชการ” (Commissioner) หมายความว่า กรรมการอิสระป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายและให้หมายความรวมถึงรองกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายฉบับนี้ด้วย

“เจ้าหน้าที่” (officer) หมายถึง เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง

“เจ้าหน้าที่ที่กำหนดตามกฎหมาย”(prescribed officer) หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งเงินบำเหน็จไม่ว่าประจำหรือชั่วคราวในสังกัดรัฐบาล ตลอดจนข้าราชการของรัฐบาลที่ได้รับการแต่งตั้งตาม

<sup>104</sup> CAP 204 Independent Commission Against Corruption Ordinance

กฎหมาย หน่วยงานการเงินที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายกองทุนและบุคคลใดๆ ที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายนั้น ประธานกรรมการบริการสาธารณะ เจ้าหน้าที่ตุลาการคน และเจ้าหน้าที่ตุลาการที่แต่งตั้งโดยหัวหน้าผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการ เป็นต้น

สำหรับ มาตรา 3 - มาตรา 9 จะเป็นการกล่าวถึงการจัดตั้งคณะกรรมการ (Establishment of the Commission) การรักษาสถานภาพของคณะกรรมการ (Maintenance of the Commission) สำนักงานกรรมการ (Office of Commissioner) ตลอดจนการแต่งตั้งรองอธิบดี (Appointment of Deputy Commissioner) และการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อรักษาราชการแทนของผู้บัญชาการ (Acting Commissioner) เป็นต้น

ซึ่งในที่นี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงในส่วนบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ภายใต้กฎหมายคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption Ordinance) ดังนี้<sup>105</sup>

1. อำนาจการจับกุม กฎหมายคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริตได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจจากกรรมการมีอำนาจในการดำเนินการจับกุมบุคคลใดๆ ได้โดยไม่ต้องมีหมายจับ หากว่าบุคคลผู้นั้นมีข้อสงสัยว่ากระทำความผิดตามกฎหมายคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต หรือกฎหมายป้องกันการติดสินบน (ข้อ 201) หรือกฎหมายการเลือกตั้ง (ทุจริตและประพฤติมิชอบ) หรือเป็นเจ้าหน้าที่ที่กระทำการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต

2. อำนาจในการสอบสวน หากว่ามีข้อสงสัยว่าบุคคลผู้นั้นกระทำความผิดตามกฎหมายคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต หรือกฎหมายป้องกันการติดสินบน (ข้อ 201) หรือกฎหมายการเลือกตั้ง (ทุจริตและประพฤติมิชอบ) หรือเป็นเจ้าหน้าที่ที่กระทำการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต เจ้าหน้าที่ของ ICAC อาจใช้กำลังตามสมควรหากเกิดในสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการจับกุม และเพื่อประโยชน์ในการจับกุมเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการค้น หรือเข้าไปในเคหะสถาน หรือสถานที่ใดๆ หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีบุคคลผู้กระทำความผิดอยู่ในเคหะสถานหรือสถานที่นั้นๆ

ความผิดที่เจ้าหน้าที่ของ ICAC มีอำนาจดำเนินการสอบสวนได้ คือ ความผิดฐานบิดเบือนหรือขัดขวางกระบวนการยุติธรรม ความผิดฐานลักทรัพย์ ความผิดฐานฉ้อโกง ความผิดในการได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยการหลอกลวงตามกฎหมายว่าด้วยการโจรกรรม ความผิดในการได้มาซึ่งผลประโยชน์

<sup>105</sup> CAP 204 Independent Commission Against Corruption Ordinance, Section 10 Power of arrest

ทางการเงินโดยการหลอกลวง ความผิดฐานหลบหนี ความผิดในการให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จ ความผิดฐานสร้างหรือแสดงบัญชีอันเป็นเท็จ ความผิดฐานช่วยเหลือผู้กระทำความผิด ความผิดใดๆภายใต้กฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ความผิดการก่อการร้าย ความผิดฐานสมรู้ร่วมคิดเพื่อฉ้อโกง และการพยายามที่จะกระทำความผิดใด ๆ

ขั้นตอนการจับกุม (Procedure after arrest)

1. การออกหมายค้น (Search warrants)<sup>106</sup> หากผู้พิพากษา (ศาล) เห็นว่ามีข้อมูลเพียงพออันเชื่อได้ว่าเคหะสถานหรือสถานที่ใดๆ มีหลักฐานหรือมีการกระทำความผิด ผู้พิพากษา (ศาล) อาจออกหมายค้นมอบหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ ICAC คนใดคนหนึ่งหรือเจ้าหน้าที่หลายคนในการเข้าตรวจค้นเคหะสถานหรือสถานที่ใดๆ

2. อำนาจในการค้นและการยึดทรัพย์สิน (Power of search and seizure)<sup>107</sup>

2.1 เจ้าหน้าที่ ICAC ที่ได้รับมอบอำนาจจากกรมการ มีอำนาจในการค้นตัวบุคคลที่มีเหตุอันควรสงสัยได้ว่าเป็นผู้กระทำความผิด

2.2 เจ้าหน้าที่ ICAC มีอำนาจในการค้นสถานที่ใดๆ ที่บุคคลผู้กระทำความผิด หรือผู้ที่ถูกจับกุมได้หลบหนี

2.3 เจ้าหน้าที่ ICAC มีอำนาจในการยึดทรัพย์สิน ซึ่งเจ้าหน้าที่เห็นว่ามีเหตุอันควรที่จะเชื่อได้ว่าเป็นหรือมีพยานหลักฐานใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

บทลงโทษสำหรับบุคคลที่ต่อต้านหรือขัดขวางเจ้าหน้าที่ (Resisting or obstructing officers)

กฎหมายคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption Ordinance) ได้มีการกำหนดบทลงโทษสำหรับบุคคลที่กระทำการต่อต้านหรือขัดขวางเจ้าหน้าที่ (Resisting or obstructing officers) โดยกำหนดไว้ดังนี้<sup>108</sup>

มาตรา 13 (A) หากผู้ใดขัดขืนหรือขัดขวางเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องระวางโทษปรับ รัดับ 2 และจำคุก 6 เดือน

<sup>106</sup> CAP 204 Independent Commission Against Corruption Ordinance, Section 10 (B) Search warrants

<sup>107</sup> CAP 204 Independent Commission Against Corruption Ordinance, Section 10 (C) Power of search and se seizure

<sup>108</sup> CAP 204 Independent Commission Against Corruption Ordinance, Section 13 (A) Power of search and se seizure, Section 13 (B) False reports to officers and Section 13 (C) Falsely pretending to be an officer



มาตรา 13 (B) แจ้งความอันเป็นเท็จต่อเจ้าหน้าที่ (False reports to officers) บุคคลใดกระทำการใด หรือรายงานการกระทำความผิดใด ๆ ต่อเจ้าหน้าที่อันเป็นเท็จ หรือหลอกลวงเจ้าหน้าที่โดยให้ข้อมูลอันเป็นเท็จหรือให้ล้อยคำหรือกล่าวโทษอันเป็นเท็จ ต้องระวางโทษปรับระดับ 4 และจำคุก 1 ปี

มาตรา 13 (C) แอบอ้างเป็นเจ้าหน้าที่ (Falsely pretending to be an officer) บุคคลใดแอบอ้างเป็นเจ้าหน้าที่หรืออ้างว่าสามารถจัดหาเจ้าหน้าที่มาดำเนินการใดหรือดเว้นกระทำการใดอันเกี่ยวเนื่องกับหน้าที่ของเจ้าพนักงานนั้น ต้องระวางโทษปรับระดับ 4 และจำคุก 1 ปี

ระยะเวลาในการดำเนินคดี (Time limit for prosecution of offences)<sup>109</sup>

กฎหมายคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption Ordinance) ได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินคดี (Time limit for prosecution of offences) ว่าจะต้องดำเนินการภายใน 1 ปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ ICAC ได้รับเรื่องร้องเรียน

2. กฎหมายการทุจริตและกระทำโดยมิชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (Elections Corrupt and Illegal Conduct Ordinance)

เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ในการปฏิบัติหน้าที่อันเกี่ยวข้องกับผู้ที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในการเลือกตั้งโดยเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นผู้กระทำการทุจริตเองหรือเป็นผู้กระทำความผิดในลักษณะที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด ซึ่งคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ล้วนแต่มีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมและสอบสวนสืบสวนการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ตลอดจนการให้ของกำนัล การให้สิ่งของใดที่มีมูลค่า การจ่ายเงิน หรือการให้สิทธิประโยชน์ใดแก่ผู้ลงเลือกตั้ง นอกจากนี้การให้ข้อมูลที่บิดเบือนความจริงหรือให้ข้อมูลอื่นใดที่ผิดเพี้ยนไปเกี่ยวกับผู้ลงเลือกตั้งหรือทำให้ผู้สมัครคนอื่น ๆ ได้รับความเสียหายจากการกระทำนั้น ล้วนแต่เป็นความผิดตามกฎหมายการทุจริตและกระทำโดยมิชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งสิ้น

กฎหมายการทุจริตและกระทำโดยมิชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (Elections Corrupt and Illegal Conduct Ordinance) ครอบคลุมการเลือกตั้งในทุกระดับไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งของผู้บริหารระดับ

<sup>109</sup> CAP 204 Independent Commission Against Corruption Ordinance, Section 13 (E) Time limit for prosecution of offences under section

สูงสุดของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง (Chief Executive) สภานิติบัญญัติ (Legislative Council) หรือสภาเขต (District Council) เป็นต้น<sup>110</sup>

กฎหมายการทุจริตและกระทำโดยมิชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (Elections Corrupt and Illegal Conduct Ordinance) จำแนกออกเป็นทั้งหมด 7 ส่วน จำนวน 50 มาตรา ดังนี้<sup>111</sup>

ส่วนที่ 1 บทบัญญัติเบื้องต้น (Preliminary Provisions) (มาตรา 1-5) เป็นบทบัญญัติทั่วไป จะเป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงคำนิยามต่างๆ เช่น “ผู้สมัคร” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง และหมายความถึงบุคคลซึ่งในเวลาใด ๆ ก่อนปิดการเสนอชื่อรับเลือกตั้ง “ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร” หมายถึง หัวหน้าผู้บริหารเขตบริหารพิเศษฮ่องกง เป็นต้น

นอกจากนี้ยังกำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมายการทุจริตและกระทำโดยมิชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (Objects of this Ordinance) เพื่อให้ประชาชนในประเทศเกิดความมั่นใจว่าการเลือกตั้งไม่จะเป็นการเลือกตั้งในระดับหัวหน้าผู้บริหาร สมาชิกสภานิติบัญญัติ สภาเขต หรือหน่วยงานสาธารณะอื่น ๆ จะต้องดำเนินการอย่างเป็นธรรม เปิดเผย ตรงไปตรงมา และปราศจากการทุจริตและการกระทำที่ผิดกฎหมาย นอกจากนี้ยังควบคุมการโฆษณาเกี่ยวกับการเลือกตั้งเพื่อให้มั่นใจว่าการโฆษณาเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นไปอย่างยุติธรรมและเหมาะสม และมั่นใจได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งอย่างเหมาะสม และต้องไม่เกินระดับค่าใช้จ่ายที่กำหนด

ส่วนที่ 2 การประพฤติมิชอบ (Corrupt Conduct) (มาตรา 6-21) เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับบทลงโทษการติดสินบน การใช้กำลังหรือการข่มขู่ การมีส่วนร่วมในการทุจริตโดยวิธีการต่างๆ ดังนี้

มาตรา 6 บทลงโทษสำหรับการทุจริตในการเลือกตั้ง (What penalties can be imposed for corrupt conduct at elections) เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงโทษที่จะได้รับสำหรับผู้ที่ทำให้เกิดความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง กล่าวคือ บุคคลที่กระทำการทุจริตในการเลือกตั้ง ต้องระวางโทษปรับ 200,000 เหรียญสหรัฐ และจำคุก 3 ปี หรือหากถูกดำเนินคดี ต้องระวางโทษปรับ 500,000 เหรียญสหรัฐ และจำคุก 7 ปี เป็นต้น

มาตรา 7 การติดสินบนของผู้สมัครรับเลือกตั้ง (Corrupt conduct to bribe candidates or prospective candidates) เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงการกระทำใดที่ถือว่าเป็นการกระทำความผิด

<sup>110</sup> ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ และสุริยานนท์ พลสิม, บทบาทของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศสิงคโปร์ ฮ่องกง และเกาหลีใต้, วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2562

<sup>111</sup> Cap 554 Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance

เกี่ยวกับการทุจริตในการเลือกตั้ง เช่น การให้รางวัล เงิน สำหรับบุคคลใดเพื่อเป็นการให้ช่วยเหลือหรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือถอนการเสนอชื่อการเลือกตั้งนั้น เป็นต้น

มาตรา 8 การใช้กำลังหรือการข่มขู่ที่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง (Corrupt conduct to use or threaten to use force or duress against candidates or prospective candidates)

มาตรา 9 การมีส่วนร่วมในการทุจริตเกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง (Corrupt conduct to engage in certain deceptive behaviour in relation to candidates and prospective candidates)

มาตรา 10 การทุจริตต่อหน้าที่ (Corrupt conduct to deface or destroy nomination papers) กล่าวถึง บุคคลใดที่กระทำการทุจริตในการเลือกตั้ง หากบุคคลนั้นมีเจตนาที่จะขัดขวางมิให้บุคคลอื่นสมัครรับเลือกตั้ง ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่

มาตรา 11 การติดสินบนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Corrupt conduct to bribe electors and others at elections)

มาตรา 12 การทุจริตโดยการจัดหา หรือจ่ายทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง (Corrupt conduct to provide others with refreshments and entertainment at election) เช่น การเลี้ยงรับรองเพื่อจุดประสงค์ในการชักชวนบุคคลอื่นหรือบุคคลที่สามเพื่อลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง หรือไม่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สำหรับผู้สมัครคนใดคนหนึ่ง หรือการให้รางวัลสำหรับการลงคะแนนในการเลือกตั้งสำหรับผู้สมัครคนใดคนหนึ่ง เป็นต้น

มาตรา 13 การใช้หรือขู่ข่มขู่ว่าจะใช้กำลังหรือข่มขู่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Corrupt conduct to use or threaten to use force or duress against electors)

มาตรา 14 การมีส่วนร่วมในการขัดขวางผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Corrupt conduct to engage in certain deceptive or obstructive behaviour in relation to electors) เช่น ชักชวนให้บุคคลอื่นลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งสำหรับผู้สมัครคนใดคนหนึ่ง ให้บุคคลอื่นชักชวนให้บุคคลที่สามไม่ลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง หรือไม่ลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งสำหรับผู้สมัครรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ เป็นต้น

มาตรา 15 ทุจริตแอบอ้างบุคคลอื่นในการเลือกตั้ง (Corrupt conduct to impersonate another at election) เช่น ลงคะแนนเลือกตั้งแล้วใช้บัตรลงคะแนนในการเลือกตั้งครั้งเดียวกันในชื่อของบุคคลนั้น หรือใช้บัตรลงคะแนนในนามของบุคคลอื่น เป็นต้น

มาตรา 16 ทุจริตต่อหน้าที่เลือกตั้ง (Corrupt conduct with respect to voting at elections) เช่น ลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง โดยรู้ว่าตนไม่มีสิทธิ์ทำเช่นนั้น หรือ ให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่การเลือกตั้ง โดยรู้อยู่แล้วว่าเป็นข้อมูลเท็จหรือทำให้เข้าใจผิดในสาระสำคัญ เป็นต้น

มาตรา 17 ทำลายบัตรลงคะแนน (Corrupt conduct to destroy or deface ballot papers)

มาตรา 18 ทุจริตใช้เงินบริจาคเลือกตั้งอย่างไม่เหมาะสม (Corrupt conduct to make improper use of election donations)

มาตรา 19 เงินบริจาคเพื่อการเลือกตั้ง (How candidate must dispose of certain election donations) เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงกรณีที่มีผู้บริจาคเงินให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องได้รับเงินบริจาคเพื่อการเลือกตั้งมากกว่า 1,000 ดอลลาร์ หรือในกรณีของการบริจาคการเลือกตั้งที่ประกอบด้วยสินค้าหรือบริการ ที่มีมูลค่ามากกว่า 1,000 ดอลลาร์ จะต้องดำเนินการออกไปรับบริจาคให้ผู้บริจาค และใบเสร็จรับเงินต้องระบุชื่อและที่อยู่ของผู้บริจาคตามที่ผู้บริจาคให้มา

มาตรา 20 การเลือกตั้งที่เป็นเท็จ (Corrupt conduct to lodge false or misleading election return)

มาตรา 21 ทุจริตถอนคำร้องเลือกตั้ง (Corrupt conduct to withdraw election petition or election appeal for a bribe)

ส่วนที่ 3 การกระทำที่ผิดตามกฎหมาย (Illegal Conduct) (มาตรา 22-28) เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงบุคคลใดที่ประพฤติมิชอบด้วยกฎหมายในการเลือกตั้ง ในกรณีที่มีการเผยแพร่ข้อความอันเป็นเท็จเกี่ยวกับบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้ง ต้องระวางโทษปรับที่ระดับ 5 และจำคุก 1 ปี หรือหากถูกดำเนินคดีต้องระวางโทษปรับ 200,000 เหรียญสหรัฐ และจำคุก 3 ปี

ส่วนที่ 4 การดำเนินการของศาลเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ (Court Proceedings Relating to Corrupt and Illegal Conduct) (มาตรา 29-32) เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงการดำเนินคดีของศาลว่า หากศาลเห็นว่าผู้สมัครไม่ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือประพฤติมิชอบในการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับผู้สมัครแล้ว ศาลจะต้องมีคำวินิจฉัยและสั่งให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ต้องถูกตัดสิทธิ์ตามกฎหมายการเลือกตั้ง และในทางกลับกันหากผู้สมัครมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด หรือเป็นผู้กระทำความผิด ศาลย่อมมีอำนาจในการออกบางอย่าง เช่น การสั่งปลด หรือการตัดสิทธิ์ผู้รับสมัครเลือกตั้งภายใต้กฎหมายการเลือกตั้งสำหรับการกระทำหรือการละเว้นใด ๆ

ส่วนที่ 5 การโฆษณาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (Electoral Advertising) (มาตรา 33-35) เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงคำนิยาม (Interpretation) ที่เกี่ยวกับการโฆษณา เช่น “โฆษณาการเลือกตั้ง”

หมายถึงโฆษณาการเลือกตั้งที่พิมพ์บนสื่อใดๆ หรือ “หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น” หมายถึง หนังสือพิมพ์ที่ขึ้นทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น เป็นต้น

ส่วนที่ 6 ผลการเลือกตั้ง (Election Returns) (มาตรา 36-41) เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึง ขั้นตอนและข้อยกเว้นในการยื่นคำร้องของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เช่น หากผู้สมัครที่ไม่สามารถหรือไม่ได้ยื่นแบบแสดงรายการเลือกตั้งก่อนครบกำหนดระยะเวลา ผู้สมัครสามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งอนุญาตให้ผู้สมัครยื่นคำร้องขอคืนการเลือกตั้งต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เป็นต้น

ส่วนที่ 7 บทเบ็ดเตล็ด (Miscellaneous Provisions) (มาตรา 42-50) เช่น การออกระเบียบโดยหัวหน้าคณะมนตรี (Chief Executive in Council may make regulations) การยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบ ข้อ 228 (Repeal of Corrupt and Illegal Practices Ordinance) เป็นต้น

### 3. กฎหมายป้องกันการให้สินบน (Prevention of Bribery Ordinance: POBO)

เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ในการปฏิบัติหน้าที่อันเกี่ยวกับการจับกุม สืบสวนสอบสวน การยึดทรัพย์สินกรณีที่เป็นความผิดอนเกิดจากการให้สินบนในรูปแบบต่างๆ โดยกฎหมายป้องกันการให้สินบน (Prevention of Bribery Ordinance: POBO) ครอบคลุมไปถึงความผิดฐานให้สินบนไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชน โดยความผิดในการให้สินบนในแต่ละประเภทจะแตกต่างกันออกไป เช่น การให้สินบนเพื่อที่จะได้รับสิทธิพิเศษหรือความช่วยเหลือใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำสัญญา หรือการประมูลเพื่อได้มีสิทธิในการทำสัญญา ต้องระวางโทษจำคุก 10 ปี ปรับ 500,000 เหรียญสหรัฐ เป็นต้น ซึ่งตามกฎหมายป้องกันการให้สินบน (POBO) โดยพื้นฐานกำหนดความผิดเกี่ยวกับการให้สินบนไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม ต้องระวางโทษอย่างต่ำอยู่ที่ 500,000 เหรียญสหรัฐ จำคุก 3 ปี หรือจำคุก 7-10 ปี<sup>112</sup>

กฎหมายป้องกันการให้สินบน (Prevention of Bribery Ordinance: POBO) จำแนกออกเป็นทั้งหมด 5 ส่วน จำนวน 35 มาตรา ดังนี้<sup>113</sup>

ส่วนที่ 1 บทบัญญัติเบื้องต้น (Preliminary) (มาตรา 1-2) เป็นบทบัญญัติทั่วไป จะเป็นบทบัญญัติที่อธิบายคำนิยามต่างๆ เช่น “ผลประโยชน์” หมายถึง ของขวัญ เงินกู้ ค่าธรรมเนียม รางวัล

<sup>112</sup> ศุภวัฒน์กร วงศ์ชนวสุ และสุริยานนท์ พลสิม, บทบาทของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านป้องกัน ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศสิงคโปร์ ฮองกง และเกาหลีใต้, วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2562

<sup>113</sup> Cap 201 Prevention of Bribery Ordinance

หรือค่าคอมมิชชันใดๆ ที่ประกอบด้วยเงินหรือหลักทรัพย์ที่มีค่าใดๆ หรือทรัพย์สินอื่นหรือดอกเบี้ยในทรัพย์สินที่มีลักษณะใดๆ เป็นต้น

ส่วนที่ 2 ความผิด (Offences) (มาตรา 3-12) เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงการกระทำความผิดในลักษณะต่างๆ เช่น การชักชวนหรือการยอมรับผลประโยชน์ (Soliciting or accepting an advantage) การติดสินบน (Bribery) โดยกฎหมายกำหนดว่าหากบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นในฮ่องกงหรือที่อื่นโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายให้ข้อเสนอหรือประโยชน์อื่นใดแก่ข้าราชการเพื่อเป็นสิ่งที่จูงใจหรือรางวัลสำหรับกระทำหรืองดเว้นกระทำการ ให้ล่าช้า ชัดขวาง ป้องกัน หรือเอื้อเฟื้อบุคคลใดๆ ในการทำธุรกรรมของธุรกิจใดๆ กับหน่วยงานสาธารณะ ย่อมมีความผิด นอกจากนี้กฎหมายยังครอบคลุมไปถึงการให้สินบนในการถอนถอนการประกวดราคา (Bribery for procuring withdrawal of tenders) ตลอดจนการดำเนินการทางธุรกรรมผ่านตัวแทน (Corrupt transactions with agents) กรณีที่ตัวแทนใดๆ ที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย เรียกร้องหรือยอมรับผลประโยชน์อื่นใด เพื่อเป็นการจูงใจหรือให้รางวัลสำหรับกระทำการใดหรืองดเว้นกระทำการใดที่เกี่ยวกับกิจการย่อมมีความผิด

ส่วนที่ 3 อำนาจการสอบสวน (Powers of Investigation) (มาตรา 13-18) เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจต่างๆ เช่น อำนาจพิเศษในการสอบสวน (Special powers of investigation) อำนาจในการรับข้อมูล (Power to obtain information) อำนาจในการขอรับความช่วยเหลือ (Power to obtain assistance) เป็นต้น

ส่วนที่ 4 พยานหลักฐาน (Evidence) (มาตรา 19-26) เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงพยานหลักฐานใดที่ไม่สามารถนำมาต่อสู้คดีได้ เช่น ขนบธรรมเนียมประเพณีไม่ถือเป็นข้อต่อสู้ (Custom not to be a defence) จารีตประเพณีในวิชาชีพ การค้า อาชีพ หรือการเรียกร้องใดๆ ไม่ถือเป็นข้อต่อสู้ ในการดำเนินการใดๆ ที่เป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายฉบับนี้

ส่วนที่ 5 บทเบ็ดเตล็ด (Miscellaneous) (มาตรา 27-35) เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงค่าใช้จ่ายในการพ้นผิด (Costs on acquittal) กรณีที่บุคคลถูกปล่อยตัวภายหลังการพิจารณาคดีต่อหน้าศาลสูงหรือศาลแขวง ศาลอาจตัดสินค่าใช้จ่ายกับบุคคลนั้น ผลของคำพิพากษา (Effect of conviction of an offence under this Ordinance) การขยายบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับความผิด (Extension of certain provisions in relation to offences under repealed Ordinance) เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น พิจารณาได้ว่าคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานโดยการเน้นด้านการดำเนินคดีอาญามากกว่าทางวินัย โดยคณะกรรมการอิสระ

ต่อต้านการทุจริต (ICAC) จะรับเรื่องร้องเรียนและทำการพิจารณาในเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการทุจริต และทำการสืบสวนสอบสวนตามข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) เห็นสมควร และกรณีที่คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนนั้นจะต้องเป็นข้อร้องเรียนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำความผิดหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดอันอยู่ภายใต้กฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้ ซึ่งรวมไปถึงกรณีการคิดสินบนและกรณีการเลือกตั้งด้วย ซึ่งหากพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทยนั้นจะพิจารณารับข้อร้องเรียนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2561 เท่านั้น ซึ่งไม่ได้ครอบคลุมถึงการเลือกตั้งแต่อย่างใด

### 3.3.3 การดำเนินคดีและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC)

เขตปกครองพิเศษฮ่องกง มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการต่อต้านการทุจริต ชื่อว่า “คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต” (Independent Commission Against Corruption : ICAC) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าการฮ่องกง โดยมีเป้าหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานในภาครัฐและหน่วยงานในภาคเอกชน ซึ่งการดำเนินคดีของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) จะประกอบด้วยคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตโดยการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้โอกาส อำนาจและตำแหน่งหน้าที่ที่มีกระทำการอันเป็นการทุจริต ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณประโยชน์ในสังคม คดีทุจริตเกี่ยวกับการกักขังและหนี้สิน คดีทุจริตเกี่ยวกับการประมุขจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนการกระทำความผิดตามกฎหมายคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption Ordinance) กฎหมายการทุจริตและกระทำโดยมิชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (Elections Corrupt and Illegal Conduct Ordinance) และกฎหมายป้องกันการให้สินบน (Prevention of Bribery Ordinance: POBO)

สำนักงานคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption : ICAC) ปัจจุบันตั้งอยู่ที่ ICAC Building, 303 Java Road, North Point, Hong Kong และมีสำนักงานสาขาทั้งหมด 11 แห่ง ตั้งอยู่ทั่วเกาะฮ่องกง โดยมีการดำเนินการที่ยึดนโยบายกลยุทธ์การต่อต้านการทุจริต 3 ประการ ที่เรียกว่า “Three – Pronged Attack” ได้แก่ ฝ่ายปฏิบัติการ (Operations

Department : OD) ฝ่ายป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Corruption Prevention Department : OPD) และฝ่ายชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Department : CRD) โดยจะได้อธิบายดังนี้<sup>114</sup>

1. ฝ่ายปฏิบัติการ (Operations Department : OD) เป็นฝ่ายหลักของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) โดยจะทำหน้าที่รับและพิจารณาข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับการทุจริต ตรวจสอบตามข้อร้องเรียนหรือข้อสงสัยในความผิดต่างๆ ภายใต้กฎหมายทั้งสามฉบับ คือ กฎหมายคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption Ordinance) กฎหมายการทุจริตและกระทำโดยมิชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (Elections Corrupt and Illegal Conduct Ordinance) และกฎหมายป้องกันการให้สินบน (Prevention of Bribery Ordinance: POBO) ซึ่งกฎหมายทั้งสามฉบับดังกล่าวนี้ยังให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของ ICAC ในการจับกุมผู้กระทำความผิด

ฝ่ายปฏิบัติการ (Operations Department : OD) จะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหัวหน้าฝ่าย  
 ฝ ๑ ย  
 ซึ่งประกอบด้วย 2 หน่วยงาน คือ หัวหน้าฝ่ายการสอบสวนภาครัฐ และหัวหน้าฝ่ายการสอบสวนภาคเอกชน โดยหัวหน้าทั้งสองฝ่ายจะต้องรายงานการตรวจสอบตลอดจนการดำเนินการต่างๆ ต่ออธิบดี<sup>115</sup>

2. ฝ่ายป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Corruption Prevention Department : OPD) เจ้าหน้าที่รัฐที่ดำเนินการในส่วนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ถือเป็นหัวใจสำคัญของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) เนื่องจากเป็นจะต้องทำหน้าที่ในการในการตรวจสอบการปฏิบัติงานและขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อปิดโอกาสไม่ให้หน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รวมถึงภาคเอกชนกระทำการใดที่เป็นการทุจริต โดยบทบาทหน้าที่ของฝ่ายป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Corruption Prevention Department : OPD) จะทำหน้าที่คอยสอดส่องดูแลตามคำแนะนำของภาคประชาชน และตรวจสอบการปฏิบัติงานขอหน่วยงานรัฐ ตลอดจนการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการปรับเปลี่ยนการทำงานให้สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบันเพื่อที่จะลดโอกาสหรือปิดกั้นการทุจริตในรูปแบบต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น ตลอดจนการกำหนดมาตรฐานการป้องกันการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง การ

<sup>114</sup> สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เอกสารวิชาการ เขตบริหารพิเศษฮ่องกงกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต, เมษายน 2560

<sup>115</sup> Operations Department, "Organisation," Retrieved on 3 November 2020, from <https://www.icac.org.hk/en/ops/struct/index.html>



ระดมทุนและการออกใบอนุญาตต่างๆ ซึ่งภายในฝ่ายป้องกันและปราบปรามการทุจริต จะประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญทางด้านสาขาอาชีพต่างๆ เช่น การบัญชี การตรวจสอบ และการวิเคราะห์ทางการเงิน วิศวกรรม เทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น

ฝ่ายป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Corruption Prevention Department : OPD) จะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้อำนวยการ 1 คน และผู้ช่วยผู้อำนวยการ 2 คน โดยจะต้องรายงานการดำเนินการต่างๆ ต่อคณะกรรมการที่ปรึกษาการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Corruption Prevention Advisory Committee)<sup>116</sup>

3. ฝ่ายชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Department : CRD) เป็นฝ่ายที่คอยให้ความรู้กับประชาชนถึงข้อเสียของการทุจริตคอร์รัปชัน ตลอดจนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์โดยการร่วมมือกับภาคประชาชนโดยทำหน้าที่เป็นหูเป็นตาให้กับเจ้าหน้าที่ เพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ข่าวสารผ่านทางสื่อมวลชน โทรทัศน์ หรือทางวิทยุ ในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ประชาชนเกิดความตระหนักหรือเพื่อสร้างทัศนคติให้ประชาชนภายในประเทศอังกงเกิดความคิดว่าการคอร์รัปชันเป็นสิ่งที่ควรต่อต้านและไม่ควรปฏิบัติ ซึ่งจะสามารถปราบปรามการคอร์รัปชันได้อย่างแท้จริง

ฝ่ายชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Department : CRD) จะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้อำนวยการ โดยแบ่งออกเป็น 2 แผนก คือ แผนกการเผยแพร่และจัดทำกลยุทธ์การต่อต้านการทุจริต และแผนกการให้ความรู้เชิงป้องกันการทุจริตกับประชาชน โดยการลงพื้นที่ และเข้าถึงประชาชนในทุกท้องที่ ซึ่งทั้งสองแผนกนั้นจะต้องรายงานการดำเนินการต่างๆ ต่อคณะกรรมการที่ปรึกษาพลเมืองด้านชุมชนสัมพันธ์ (Citizens Advisory Committee on Community Relations)<sup>117</sup>

นอกจากนี้คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption : ICAC) ยังมีคณะที่ปรึกษาต่างๆ ที่มีส่วนในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต เพื่อให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพ โดยคณะที่ปรึกษาจะมาจากบุคคลที่มีชื่อเสียงและ

<sup>116</sup> Corruption Prevention Department, “Organisation,” Retrieved on 3 November 2020, from <https://www.icac.org.hk/en/cpd/struct/index.html>

<sup>117</sup> Community Relations Department, “Organisation,” Retrieved on 3 November 2020, from <https://www.icac.org.hk/en/crd/struct/index.html>

มีความเชี่ยวชาญในด้านต่าง โดยการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นคณะที่ปรึกษาของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption : ICAC) ดังนี้<sup>118</sup>

1. คณะกรรมการที่ปรึกษาคอร์รัปชัน (Advisory Committee on Corruption) มีหน้าที่ในการดูแลงานนโยบายของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ตลอดจนการพิจารณา รายงานทางด้านการดำเนินทางวินัยและรายงานการใช้จ่ายประจำปีของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC)

2. คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงาน (Operations Review Committee) มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานด้านการสืบสวนสอบสวนข้อร้องเรียนทั้งหมดที่ส่งมายังคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) และทำหน้าที่ในการรายงานความคืบหน้าของคดีไม่ว่าจะเป็นในส่วนของ การออกหมายค้น การประกันตัวผู้ต้องสงสัย ตลอดจนการรายงานความสมบูรณ์ของคดีดำเนินการแล้วเสร็จ

3. คณะกรรมการที่ปรึกษาการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Corruption and Prevention Advisory Committee) มีหน้าที่พิจารณาและรายงานการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ หน่วยงานรัฐ ภาคเอกชน ที่มีพฤติกรรมที่อาจนำไปสู่การทุจริต เพื่อนำไปสู่การตรวจสอบ โดยคณะกรรมการที่ปรึกษาการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Corruption and Prevention Advisory Committee) จะทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำว่าควรดำเนินการอย่างไร พร้อมทั้งการให้ ้ อ เ ส น อ แ น ะ กับคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ในการดำเนินการต่อไป

4. คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านชุมชนสัมพันธ์ (Citizen Advisory Committee on Community Relations) มีหน้าที่ให้คำแนะนำคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) เกี่ยวกับ มาตรการในการขอความร่วมมือจากภาคเอกชนหรือภาคประชาชน ตลอดจนการให้คำแนะนำด้านการ เผยแพร่ความรู้อันเกี่ยวกับผลเสียของการทุจริต

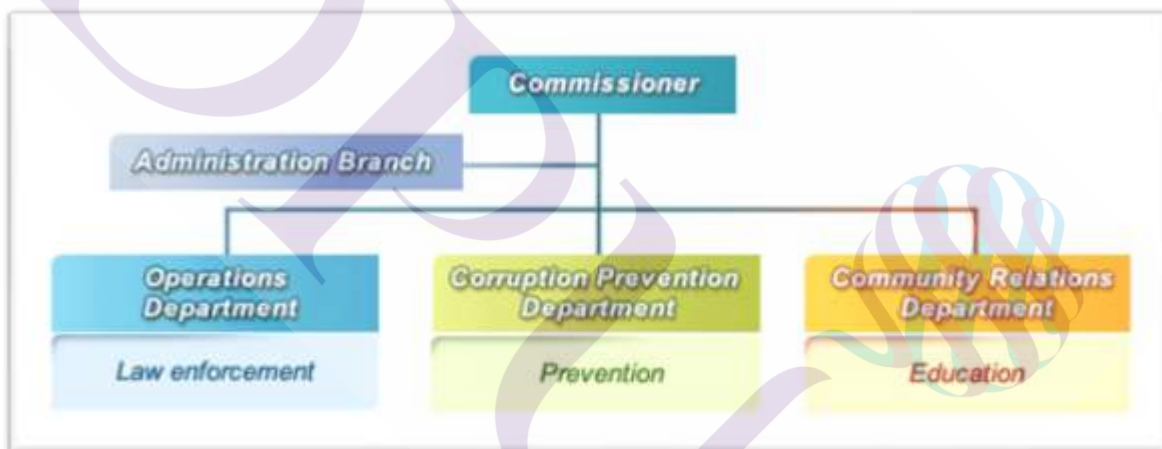
5. ฝ่ายควบคุมภายใน (Internal Investigation and Monitoring Unit) หรือ L Group มีหน้าที่ ในการสืบสวนสอบสวนในกรณีที่มีข้อร้องเรียนในลักษณะเป็นการกล่าวหาว่าคณะกรรมการอิสระ ต่อต้านการทุจริต (ICAC) หรือเจ้าหน้าที่ภายใน ICAC กระทำการอันเป็นการทุจริตหรือกระทำความผิด

<sup>118</sup> สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์ เขตพิเศษฮ่องกง กับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต, เมษายน 2560

ตามกฎหมายอื่นๆ โดยฝ่ายควบคุมภายในจะดำเนินการสืบสวนสอบสวนภายใต้คำแนะนำของอัยการสูงสุด และเมื่อมีการสืบสวนสอบสวนแล้วเสร็จ ฝ่ายควบคุมภายในจะต้องดำเนินการรายงานผลการสืบสวนสอบสวนไปยังคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงาน (Operations Review Committee) ว่าจะมีมติให้ดำเนินการต่อไปอย่างไร

6. คณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียน (ICAC Complaints Committee) จะถูกแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้บริหาร ซึ่งจะทำหน้าที่ในการประสานคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนที่ส่งมายัง ICAC โดยจะดำเนินการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ICAC หรือไม่ โดยคำร้องที่ถูกส่งมายัง ICAC จะถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนทั้งหมด และหากผลการสืบสวนสอบสวนเป็นประการใดคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนจะเป็นผู้ดำเนินการแจ้งผลให้ผู้ร้องทราบ

7. สื่อมวลชน (Media) จะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการกำกับดูแลการนำเสนอของสื่อ



แผนภาพที่ 3 โครงสร้างหน่วยงานคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC)

ที่มา : <https://www.icac.org.hk/en/about/struct/index.html>

## บทที่ 4

### วิเคราะห์การดำเนินคดีทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้กระบวนการทำงาน ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากที่ได้ทำการศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และขั้นตอนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) และองค์กรต่อต้านการทุจริตของประเทศสิงคโปร์ และเขตปกครองพิเศษฮ่องกง นั้น ทำให้เห็นว่ากระบวนการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. องค์กรต่อต้านการทุจริตในประเทศไทย และสำนักสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (The Corrupt Practices Investigation Bureau : CPIB) ของประเทศสิงคโปร์ และคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption : ICAC) ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง นั้นมีกระบวนการปฏิบัติงานในการต่อต้านการทุจริตที่เหมือนกันและแตกต่างกัน ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายที่ประเทศนั้นๆ ได้บัญญัติไว้ ซึ่งผู้เขียนจะแบ่งการวิเคราะห์การดำเนินคดีทุจริตเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้กระบวนการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ออกเป็นดังนี้

#### 4.1 โครงสร้างและขั้นตอนการดำเนินคดีทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ

4.2 ระยะเวลาในการดำเนินคดีทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2561

#### 4.1 โครงสร้างและขั้นตอนการดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่รัฐ

ประเทศสิงคโปร์ เป็นประเทศที่ถูกจัดอันดับว่าเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการทุจริตน้อยที่สุด โดยได้รับผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index CPI) จากองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International :TI) ในปี 2562 ลำดับที่ 4 จากทั้งหมด 180 ประเทศทั่วโลก และได้รับผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (CPI) ในปี 2562 ลำดับที่ 1 จาก 10 ประเทศในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งนับว่าเป็นประเทศที่มีองค์กรต่อต้านการทุจริตที่ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก ซึ่งองค์กรนั้นมีชื่อว่า สำนักสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (The Corrupt Practices Investigation Bureau : CPIB) เป็นองค์กรอิสระที่ปฏิบัติงานภายใต้สำนัก

นายกรัฐมนตรี โดยสำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริตได้ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1952 โดยสำนักสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (CPIB) จะปฏิบัติภารกิจหลักๆ อยู่ 3 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง การสร้างความเข้มแข็ง การปรับปรุง พัฒนานุคลากรเจ้าหน้าที่ และมาตรการในการสืบสวนสอบสวนตลอดจนการนำเทคโนโลยี สมัยใหม่มาใช้กับระบบการสืบสวนสอบสวน

ประการที่สอง สำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริตของประเทศสิงคโปร์ มุ่งที่จะสร้างเครือข่ายและประสานความร่วมมือทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อที่จะเสริมสร้างมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ประการที่สาม สำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริตจะมุ่งเน้น การทำงานเป็นกระบวนการทำงานเป็นกลุ่มเพื่อที่จะพัฒนาความสามารถของหน่วยงานให้เกิดความเป็นประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ในส่วนของโครงสร้างของสำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริต (CPIB) จะประกอบไปด้วย 3 ฝ่ายหลักๆ ได้แก่ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายประสานความร่วมมือ และฝ่ายสืบสวน โดยแต่ละฝ่ายนั้นจะทำหน้าที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้

1. ฝ่ายปฏิบัติการ จะทำหน้าที่ในการรวบรวมและคัดกรองข้อมูล ของข้อร้องเรียน เพื่อที่จะนำข้อมูลดังกล่าวไปสนับสนุนฝ่ายสืบสวนสอบสวน
2. ฝ่ายประสานความร่วมมือ จะทำหน้าที่ในการพัฒนานุคลากร และจัดการบริหารบุคคลรวมทั้งการบริหารการเงินและการ วางแผนองค์กร ภายในสำนักงานการสืบสวนสอบสวนการทุจริต
3. ฝ่ายสืบสวน จะทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงกรณีที่มีข้อร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการทุจริต ภายใต้ว่าด้วยการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ค.ศ. 1960 โดยที่สำนักงานการสืบสวนสอบสวนการทุจริต จะต้องปฏิบัติงานภายใต้พนักงานอัยการ ดังนั้น การฟ้องร้องคดีว่าเจ้าหน้าที่รัฐได้กระทำการทุจริตนั้นจะต้องผ่านความเห็นชอบจากพนักงานอัยการก่อนเสมอ

สำหรับอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนของ CPIB จะเป็นการดำเนินการสืบสวนสอบสวนในคดีที่เกี่ยวกับการทุจริตที่เกิดขึ้นภายในประเทศสิงคโปร์ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรหรือองค์กรการกุศลอีกด้วย ซึ่งหากพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ค.ศ. 1960 (The Prevention of Corruption Act : PCA) แล้วนั้น จะพบว่าอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ CPIB จะมีลักษณะเป็นไปอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการจับกุมบุคคลใดโดยไม่มีหมายจับ อำนาจในการค้นตัวบุคคล ตลอดจนอำนาจในการยึดและอายัดสิ่งของ

(section 15) อำนาจในการให้ประกันตัว (section 16) อำนาจในการสอบสวนผู้ที่สมรู้ร่วมคิด หรือผู้ที่พยายามจะกระทำหรือสนับสนุนการกระทำความผิด (section 17) อำนาจในการตรวจสอบบัญชีธนาคาร หรือการเข้าถึงข้อมูลทางการเงิน (section 18) อำนาจในการสืบสวนสอบสวนตามที่พนักงานอัยการได้มอบหมาย (section 19) อำนาจในการเข้าถึงข้อมูลธนาคารของภรรยาและบุตรของผู้ที่ถูกกล่าวหา (section 20)

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า สำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริต (CPIB) มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่หลายประการ หากพิจารณาถึงของประเทศไทยจะพบว่า มีอำนาจหน้าที่เดียวกันกับตำรวจตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการจับกุม อำนาจในการค้นและยึดอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลต่างๆ ที่ทำเป็นต่อกันแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของ CPIB มีอำนาจหน้าที่ในหลายประการเช่นนี้ ทำให้การปฏิบัติงานของสำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริต (CPIB) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

สำหรับขั้นตอนการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐ ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ค.ศ. 1960 จะพบว่า สำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริต (CPIB) จะรับข้อร้องเรียนไว้พิจารณาดำเนินการนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการประเมินข้อร้องเรียนเสียก่อน และข้อร้องเรียนนั้นจะต้องเป็นกรณีดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่มีข้อร้องเรียนหรือเจ้าหน้าที่ของ CPIB เห็นว่าบุคคลใดได้กระทำหรือร่วมกระทำการอันเป็นการจงใจ ให้ข้อเสนอหรือสัญญา หรือผลประโยชน์ หรือรางวัลอื่นใด เพื่อประโยชน์ของตนหรือผู้อื่นโดยทุจริต จะได้รับโทษปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ (section 5)

(2) กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นฝ่ายยอมรับหรือได้รับไว้ซึ่งข้อเสนอหรือสัญญา หรือผลประโยชน์ หรือรางวัลอื่นใด เพื่อตนเองหรือผู้อื่น หรือเพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจ จะได้รับโทษปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ (section 6)

จากข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า ข้อร้องเรียนหรือพฤติกรรมใดที่เจ้าหน้าที่ CPIB ได้รับมาหรือพบเห็นการกระทำความผิดเองนั้น จะต้องเป็นข้อร้องเรียนหรือพฤติกรรมที่มีลักษณะตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น และจะต้องมีพยานหลักฐานที่ชัดเจนเพียงพอ ซึ่งจะทำให้สำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริต (CPIB) สามารถที่จะดำเนินการรับไว้พิจารณาต่อไปได้

สำหรับเขตปกครองพิเศษฮ่องกง เดิมเป็นประเทศที่เคยได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีการทุจริตคอร์รัปชันมากที่สุดประเทศหนึ่งของโลก แต่เมื่อได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต

(Independent Commission Against Corruption) หรือ ICAC ขึ้น ทำให้ปัญหาคอร์รัปชันของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ก็ลดลงเป็นอย่างมากและทำให้เขตปกครองพิเศษฮ่องกง กลายเป็นประเทศหนึ่งที่มีความโปร่งใส และมีอัตราการทุจริตคอร์รัปชันน้อยลง หากเปรียบเทียบผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index CPI) จากองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International :TI) ในปี 2562 เขตปกครองพิเศษฮ่องกง อยู่ในลำดับที่ 16 จากทั้งหมด 180 ประเทศทั่วโลก แต่ในปี 2563 ผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index CPI) จากองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International :TI) เขตปกครองพิเศษฮ่องกง จัดอยู่ในลำดับที่ 11 ซึ่งจัดอยู่ในลำดับที่ดีกว่าเดิมหากเทียบกับปี 2562 ซึ่งนับว่าเป็นประเทศที่มีองค์กรต่อต้านการคอร์รัปชันที่ปฏิบัติงานได้ประสบความสำเร็จอีกประเทศหนึ่งและเป็นที่น่าจับตามอง<sup>119</sup>

คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption) หรือ ICAC มีรูปแบบโครงสร้างการปฏิบัติงานแบ่งออกเป็น 3 ฝ่ายเพื่อตอบสนองต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ ICAC ได้แก่ ฝ่ายปฏิบัติการ (Operations Department : OD) ฝ่ายป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Corruption Prevention Department : OPD) และฝ่ายชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Department : CRD) ซึ่งในแต่ละฝ่ายจะมีหน้าที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้

1. ฝ่ายปฏิบัติการ (Operations Department : OD) มีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียน ดำเนินการสืบสวนกรณีที่มีการร้องเรียนในข้อกล่าวหาที่เกี่ยวกับการทุจริต
2. ฝ่ายป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Corruption Prevention Department : OPD) มีหน้าที่ในการตรวจสอบวิธีการปฏิบัติและขั้นตอนการดำเนินงานของทุกส่วนราชการ เพื่อหาแนวทางในการลดหรือตัดโอกาสในการกระทำการใดที่เป็นการทุจริต ตลอดจนการให้คำแนะนำและการป้องกันการทุจริตแก่ภาคเอกชน
3. ฝ่ายชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Department : CRD) มีหน้าที่ในการให้ความรู้แก่ภาคประชาชน เพื่อให้เข้าใจถึงผลของการทุจริตว่ามีข้อดีข้อเสียอย่างไร เพื่อให้เกิดความร่วมมือจากประชาชนควบคู่กับการสร้างรากฐานของเยาวชนให้เกิดความแข็งแกร่งไม่เกี่ยวข้องในส่วนของกรกระทำใดที่เป็นการทุจริต

<sup>119</sup> “ผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (CPI) ในปี 2563 ประเทศฮ่องกงเป็นประเทศที่ได้รับผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (CPI) เป็นลำดับที่ 11 จาก 180 ประเทศทั่วโลก,” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2564, จาก [https://www.nesdc.go.th/article\\_attach/article\\_file\\_20210201184051.pdf](https://www.nesdc.go.th/article_attach/article_file_20210201184051.pdf)

การทำงานของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption) หรือ ICAC จะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมาย จำนวน 3 ฉบับ ได้แก่

1. กฎหมายคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption Ordinance) เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC)

2. กฎหมายการทุจริตและกระทำโดยมิชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (Elections Corrupt and Illegal Conduct Ordinance) เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำใดๆที่เป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย

3. กฎหมายป้องกันการให้สินบน (Prevention of Bribery Ordinance: POBO) เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันการให้สินบน และกำหนดบทลงโทษบุคคลที่ได้กระทำความผิดอันเกี่ยวกับการให้สินบนหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดอันเกี่ยวข้องกับการให้สินบนข้าราชการหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชน

จากข้างต้น จะเห็นได้ว่าการทำงานของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption) หรือ ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง นั้น มีขอบเขตการทำงานที่กว้างขวางมากกว่าองค์กรต่อต้านการทุจริตของประเทศไทย นั่นก็คือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เนื่องจากการทำงานของ ICAC ไม่เพียงแต่รับผิดชอบในส่วนของการป้องกันและปราบปรามในภาครัฐและภาคเอกชนเท่านั้น แต่ครอบคลุมไปถึงการเลือกตั้งอีกด้วย โดยเป็นการส่งเสริมการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างโปร่งใส ไร้การทุจริต โดยการกำหนดบทลงโทษบุคคลที่กระทำความผิดในการซื้อเสียงหรือผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดนั้น เพื่อให้ลดช่องทางหรือตัดโอกาสในการทุจริตในหน้าที่ หากเปรียบเทียบกับของสำนักงาน ป.ป.ช. ของประเทศไทยแล้วนั้น จะพบว่า สำนักงาน ป.ป.ช. ของประเทศไทย จะเน้นด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐและภาคเอกชน ภายใต้กฎหมายฉบับเดียว นั่นก็คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2561 เท่านั้น

สำหรับอำนาจของหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption) หรือ ICAC จะมีอย่างมากมาย เช่น อำนาจในการจับกุม คမ်းซัง การให้ประกันตัว ตลอดจนอำนาจในการค้นและอายัดทรัพย์สินตามที่กฎหมายคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริตได้ให้อำนาจไว้ และหากพิจารณากับของประเทศไทยนั้นจะพบว่า มีอำนาจหน้าที่เดียวกันกับตำรวจตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่ว่าจะเป็อำนาจในการจับกุม อำนาจในการค้นและยึดอำนาจในการ เข้าถึงข้อมูลต่างๆที่จำเป็นต่อกันแสวงหาข้อเท็จจริง



ในส่วนของประเทศไทยได้รับผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (CPI) ในปี 2562 เป็นลำดับที่ 101 จากทั้งหมด 180 ประเทศทั่วโลก และได้รับผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (CPI) ในปี 2562 เป็นลำดับที่ 6 จาก 10 ประเทศในภูมิภาคอาเซียน แต่ปัจจุบันในปี 2563 ประเทศไทยได้รับผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (CPI) ในปี 2563 เป็นลำดับที่ 104 จากทั้งหมด 180 ประเทศทั่วโลก ซึ่งจัดอยู่ในอันดับที่ลดลงจากเดิมหากเทียบกับปี 2562<sup>120</sup> สำหรับองค์กรต่อต้านการทุจริตของประเทศไทยนั้น พบว่ามีองค์กรที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอยู่หลายองค์กร เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ที่เรียกว่า สำนักงาน ป.ป.ท.) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ที่เรียกว่า สตง.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ที่เรียกว่า สำนักงาน ป.ป.ช.) ซึ่งผู้เขียนจะอธิบายเฉพาะในส่วนของ สำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้กำกับดูแลเท่านั้น

สำหรับโครงสร้างของสำนักงาน ป.ป.ช. นั้น จะแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจ ออกเป็น 7 กลุ่ม คือ หน่วยงานที่ขึ้นตรงกับเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. กลุ่มภารกิจป้องกันการทุจริต กลุ่มภารกิจตรวจสอบทรัพย์สิน กลุ่มภารกิจไต่สวนการทุจริต กลุ่มภารกิจอำนวยความสะดวกชุมชน กลุ่มภารกิจสนับสนุน และกลุ่มภารกิจปฏิบัติการพื้นที่ โดยในกลุ่มภารกิจปฏิบัติการพื้นที่นั้นจะประกอบไปด้วย สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด จำนวน 76 แห่ง ซึ่งจะมีกลุ่มภารกิจที่สำคัญๆ อยู่ 3 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ กลุ่มงานป้องกันการทุจริต กลุ่มงานด้านปราบปรามการทุจริต และกลุ่มงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน ซึ่งแต่ละกลุ่มงานจะมีบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันไป ดังนี้

1. กลุ่มงานด้านการป้องกันการทุจริต จะทำหน้าที่ในการดำเนินการรวบรวมมาตรการในการป้องกันการทุจริตที่จะเกิดขึ้นในภาครัฐและภาคเอกชน และหากพบเบาะแสของการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน กลุ่มงานด้านป้องกันการทุจริตจะเป็นกลุ่มงานที่ส่งเรื่องดังกล่าวให้แก่กลุ่มงานด้านปราบปรามการทุจริตดำเนินการตรวจสอบในขั้นต่อไป

2. กลุ่มงานด้านปราบปรามการทุจริต จะทำหน้าที่ในการดำเนินการตรวจสอบตามคำกล่าวหาหรือเรื่องกล่าวหาที่มีบุคคลใดร้องเรียนมายังสำนักงาน ป.ป.ช. และจะดำเนินการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติกรรมในลักษณะที่เป็นการกระทำความผิดอันเป็นการทุจริต และดำเนินการตรวจสอบตามที่กลุ่มงานด้านการป้องกันและปราบปรามได้แจ้งเบาะแสในการกระทำความผิด

<sup>120</sup> “ผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (CPI) ในปี 2563 ประเทศฮ่องกงเป็นประเทศที่ได้รับผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (CPI) เป็นลำดับที่ 11 จาก 180 ประเทศทั่วโลก,” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2564, จาก [https://www.nesdc.go.th/article\\_attach/article\\_file\\_20210201184051.pdf](https://www.nesdc.go.th/article_attach/article_file_20210201184051.pdf)

3. กลุ่มงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นหรือลดลงผิดปกติหรือไม่ โดยจะดำเนินการตรวจสอบจากบัญชีธนาคารหรือทรัพย์สินอื่นใดที่เจ้าหน้าที่รัฐได้มีไว้ในครอบครอง โดยการกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินให้แก่เจ้าหน้าที่ของกลุ่มงานด้านตรวจสอบทรัพย์สิน และหากกลุ่มงานด้านตรวจสอบทรัพย์สินพบว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีพฤติการณ์ที่ร้ายแรงผิดปกติ กลุ่มงานตรวจสอบทรัพย์สินจะส่งเรื่องดังกล่าวให้กลุ่มงานด้านปราบปรามการทุจริตดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่อไป

ในส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการตรวจสอบข้อเท็จจริง แสวงหาพยานหลักฐานและรวบรวมพยานหลักฐาน ตลอดจนการไต่สวนเบื้องต้น ในกรณีที่มีปรากฏพฤติการณ์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหน่วยงานรัฐหรือเอกชน กระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง รวมทั้งมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ นอกจากนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจและหน้าที่ในการเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐาน (มาตรา 34) อำนาจในการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา (มาตรา 39) อำนาจในการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน (มาตรา 69) อำนาจในการเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบัญชีธนาคารหรือสถาบันการเงินของผู้ถูกกล่าวหา (มาตรา 112)

สำหรับขั้นตอนการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐ การทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแบ่งขั้นตอนการทำงานออกเป็น 2 ขั้นตอน คือขั้นตอนของการตรวจสอบเบื้องต้น และขั้นตอนของการไต่สวนเบื้องต้น โดยขั้นตอนของการตรวจสอบเบื้องต้น จะเป็นขั้นตอนที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ได้มีพฤติการณ์ในการทุจริตหรือไม่ หากพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะดำเนินการต่อไปได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะไม่รับไว้พิจารณา แต่หากพยานหลักฐานมีรายละเอียดที่เพียงพอต่อการรับไว้ดำเนินการ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะดำเนินการรับไว้พิจารณา และจะเข้าสู่กระบวนการในชั้นการไต่สวนเบื้องต้น โดยในชั้นไต่สวนเบื้องต้นจะเป็นแสวงหาพยานหลักฐานที่ลึกเข้าไปอีก กล่าวคือ ไม่ใช่เพียงแค่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะต้องรับผิดชอบเท่านั้น แต่จะต้องหาพยานหลักฐานที่จะสามารถเอาผิดกับบุคคลที่เป็นผู้สมรู้ร่วมคิด ผู้สนับสนุนให้กระทำความผิดนั้นอีกด้วย

ตารางที่ 1 ตารางเปรียบเทียบองค์กรต่อต้านการทุจริต

หัวข้อ	ประเทศสิงคโปร์	เขตปกครองพิเศษฮ่องกง	ประเทศไทย
หน่วยงาน	The Corrupt Practiced Investigation Bureau (CPIB)	Independent Commission Against Corruption (ICAC)	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.)
กฎหมายที่ให้อำนาจ	The Prevention of Corruption Art (PCA)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. กฎหมายคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption Ordinance)</li> <li>2. กฎหมายการทุจริตและกระทำโดยมิชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (Elections Corrupt and Illegal Conduct Ordinance)</li> <li>3. กฎหมายป้องกันการให้สินบน (Prevention of Bribery Ordinance: POBO)</li> </ol>	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561

หัวข้อ	ประเทศสิงคโปร์	เขตปกครองพิเศษฮ่องกง	ประเทศไทย
<p>โครงสร้าง หน่วยงาน</p>	<p>1. The Operation Department (ฝ่ายปฏิบัติการ)</p> <p>2. The Corporate Affairs Department (ฝ่ายประสานความร่วมมือ)</p> <p>3. The Investigation Department (ฝ่ายสืบสวน)</p>	<p>1. ฝ่ายปฏิบัติการ (Operations Department : OD)</p> <p>2. ) ฝ่ายป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Corruption Prevention Department : OPD)</p> <p>3.ฝ่ายชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Department : CRD)</p>	<p>1. ด้านการป้องกันการทุจริต</p> <p>2. ด้านปราบปรามการทุจริต</p> <p>3. ด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน</p>
<p>อำนาจในการสืบสวน</p>	<p>มีอำนาจกว้างขวาง เช่น อำนาจจับกุม อำนาจในการค้น ควบคุมตัว พกพาอาวุธ การให้ ประกันตัว และการเข้าถึงข้อมูล สถาบันทางการเงิน</p>	<p>อำนาจในการจับกุม คุมขัง การให้ประกันตัว ตลอดจน อำนาจในการค้นและอายัด ทรัพย์สินและการเข้าถึง ข้อมูลสถาบันทางการเงิน</p>	<p>มีอำนาจในการตรวจสอบ ข้อเท็จจริง แสวงหา พยานหลักฐานและรวบรวม พยานหลักฐาน ตลอดจน การไต่สวนเบื้องต้น อำนาจ ในการเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้อง มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสาร หลักฐาน อำนาจในการจับ และควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา</p>

หัวข้อ	ประเทศสิงคโปร์	เขตปกครองพิเศษฮ่องกง	ประเทศไทย
			อำนาจในการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน อำนาจในการเข้าถึงข้อมูลบัญชีธนาคารหรือสถาบันการเงิน

จากการเปรียบเทียบองค์กรต่อต้านการทุจริตของต่างประเทศกับประเทศไทยนั้น จะเห็นว่าองค์กรต่อต้านการทุจริตของประเทศสิงคโปร์ เขตปกครองพิเศษฮ่องกง และประเทศไทยนั้น ต่างมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขึ้นมาเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนภายในประเทศ โดยการสร้างกลไกระบบการทำงานภายในองค์กรเพื่อให้ตอบสนองกับการจัดการกับปัญหาการทุจริตให้เป็นไปได้ไปอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าการกำหนดลักษณะ โครงสร้างขององค์กรขั้นตอนการทำงานหรืออำนาจหน้าที่จะแตกต่างกันไปก็ตาม

องค์กรต่อต้านการทุจริตของประเทศของสิงคโปร์นั้นจะมีเพียงองค์กรเดียว ชื่อว่าสำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริต (CPIB) และในส่วนของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ก็จะมีเพียงองค์กรเดียวเช่นกัน คือ คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) แต่สำหรับประเทศไทยนั้น องค์กรต่อต้านการทุจริตจะมีอยู่หลายองค์กร เช่น สำนักงาน ป.ป.ท. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นต้น โดยในแต่ละองค์กรจะมีอำนาจและหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่แตกต่างกันไป ในที่นี้ผู้เขียนจะศึกษาเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เท่านั้น

ในส่วนของขั้นตอนกระบวนการการทำงานเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนการกระทำการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐนั้น ประเทศสิงคโปร์จะมีการแต่งตั้งและกำหนดฝ่ายที่ทำหน้าที่ในการรับข้อร้องเรียน โดยจะทำหน้าที่ในการประเมินข้อร้องเรียนในเบื้องต้นก่อนว่าข้อร้องเรียนนั้นอยู่ในขอบเขตอำนาจของสำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริต (CPIB) หรือไม่ นอกจากนี้สำนักงาน CPIB ไม่สามารถที่จะดำเนินการฟ้องร้องคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐได้เอง แต่จะต้องผ่านความเห็นชอบจากพนักงานอัยการเท่านั้น

สำหรับเขตปกครองพิเศษฮ่องกง จะมีคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียน (ICAC Complaints Committee) โดยได้รับการแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้บริหาร ทำหน้าที่ในการดูแลเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียนอันเกี่ยวกับการกระทำใดของเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นการประพฤติในทางททุจริต เมื่อคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนแล้ว ขั้นตอนต่อไปจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) โดยเรื่องร้องเรียนจะถูกตรวจสอบและเมื่อคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ได้ดำเนินการตรวจสอบเสร็จสิ้นตามขั้นตอนแล้ว คณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียน (ICAC Complaints Committee) จะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการแจ้งผลไปยังผู้ร้องให้ทราบโดยเร็ว ซึ่งมีลักษณะการกำหนดหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนคล้ายคลึงกับประเทศสิงคโปร์ นอกจากนี้หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของ ICAC เป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตหรือกระทำความผิดตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ จะมีหน่วยงานที่เรียกว่า ฝ่ายควบคุมภายใน (Internal Investigation and Monitoring Unit) หรือ L Group ค่อยทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนภายใต้คำแนะนำของอัยการสูงสุด และเมื่อมีการสืบสวนสอบสวนแล้วเสร็จ ฝ่ายควบคุมภายในจะต้องดำเนินการรายงานผลการสืบสวนสอบสวนไปยังคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงาน (Operations Review Committee) ว่าจะมีมติให้ดำเนินการต่อไปอย่างไร

หากพิจารณาขั้นตอนการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ของประเทศไทยนั้น ยังไม่มีการกำหนดหน่วยงานใดขึ้นมาเพื่อรับหน้าที่ในการรับข้อร้องเรียนหรือดำเนินการตรวจสอบข้อร้องเรียนใด ยังคงมีขั้นตอนกระบวนการทำงานในการรับข้อร้องเรียนโดยให้เจ้าหน้าที่ในฝ่ายด้านการปราบปรามการทุจริตเป็นผู้รับข้อร้องเรียนและดำเนินการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง โดยไม่มีการผ่านหน่วยงานใดเหมือนอย่างเช่นประเทศสิงคโปร์และประเทศฮ่องกง สำหรับขั้นตอนการดำเนินคดีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการที่จะฟ้องร้องหรือดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เองโดยไม่จำเป็นต้องให้พนักงานอัยการให้ความเห็นชอบแต่อย่างใด แต่จะต้องเข้าใจข้อเท็จจริงว่า หากพนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนการไต่สวน ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีต่อไปได้ก็จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างพนักงานอัยการและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาร่วมกันแต่หากยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ ในกรณีเช่นนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถที่จะดำเนินคดีฟ้องร้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เองโดยตรง แต่จะต้องดำเนินการฟ้องร้องคดีภายในกำหนดอายุความและจะต้องไม่เกินเก้าสิบวัน<sup>121</sup> ไม่ได้

<sup>121</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการดำเนินคดี การช่วยเหลือในคดี และการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินในคดี พ.ศ. 2563 ข้อ 6

เป็นไปในลักษณะเหมือนอย่างเช่นสิงคโปร์ หรือเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ที่อัยการสูงสุดเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการฟ้องร้องคดีกับเจ้าหน้าที่

สำหรับอำนาจในการสืบสวนสอบสวนขององค์กรต่อต้านการทุจริตทั้งของประเทศสิงคโปร์ เขตปกครองพิเศษฮ่องกง และประเทศไทยนั้น เห็นว่า อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนของทั้งสองประเทศนั้นยังคงมีความคล้ายคลึงกัน โดยกฎหมายได้กำหนดอำนาจในลักษณะอย่างกว้างๆ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการจับกุมบุคคล อำนาจในการสอบสวนสืบสวนผู้ที่สมรู้ร่วมคิด หรือผู้ร่วมกันกระทำความผิด รวมทั้งผู้สนับสนุนในการกระทำความผิด ตลอดจนอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลบัญชีธนาคารทั้งของผู้ถูกกล่าวหา รวมไปถึงภรรยาและบุตรของผู้ถูกกล่าวหาด้วย ซึ่งอำนาจเหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งสำคัญในการที่จะนำมาซึ่งข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีพฤติกรรมในการกระทำความผิดหรือกระทำการทุจริตหรือไม่

ในส่วนสุดท้าย เกี่ยวกับข้อร้องเรียนหรือคำกล่าวหาที่องค์กรต่อต้านการทุจริตจะรับไว้ดำเนินการ เห็นว่าตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ค.ศ. 1960 ของประเทศสิงคโปร์นั้น สำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริต (CPIB) จะเน้นรับข้อร้องเรียนไว้ดำเนินการในกรณีที่ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่รัฐหรือบุคคลใด หรือหน่วยงานเอกชน หรือองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรหรือองค์กรการกุศล มีการกระทำความผิดในลักษณะที่เป็นการให้สินบน หรือรับว่าจะให้สินบน เพื่อประโยชน์ของตนหรือผู้อื่น หรือเพื่อประโยชน์ในทางธุรกิจมากกว่า และในส่วนของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง จะเป็นการรับข้อร้องเรียนที่กว้างขวาง เนื่องจากคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง มีอำนาจหน้าที่ภายใต้กฎหมายที่ครอบคลุมไปถึงในเรื่องของการเลือกตั้ง ซึ่งแตกต่างจากสำนักงาน ป.ป.ช. ของประเทศไทย ที่จะรับคำกล่าวหาไว้ดำเนินการพิจารณานั้น จะต้องเป็นคำกล่าวหาหรือเรื่องกล่าวหาในลักษณะที่ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับตำแหน่งมีพฤติกรรมในการกระทำความผิดอันเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนการใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงรวมถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติกรรมร้ายแรงผิดปกติ แต่อย่างไรก็ตาม ยังคงมีหลักการสำคัญที่สามประเทศมีเหมือนกัน นั่นก็คือการจะรับไว้ข้อร้องเรียนหรือคำกล่าวหาใดไว้ดำเนินการพิจารณา ข้อร้องเรียนหรือคำกล่าวหาเหล่านั้นจะต้องมีพยานหลักฐานที่มีรายละเอียดเพียงพอต่อการสืบสวนสอบสวน และแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไปได้

## 4.2 ระยะเวลาในการดำเนินคดีทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2561

ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะวิเคราะห์กรอบระยะเวลาในการดำเนินคดีเจ้าหน้าที่รัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2561 ที่มีผลต่อความล่าช้าในการดำเนินคดีเจ้าหน้าที่รัฐ โดยจะแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนในการตรวจสอบเบื้องต้น และขั้นตอนในการไต่สวนเบื้องต้น โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

### 4.2.1 ขั้นตอนในการตรวจสอบเบื้องต้น

การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในชั้นตรวจสอบเบื้องต้น จะเริ่มจากการตรวจรับคำกล่าวหาหรือตรวจสอบคำกล่าวหาว่าคำกล่าวหาอันมีข้อเท็จจริง หรือรายละเอียดเพียงพอที่จะดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไปหรือไม่ โดยคำกล่าวหาจะมีการแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ คำกล่าวหาที่ปรากฏชื่อผู้ร้องและปรากฏชื่อผู้ถูกกล่าวหา และปรากฏพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิด ซึ่งคำกล่าวหาในลักษณะเช่นนี้ จะเรียกว่า “หนังสือร้องเรียน” ส่วนคำกล่าวหาที่ไม่ปรากฏชื่อผู้ร้อง แต่ปรากฏเพียงชื่อผู้กล่าวหา หรือปรากฏเพียงพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิด จะเรียกว่า “บัตรสนเท่ห์” จากนั้นผู้อำนวยการประจำสำนักงาน ป.ป.ช. จะมอบหมายเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการตรวจรับและทำความเข้าใจว่า คำกล่าวหาอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. หรือไม่ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการภายในระยะเวลา 2 วันนับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าคำกล่าวหาใดที่มีลักษณะเป็นบัตรสนเท่ห์นั้น สามารถพิจารณา ได้ดังนี้

1. เป็นคำกล่าวหาที่ไม่ระบุชื่อและนามสกุล ของผู้กล่าวหา
2. เป็นคำกล่าวหาที่ไม่ระบุชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกร้อง หรือพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐยังไม่ชัดเจนเกี่ยวกับวัน เวลา สถานที่เกิดเหตุ หรือเป็นคำกล่าวหาที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
3. เป็นคำกล่าวหาที่ผ่านพ้นระยะเวลาเกินกว่า 3 ปี นับแต่วันที่เกิดเหตุ จนถึงวันที่มีการกล่าวหา

โดยแนวทางในการตรวจสอบเบื้องต้นของคำกล่าวหาที่มีลักษณะเป็นบัตรสนเท่ห์นั้น เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการขอเอกสารกับหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานเอกชน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือบุคคลที่ถูกกล่าวอ้างในคำกล่าวหา ตลอดจนตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในบัตรสนเท่ห์ เพื่อที่เจ้าหน้าที่จะนำข้อมูลดังกล่าว



มาจัดทำรายงานการตรวจรับ และเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชา โดยที่เจ้าหน้าที่จะต้องแสดงความเห็นว่าควรจะได้รับไว้พิจารณาหรือไม่รับไว้พิจารณา เพื่อที่จะนำเสนอต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาคำกล่าวหาต่อไป ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 นั้นไม่ได้กำหนดระยะเวลาว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องดำเนินการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเท่าใด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ขั้นตอนการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ถือเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญ หากคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาคำกล่าวหาอย่างล่าช้า ก็จะเท่ากับว่าขั้นตอนกระบวนการดำเนินคดีในขั้นต่อไป ก็จะล่าช้าไปด้วย

ในส่วนกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาคำกล่าวหา พิจารณาแล้วเห็นว่า คำกล่าวหา มีรายละเอียดและพฤติการณ์แห่งการทำความผิดเพียงพอที่จะรับไว้ดำเนินการ คณะกรรมการอนุกฤษฎีกาจะดำเนินการออกมติให้รับคำกล่าวหาไว้ดำเนินการ โดยจะส่งให้สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดที่รับผิดชอบให้ออกเลขเรื่องกล่าวหา และดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นต่อไป แต่หากว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาแล้วเห็นว่า คำกล่าวหา ยังไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการทำความผิดยังไม่เพียงพอที่จะรับไว้พิจารณา คณะกรรมการอนุกฤษฎีกาจะดำเนินการออกมติ ไม่รับคำกล่าวหาไว้พิจารณา ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

สำหรับคำกล่าวหาที่มีข้อเท็จจริง หรือมีรายละเอียดเพียงพอ (หนังสือร้องเรียน) ที่จะรับไว้พิจารณา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 60 ประกอบระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 33 นั้น จะต้องประกอบด้วย

1. ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา
2. ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกร้อง
3. ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการทำความผิดตามข้อกล่าวหา โดยที่ผู้กล่าวหา

จะต้องแนบพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐานมาประกอบคำกล่าวหาด้วย

ซึ่งคำกล่าวหานี้จะทำด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้ เมื่อคำกล่าวหามีลักษณะตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดและอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับไว้ดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้น โดยมีขั้นตอน ดังต่อไปนี้

ก. เจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการลงทะเบียนรับคำกล่าวหาและบันทึกข้อมูลลงในระบบตรวจรับคำกล่าวหา หรือที่เรียกว่า ระบบ Pesca ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการบันทึกชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกร้อง และพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดลงในระบบดังกล่าว ภายใน 3 วันนับแต่วันที่ได้รับคำกล่าวหา จากนั้นเจ้าหน้าที่จะดำเนินการจัดทำรายงานการตรวจสอบเบื้องต้น โดยเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1. ขอทราบรายละเอียดเพิ่มเติมตามคำกล่าวหาจากผู้กล่าวหา
  2. เรียกพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อมาให้ถ้อยคำในเรื่องกล่าวหา
  3. ขอทราบข้อเท็จจริงหรือขอเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานของรัฐ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ สถาบันทางการเงิน หน่วยงานเอกชน หรือองค์กร หรือจากบุคคลใดๆ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา
  4. ตรวจสอบสถานที่หรือท้องที่ที่เกิดเหตุ หรือที่เกี่ยวข้องกับประเด็นตามคำกล่าวหา
- โดยระยะเวลาในการตรวจสอบเบื้องต้น เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นให้แล้วเสร็จภายใน 180 วันนับแต่วันที่ลงทะเบียนรับเรื่องกล่าวหา หากเจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว เจ้าหน้าที่จะต้องทำการขอขยายระยะเวลาในการตรวจสอบเบื้องต้นต่อผู้อำนวยการได้ไม่เกิน 90 วันหากเกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าวเจ้าหน้าที่จะต้องทำการขอขยายระยะเวลาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแล เพื่อขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 90 วัน ทั้งนี้หากขยายระยะเวลาทั้ง 3 ครั้งแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ยังไม่สามารถที่จะดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นให้แล้วเสร็จได้ให้เสนอเหตุผลและความจำเป็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณามีมติตามที่เห็นสมควร<sup>122</sup>

<sup>122</sup> ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 33 วรรคท้าย

“...เพื่อประโยชน์ในการติดตามและกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ หากการดำเนินการตรวจสอบไม่แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ลงทะเบียนรับเรื่อง กล่าวหาให้ขอขยายระยะเวลาต่อผู้อำนวยการ ในการนี้ผู้อำนวยการมีอำนาจขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน เก้าสิบวันหากเกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้เสนอต่อกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแล หรือคณะบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย เพื่อขยายระยะเวลาได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินเก้าสิบวัน ทั้งนี้ หากขยายระยะเวลาทั้งสามครั้งแล้วยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ให้เสนอเหตุผล และความจำเป็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นเป็นอันเสร็จสิ้นแล้ว ให้เสนอรายงานการตรวจสอบเบื้องต้นต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อนำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณา และเสนอต่อกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำกับดูแล เพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง โดยกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำกับดูแล อาจมีคำสั่งได้ดังนี้

ข. หากกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำกับดูแล พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ไม่ควรรับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา ก็จะให้กรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา โดยเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการจัดทำหนังสือแจ้งคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาให้ผู้กล่าวหาทราบ และหากผู้กล่าวหาไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหา ให้เจ้าหน้าที่นำเสนอเรื่องดังกล่าวผ่านผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยอีกครั้ง และหากผลการพิจารณาเป็นประการใดให้เจ้าหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้กล่าวหาอีกครั้ง

ค. หากกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำกับดูแล พิจารณาแล้วเห็นว่า ควรให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบเพิ่มเติม ก็ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นดำเนินการตามคำสั่งของกรรมการ ป.ป.ช.

ง. หากกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำกับดูแล พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นประการอื่น ก็ให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ซึ่งขั้นตอนการพิจารณาคำกล่าวหาที่มีลักษณะเป็นหนังสือร้องเรียน ในชั้นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและในชั้นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 นั้นไม่ได้กำหนดระยะเวลาว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องดำเนินการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเท่าใด เช่นเดียวกับคำกล่าวหาที่มีลักษณะเป็นบัตรสนเท่ห์ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หากคณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่พิจารณาคำกล่าวหาให้โดยเร็ว ก็จะทำให้ขั้นตอนกระบวนการดำเนินคดีในขั้นต่อไปล่าช้าไปด้วย

จากข้างต้น จะเห็นได้ว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงในชั้นตรวจสอบเบื้องต้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 49 ไม่ได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาไว้เป็นที่แน่นอนว่าจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน

---

เพื่อพิจารณามีมติตามที่เห็นสมควรต่อไป เว้นแต่เป็นเรื่องที่จำเป็นต้องตรวจสอบข้อมูลหรือรายละเอียดหรือขอรับเอกสารหลักฐานจากต่างประเทศ...”

ระยะเวลาเท่าใด แต่หากพิจารณาจากระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 33 แล้วจะพบว่า การแสวงหาข้อเท็จจริงในชั้นตรวจสอบเบื้องต้นมีการกำหนดระยะเวลาว่าเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 180 วันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการ และหากเจ้าหน้าที่ไม่สามารถที่จะดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดไว้ได้ เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการขอขยายระยะเวลาในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นต่อผู้อำนวยการได้เพียงครั้งเดียว และขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 90 วัน หากเจ้าหน้าที่ยังไม่สามารถที่จะดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นให้แล้วเสร็จได้อีก เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการขอขยายระยะเวลาในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแล โดยขอขยายระยะเวลาได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกิน 90 วัน ทั้งนี้หากขยายระยะเวลาครบทั้ง 3 ครั้งแล้วเจ้าหน้าที่ยังไม่สามารถที่จะดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นให้แล้วเสร็จได้ เจ้าหน้าที่จะต้องเสนอเหตุผลและความจำเป็นต่อคณะกรรมการป.ป.ช. เพื่อพิจารณามีมติตามที่เห็นสมควร ซึ่งสรุปได้ว่าเจ้าหน้าที่มีระยะเวลาในการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น รวมเป็นระยะเวลาทั้งสิ้น  $180+90+90+90 = 450$  วัน หรือประมาณ 1 ปี 3 เดือน และเป็นระยะเวลาที่ยังไม่รวมกับการขอขยายต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งโดยปกติแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะอนุมัติให้เจ้าหน้าที่ขยายระยะเวลาในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นได้ เป็นจำนวน 90 วัน ไปเรื่อยๆ จนกว่าเจ้าหน้าที่จะดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นในเรื่องกล่าวหาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดอายุความ ประกอบกับระยะเวลาในขั้นตอนของการตรวจสอบเบื้องต้นนี้ไม่รวมกับระยะเวลาในขั้นตอนของการไต่สวนเบื้องต้น ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ยาวนานมาก นอกจากนี้ จากข้อมูลการดำเนินคดีในชั้นตรวจสอบเบื้องต้น ในปีงบประมาณ 2561 นั้น พบว่า สำนักงาน ป.ป.ช. มีเรื่องกล่าวหาที่ยังคงค้างการพิจารณาอยู่เป็นจำนวน 19,984 คดี ในปีงบประมาณ 2562 จำนวน 19,336 คดี และในปีงบประมาณ 2563 จำนวน 14,350 คดี จะเห็นได้ว่าปริมาณคดีมีจำนวนที่สูง จนอาจทำให้การดำเนินคดีในชั้นตรวจสอบเบื้องต้นของสำนักงาน ป.ป.ช. นั้นเป็นไปอย่างล่าช้าและอาจไม่ทันภายในกำหนดอายุความ ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อและสร้างความเสียหายให้แก่ระบบราชการเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงเห็นว่าการไม่กำหนดกรอบระยะเวลาให้ชัดเจนในการดำเนินคดีในชั้นตรวจสอบเบื้องต้น อาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การดำเนินคดีของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นไปอย่างล่าช้า

#### 4.2.2 ขั้นตอนในการไต่สวนเบื้องต้น

ขั้นตอนการไต่สวนเบื้องต้น เป็นขั้นตอนการแสวงหาพยานหลักฐานและรวบรวมพยานหลักฐานในคดีที่อาจส่งผลกระทบต่อประเทศอย่างกว้างขวาง ซึ่งขั้นตอนการไต่สวนเบื้องต้นนี้เป็นขั้นตอนภายหลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ทำการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นตรวจสอบเบื้องต้นมาแล้ว และพบว่ามีความพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นต่อไปได้ ขั้นตอนการไต่สวนเบื้องต้นนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดไว้ว่า จะต้องดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ต้องการตรงตามความเป็นจริงที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นคุณหรือโทษต่อผู้ถูกกล่าวหาก็ตาม ดังนั้น การรวบรวมพยานหลักฐานและแสวงหาพยานหลักฐานในชั้นไต่สวนเบื้องต้นนี้ จะต้องดำเนินการค้นหาหลักฐานจากทั้งฝ่ายผู้กล่าวหาและฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา โดยจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การค้นหาความจริงของการดำเนินคดีอาญา

หากพิจารณาจากบทข้างต้นที่ผ่านมา การแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นไต่สวนเบื้องต้นและชั้นตรวจสอบเบื้องต้นจะมีลักษณะที่เหมือนกัน แต่จะแตกต่างกันตรงขั้นตอนของการไต่สวนเบื้องต้น กล่าวคือ ก่อนที่จะดำเนินคดีในชั้นไต่สวนเบื้องต้นได้นั้นจะต้องมีมติจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าให้รับเรื่องไว้พิจารณาดำเนินการไต่สวน จากนั้นจะเข้าสู่กระบวนการที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องดำเนินการแต่งตั้งองค์คณะไต่สวนเบื้องต้น หรือแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน ซึ่งจะประกอบไปด้วยกรรมการ ป.ป.ช. ไม่น้อยกว่าสองคน และบุคคลอื่นเป็นคณะกรรมการไต่สวน หรือมอบหมายเลขาธิการ หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวน เป็นคณะไต่สวนเบื้องต้น ซึ่งผู้เขียน เห็นว่า การที่ระบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้พนักงานไต่สวน เป็นหนึ่งในองค์คณะไต่สวนเบื้องต้นนั้น ก็เพื่อที่จะลดความยุ่งยาก และเพื่อความคล่องตัวในการไต่สวนเบื้องต้นสำหรับการดำเนินคดีของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด เพื่อที่จะได้ไม่ต้องมาที่สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงานใหญ่ที่ตั้งอยู่ที่จังหวัดนนทบุรี เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีคำสั่งแต่งตั้งองค์คณะไต่สวนเบื้องต้นแล้วนั้น องค์คณะไต่สวนเบื้องต้นจะต้องจัดการประชุมเพื่อกำหนดแนวทางในการไต่สวนเบื้องต้น ต่อจากนั้น จะเป็นหน้าที่ในการแสวงหาพยานหลักฐานและรวบรวมพยานหลักฐานขององค์คณะไต่สวนเบื้องต้น เพื่อที่จะได้ทราบถึงข้อเท็จจริงในการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์คณะไต่สวนเบื้องต้น นั้น จะมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะออกคำสั่งเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือออกคำสั่งขอเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับสำนวนในคดีจากบุคคลใดหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนใดก็ได้ ซึ่งการเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำนั้นจะเป็นไปในลักษณะของการบันทึก

ถ้อยคำในสาระสำคัญของคดี โดยจะต้องบันทึกลงตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้กำหนด นอกจากนี้อีกคณะไต่สวนเบื้องต้น จะต้องเข้าดำเนินการสอบปากคำอย่างน้อยสองคน และห้ามบุคคลอื่นอยู่ในขณะที่องค์คณะไต่สวนเบื้องต้นกำลังดำเนินการสอบปากคำบุคคล ซึ่งผู้เขียน เห็นว่า การกำหนดให้การสอบปากคำบุคคลจะต้องประกอบไปด้วยองค์คณะไต่สวนอย่างน้อยสองคน ก็เพื่อที่จะให้บุคคลที่มาให้ถ้อยคำเกิดความมั่นใจว่าจะได้รับความเป็นกลาง และได้รับความเป็นธรรมว่า จะไม่มีเจ้าหน้าที่องค์คณะไต่สวนคนหนึ่งคนใดเอียงเอนในการรับฟังข้อเท็จจริง อีกทั้งพยานจะได้มั่นใจได้ว่าการให้ถ้อยคำต่อองค์คณะไต่สวนนั้นจะถูกเก็บเป็นความลับเพื่อไม่ให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบในถ้อยคำของพยานนั้น

นอกจากนี้ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ยังกำหนดให้องค์คณะไต่สวนเบื้องต้น จะต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาไม่เกินสองปีนับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน และสามารถขอขยายระยะเวลาการไต่สวนเบื้องต้นได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหกสิบวัน แต่รวมระยะเวลาในการไต่สวนเบื้องต้นแล้วนั้นจะต้องไม่เกินสามปี เมื่อองค์คณะไต่สวนเบื้องต้นได้ดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นเสร็จแล้วนั้นหากปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริงตามคำกล่าวหา องค์คณะไต่สวนจะต้องดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบ ว่าผู้ถูกกล่าวหา นั้นกระทำความผิดในฐานความผิดใด โดยจะต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเป็นหนังสือ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้แก้ต่างข้อกล่าวหา ภายในระยะเวลาอย่างช้าไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันที่ ได้รับทราบข้อกล่าวหา ซึ่งผู้เขียน เห็นว่า การกำหนดระยะเวลาให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถแก้ต่างข้อกล่าวหาได้ภายในระยะเวลาสิบห้าวันนั้น เป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไป เนื่องจาก ในทางปฏิบัติจริงๆ แล้วนั้น จะพบว่าคดีที่อยู่ในขั้นตอนของการไต่สวนเบื้องต้นส่วนใหญ่ มักจะเป็นคดีที่เกิดขึ้นมานานมาแล้ว เช่น คดีที่เกิดขึ้นในระหว่างปี 2554 เป็นต้นมา อันเนื่องมาจากเป็นคดีที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้คงค้างการพิจารณาไว้ เมื่อเป็นคดีที่เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลานานแล้ว ในบางกรณีผู้ถูกกล่าวหาอาจจะลืมในประเด็นที่ถูกกล่าวหา ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องดำเนินการค้นหาเอกสารหลักฐานมาประกอบการแก้ข้อกล่าวหาของตน ซึ่งผู้เขียน เห็นว่าระยะเวลาภายในสิบห้าวันกับการหาพยานหลักฐานเพื่อนำมาแก้ต่างในข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหา นั้น อาจจะยังไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหาเท่าที่ควร

เมื่อองค์คณะได้รับการแก้ต่างข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหาแล้วนั้น องค์คณะไต่สวนเบื้องต้น จะต้องดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐาน โดยจัดทำเป็นรายงานการไต่สวนเบื้องต้นเสนอต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น โดยชั้นสุดท้ายจะเป็นการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าจะมี

ความเห็นที่จะฟ้องดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐหรือไม่อย่างไร ซึ่งหากพยานหลักฐานมีรายละเอียดที่เพียงพอว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดในการทุจริตจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมิมติให้ดำเนินการฟ้องร้องคดีเจ้าหน้าที่รัฐ โดยจะเสนอส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็น ไปยังพนักงานอัยการสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ แต่หากผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งทางเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเสนอเรื่องต่อศาลฎีกา

นอกจากนี้ หากพนักงานอัยการมีความเห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอที่จะดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีเจ้าหน้าที่รัฐได้นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะทำงานร่วมกันกับพนักงานอัยการเพื่อที่จะหาข้อยุติในการดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่หากยังหาข้อยุติในการดำเนินคดีไม่ได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจที่จะดำเนินการฟ้องร้องคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐได้เอง ซึ่งหากเปรียบเทียบกับของประเทศสิงคโปร์นั้น จะเห็นว่า การดำเนินคดีฟ้องร้องเจ้าหน้าที่รัฐ สำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริต (CPIB) ไม่มีอำนาจในการที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เอง แต่จะฟ้องดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากพนักงานอัยการเท่านั้น

จากที่ผู้เขียนได้กล่าวมาในข้างต้น จะเห็นได้ว่า ขั้นตอนและกระบวนการไต่สวนเบื้องต้น ถือเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญในการที่จะปราบปรามการทุจริต แต่จากการศึกษา ผู้เขียนเห็นว่า ขั้นตอนและกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องระยะเวลาในการแก้ต่างข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหาอาจยังไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหาเท่าที่ควร สำหรับการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นนั้น ที่กำหนดให้องค์คณะไต่สวนเบื้องต้นจะต้องดำเนินการไต่สวนภายในกำหนดระยะเวลา 2 ปีนับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน แต่หากการไต่สวนเบื้องต้นไม่้องค์คณะไต่สวนไม่อาจดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จได้ อาจขอขยายระยะเวลาในการไต่สวนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เท่าที่จำเป็นแต่รวมแล้วต้องไม่เกิน 3 ปี ในส่วนนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ไม่ได้มีการกำหนดต่อไปว่า หากองค์กรไต่สวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวนั้น ผลของสำนวนการไต่สวนเบื้องต้นจะเป็นเช่นไร แต่หากพิจารณาจากบทบัญญัติในข้อ 48 แห่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ที่กำหนดว่า

“เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นเรื่องใด ให้คณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นที่ได้รับมอบหมาย ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาไม่เกินสองปีนับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน โดยให้คำนึงถึงความรวดเร็ว ความยากง่ายของการไต่สวน และ

อายุความของการดำเนินการในเรื่องนั้น โดยจะระบุระยะเวลาของการไต่สวนข้อกล่าวหา แต่ละประเภทที่แตกต่างกันก็ได้ เว้นแต่กฎหมายหรือระเบียบนี้จะกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นอันไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจขยายระยะเวลาออกไปตามที่จำเป็นได้ แต่รวมแล้วต้องไม่เกินสามปี เว้นแต่เป็นเรื่องที่จำเป็นต้องเดินทางไปไต่สวนในต่างประเทศ หรือขอให้หน่วยงานของต่างประเทศ ดำเนินการไต่สวนให้ หรือขอรับเอกสารหลักฐานจากต่างประเทศ จะขยายระยะเวลาออกเท่าที่จำเป็นก็ได้

ภายใต้กำหนดอายุความ เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หรือตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีหน้าที่และอำนาจที่จะดำเนินการไต่สวน และมีความเห็น หรือวินิจฉัย หรือดำเนินการ ตามหน้าที่และอำนาจต่อไป”

จากบทบัญญัติข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า แม้องค์คณะไต่สวนเบื้องต้นไม่อาจดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวนั้น แต่องค์คณะไต่สวนสามารถที่จะดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นต่อไปได้ภายใต้ของอายุความ ซึ่งระยะเวลาที่เนิ่นนานเช่นนี้ล้วนส่งผลกระทบต่อระบบราชการ เมื่อพิจารณาจากปริมาณคดีที่สำนักงาน ป.ป.ช. ยังคงค้างการพิจารณา ผู้เขียนจึงเห็นว่าการกำหนดระยะเวลาเช่นนี้ไม่ได้ส่งผลให้กระบวนการพิจารณาคดีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปอย่างรวดเร็วเท่าที่ควร อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อระบบราชการอีกด้วย



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption) ถือเป็นปัญหาที่สำคัญของสังคมไทยมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะในระบบราชการ และปัจจุบันการทุจริตคอร์รัปชันเริ่มมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และก่อให้เกิดความเสียหายทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม โดยพิจารณาได้จากในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จะพบว่าสำนักงานป.ป.ช. ได้รับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน 10,382 เรื่อง และในปี พ.ศ. 2563 ได้รับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนจำนวน 8,691 เรื่อง ลดลงประมาณร้อยละ 16<sup>123</sup> ประกอบกับ ผลสำรวจดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การทุจริตโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติในปี 2563 พบว่าประเทศไทยได้คะแนน 36 คะแนนจากคะแนนเต็ม 100 คะแนน ซึ่งจัดอยู่ในอันดับที่ 104 จาก 180 ประเทศทั่วโลก และอยู่ในอันดับที่ 5 ของกลุ่มประเทศอาเซียน หากเทียบกับปี 2561 ประเทศไทยได้คะแนนสูงสุด 85 คะแนนซึ่งจัดอยู่ในอันดับที่ 3 ของโลก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยนั้น ยังคงติดกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมาโดยตลอด และแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 จะกำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นองค์กรหลักในการต่อต้านการทุจริตต่อองค์กรหนึ่งที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการรับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้มีพฤติการณ์ในการกระทำความผิด และให้อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบป้องกันและปราบปรามไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐ หรือหน่วยงานรัฐหรือหน่วยงานเอกชนสามารถที่จะกระทำการทุจริตได้ก็ตาม หรือแม้จะมีการเพิ่มอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการที่จะส่งเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรง ไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) หรือส่งเรื่องร้องเรียนไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อให้

---

<sup>123</sup> บทความ 21 ปี ป.ป.ช., “สร้างสังคมยุติธรรม รวมพลังคนไทย ไม่ทนต่อการทุจริต,” วารสารสำนักงาน ป.ป.ช., (ประจำเดือน ตุลาคม-ธันวาคม 2563).

ดำเนินการทางวินัยนั้น หรือส่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือแม้จะมีการกำหนดระยะเวลาในขั้นตอนการตรวจสอบเบื้องต้นและการไต่สวนเบื้องต้นขึ้นมา เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องเร่งรัดให้เรื่องกล่าวหาดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็วก็ตาม แต่การทุจริตคอร์รัปชันของไทยก็ไม่มีวิ้วว่าจะลดลงแต่อย่างใด อีกทั้งยังเกิดปัญหาคดีที่ยังคงค้างการพิจารณาของสำนักงาน ป.ป.ช. อีกเป็นจำนวนหลายหมื่นเรื่อง จนทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินคดีเจ้าหน้าที่รัฐมีความล่าช้าขึ้นไปอีก

จากการศึกษาขั้นตอนกระบวนการในการตรวจสอบข้อเท็จจริงในชั้นตรวจสอบเบื้องต้นและขั้นตอนการไต่สวนเบื้องต้นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นสามารถสรุปได้ดังนี้

#### 5.1.1 ความล่าช้าอันเกิดจากขั้นตอนการตรวจสอบเบื้องต้น

ในขั้นตอนของการตรวจสอบเบื้องต้นนั้นจะถูกกำหนดอยู่ในระเบียบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตว่าด้วยการตรวจสอบและการไต่สวน พ.ศ. 2561 ซึ่งระเบียบดังกล่าวจะกำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาในชั้นตรวจสอบเบื้องต้น ตั้งแต่การตรวจรับคำกล่าวหาและกำหนดระยะเวลาในตรวจสอบเบื้องต้น ไว้ดังนี้

##### 5.1.1.1 ประเด็นการแสวงหาพยานหลักฐานและรวบรวมพยานหลักฐาน

การแสวงหาพยานหลักฐานและรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นตรวจสอบเบื้องต้นนั้นตามระเบียบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน แต่ทั้งนี้หากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้เป็นเจ้าของสำนวนไม่สามารถที่จะดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ทันตามระยะเวลาที่กำหนด ตามระเบียบฯ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้เป็นเจ้าของสำนวนสามารถที่จะดำเนินการขอขยายระยะเวลาในการตรวจสอบเบื้องต้นได้ ดังนี้

1) ขอยาขยายเวลาต่อผู้อำนวยการ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้เป็นจำนวน 1 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 90 วัน และหากยังดำเนินการตรวจสอบไม่แล้วเสร็จ

2) ขอยยาระยะเวลาต่อกรรมการกำกับดูแล ได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละ 90 วัน และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ

3) เจ้าหน้าที่ผู้เป็นเจ้าของสำนวนจะต้องดำเนินการขอยยาระยะเวลาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้อีก แต่ทั้งนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นผู้พิจารณาว่าเห็นควรให้ได้รับการขอยยาระยะเวลาหรือไม่

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า ระยะเวลาทั้งหมดที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนจะต้องดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นนั้นเป็นระยะเวลาทั้งสิ้น  $180+90+90+90 = 450$  วัน หรือเทียบเท่ากับระยะเวลาประมาณ 1 ปี 3 เดือน โดยระยะเวลาดังกล่าวยังไม่รวมกับระยะเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาให้ขอยยาระยะเวลาในการตรวจสอบออกไปอีกได้ โดยในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้วนั้น การตรวจสอบเบื้องต้น หากเจ้าหน้าที่ผู้เป็นสำนวนไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายในกำหนดระยะเวลา จนถึงขั้นตอนที่ จะต้องขอยยาระยะเวลาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ส่วนมากในทุกครั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินการขอยยาระยะเวลาการตรวจสอบต่อไปได้อีก 90 วัน และสามารถขอยยาระยะเวลาต่อไปได้เรื่อยๆ โดยไม่มีการกำหนดจำนวนครั้งในการขอยขยาย ทำให้เห็นว่า ขั้นตอนของการตรวจสอบเบื้องต้นนั้น เจ้าหน้าที่ผู้เป็นเจ้าของสำนวนสามารถที่จะดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานต่อไปได้เรื่อย ๆ เพียงแต่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาอายุความ ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควร ดังนั้น การที่ไม่กำหนดกรอบระยะเวลาในการตรวจสอบให้ชัดเจนเช่นนี้ ย่อมส่งผลให้ระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นตรวจสอบเบื้องต้นนั้น เป็นไปด้วยความล่าช้า

#### 5.1.1.2 ประเด็นการพิจารณาของคณะอนุกรรมการกลั่นกรองเรื่องกล่าวหา

เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จสิ้นแล้วนั้น เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนจะต้องทำการเสนอรายงานการตรวจสอบเบื้องต้น ต่อผู้อำนวยการของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำแต่ละจังหวัด จากนั้นสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด จะดำเนินการเสนอรายงานการตรวจสอบเบื้องต้นไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. ภาคที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบ เพื่อให้สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค ทำการเสนอต่อผู้ช่วยเลขาธิการประจำภาคเพื่อให้พิจารณาว่ามีความเห็นตามที่ได้เสนอหรือมีความเห็นต่างจากที่ได้เสนอ และหากผู้ช่วยเลขาธิการประจำภาคมีความเห็นเช่นเดียวกันแล้วนั้น ผู้ช่วยเลขาธิการประจำภาคก็จะดำเนินการเสนอรายงานการตรวจสอบเบื้องต้นไปยังกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำกับดูแล เพื่อให้ดำเนินการจัดเข้าวาระการประชุม หลังจากนั้น

เลขานุการของกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำกับดูแล จะดำเนินการส่งรายงานการตรวจสอบเบื้องต้นกลับมายังสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด เพื่อให้สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ดำเนินการคัดถ่ายสำเนารายงานการตรวจสอบเบื้องต้น เป็นจำนวน 20 ชุดแล้วส่งกลับไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค เพื่อให้ดำเนินการจัดทำวาระการประชุมอีกครั้ง ซึ่งกระบวนการในการจัดวาระการประชุมของคณะอนุกรรมการกลั่นกรองนั้น ตามระเบียบฯ ไม่ได้กำหนดระยะเวลาว่าคณะอนุกรรมการกลั่นกรองจะต้องดำเนินการพิจารณาโดยจะต้องใช้ระยะเวลาเป็นจำนวนเท่าใด แต่จากการปฏิบัติจริง ๆ นั้น ภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนได้เสนอรายงานการตรวจสอบเบื้องต้น ไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. ภาคเพื่อให้จัดเข้าวาระการประชุมนั้น จะใช้ระยะเวลาประมาณ 1-2 เดือน หรือในบางครั้งใช้ระยะเวลาประมาณ 1-3 เดือน ในการรอเข้าประชุมเพื่อให้คณะอนุกรรมการกลั่นกรองพิจารณา จะเห็นได้ว่าขั้นตอนดังกล่าวส่งผลให้ระยะเวลาการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในการตรวจสอบเบื้องต้นนั้นเป็นไปด้วยความล่าช้า

#### 5.1.2 ความล่าช้าอันเกิดจากขั้นตอนการไต่สวนเบื้องต้น

การไต่สวนเบื้องต้นเป็นกระบวนการภายหลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้รับคำกล่าวหาไว้ดำเนินการพิจารณา และเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องมาจากขั้นตอนในการยื่นตรวจสอบเบื้องต้น โดยขั้นตอนของการไต่สวนเบื้องต้นนั้นจะถูกกำหนดไว้ในหมวด 4 (ข้อ 47 ถึงข้อ 92) ของระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและการไต่สวน พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นระเบียบที่กำหนดขึ้นมาเพื่อให้การดำเนินคดีเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ แต่เมื่อได้ทำการศึกษาแล้วพบว่า บางขั้นตอนในการไต่สวนเบื้องต้น ยังมีความไม่ชัดเจนและยังเป็นอุปสรรคในการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ดังนี้

##### 5.1.2.1 ประเด็นเรื่องระยะเวลาดำเนินการไต่สวนเบื้องต้น

การดำเนินคดีเจ้าหน้าที่รัฐในส่วนของขั้นตอนการไต่สวนนั้น จะเป็นไปด้วยความล่าช้าหรือรวดเร็วก็ขึ้นอยู่กับว่าขั้นตอนการตรวจสอบเบื้องต้นมีการแสวงหาพยานหลักฐานหรือรวบรวมพยานหลักฐานได้มากน้อยเพียงใด เพราะขั้นตอนการไต่สวนเบื้องต้นเป็นขั้นตอนที่สืบเนื่องมาจากขั้นตอนการตรวจสอบเบื้องต้น และแม้ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 48 จะกำหนดให้ต้องดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปีก็ตาม แต่หากการแสวงหาพยานหลักฐานและรวบรวมพยานหลักฐาน

ในชั้นตรวจสอบเบื้องต้นยังมีข้อมูลไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนก็จะต้องดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม และหากการไต่สวนเบื้องต้นพบว่ามีผู้กระทำความผิดเพิ่มเติมจากเดิม เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนก็จะต้องเริ่มดำเนินการกับผู้กระทำความผิดรายนั้นตั้งแต่ขั้นตอนการที่คำสั่งให้ไต่สวนเบื้องต้น ซึ่งเท่ากับว่าเริ่มดำเนินกระบวนการไต่สวนใหม่อีกครั้ง

นอกจากนี้การนำเสนอรายงานสำนวนการไต่สวนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินการพิจารณานั้น มีขั้นตอนเป็นจำนวนมาก กล่าวคือ การจะเสนอรายงานสำนวนการไต่สวนเบื้องต้นนั้น จะต้องมีการเสนอผ่านผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น โดยขั้นแรกจะเสนอผ่านผู้อำนวยการสำนักเพื่อให้พิจารณา จากนั้นเสนอผู้ช่วยเลขาธิการในกรณีที่เป็นสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด แต่หากเป็นสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำภาคต้องเสนอต่อรองเลขาธิการ เพื่อพิจารณา จากนั้นจึงจะนำเสนอต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจะต้องผ่านการกลั่นกรองหลายชั้นถึงจะดำเนินการจัดเข้าวาระการประชุมได้ ซึ่งในทางปฏิบัติจริงๆ แล้วนั้น กว่าจะนำรายงานสำนวนการไต่สวนเบื้องต้นจัดเข้าวาระการประชุมได้นั้น ใช้เวลาประมาณ 3-5 เดือน ทำให้เห็นว่าขั้นตอนกระบวนการพิจารณานั้นเป็นไปอย่างล่าช้า

นอกจากนี้แม้ว่าระยะเวลาที่องค์คณะไต่สวนเบื้องต้นจะต้องดำเนินการไต่สวนนั้น ถูกกำหนดว่าต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลา 2 ปีนับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน แต่หากการไต่สวนเบื้องต้นองค์คณะไต่สวนไม่อาจดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จได้ อาจขอขยายระยะเวลาในการไต่สวนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เท่าที่จำเป็นแต่รวมแล้วต้องไม่เกิน 3 ปี แต่ถึงอย่างไรก็ตามแม้การไต่สวนเบื้องต้นจะดำเนินการตามระยะเวลาแต่หากยังอยู่ในอายุความก็ยังดำเนินการไต่สวนต่อไปได้ หากนำมาพิจารณากับปริมาณคดีที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับไว้ดำเนินการไต่สวนนั้น อาจทำให้คดีเจ้าหน้าที่รัฐในบางคดีขาดอายุความลงได้ และหากเป็นเช่นนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อระบบราชการ

#### 5.1.2.2 ประเด็นขั้นตอนในการไต่สวนเบื้องต้น

ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและการไต่สวน นั้น จากการศึกษา พบว่า ขั้นตอนการไต่สวนเบื้องต้นมีรายละเอียดและขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการค่อนข้างมาก โดยหากจะดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นในคดีเจ้าหน้าที่รัฐเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนจะต้องดำเนินการตั้งแต่ขั้นตอนแรก คือ การมีคำสั่งให้ไต่สวน

เบื้องต้น การแจ้งคำสั่งและการคัดค้าน การประชุมคณะองค์ไต่สวนเพื่อปรึกษาแนวทางในการดำเนินคดี การไต่สวนเบื้องต้น การแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ การแจ้งสิทธิให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่าสิทธิในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา การพิจารณาสรุปสำนวน การนำเสนอสำนวนการไต่สวนเบื้องต้น ซึ่งกระบวนการทั้งหมดเจ้าหน้าที่ผู้เป็นเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งสิ้น และบางขั้นตอน ผู้เขียนเห็นว่า ขั้นตอนก่อนข้างมีความซับซ้อนมากเกินไป จนบางครั้งในบางขั้นตอนอาจไม่มีความจำเป็นต่อกระบวนการไต่สวนเบื้องต้นเท่าใด

จากที่กล่าวมา ทั้งกระบวนการตรวจสอบเบื้องต้นและกระบวนการไต่สวนเบื้องต้นดังกล่าว นั้น มีปัญหาในเรื่องกรอบระยะเวลาในการดำเนินการ และขั้นตอนดำเนินการที่ค่อนข้างซับซ้อนและมีจำนวนมาก หากพิจารณาเปรียบเทียบกับปริมาณคดีที่ยังคงค้างการพิจารณานั้น อาจทำให้คดีเจ้าหน้าที่รัฐในบางคดีขาดอายุความลงได้ และหากเป็นเช่นนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อระบบราชการ

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาโครงสร้างและขั้นตอนการดำเนินคดีเจ้าหน้าที่รัฐจากสำนักสืบสวนสอบสวนการทุจริต (CPIB) ของประเทศสิงคโปร์ และคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ตลอดจนบทกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วนั้น ทำให้เห็นว่าบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของไทยกับสำนักสืบสวนสอบสวนการทุจริต (CPIB) และคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) นั้น ต่างมีจุดประสงค์เดียวกันคือจัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นภายในประเทศ ในส่วนของความผิดที่อยู่ภายใต้อำนาจของสำนักสืบสวนสอบสวนการทุจริต (CPIB) นั้นจะมุ่งเน้นไปในส่วนของการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการรับสินบนหรือการให้สินบน ส่วนคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) จะมุ่งเน้นฐานความผิดอันเกี่ยวกับการติดสินบนเช่นเดียวกันกับสำนักสืบสวนสอบสวนการทุจริต (CPIB) ของประเทศสิงคโปร์ แต่ข้อแตกต่างที่น่าสนใจคือคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) นั้นจะมีฐานความผิดที่ครอบคลุมไปถึงการกระทำโดยมิชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งด้วย หากนำมาพิจารณากับองค์กรต่อต้านการทุจริตของประเทศไทย อย่างเช่นสำนักงาน ป.ป.ช. นั้น เห็นว่าฐานความผิดขององค์กรต่อต้านของประเทศไทยยังคงการกำหนดฐานความผิดที่อยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในลักษณะเป็นการกว้างๆ หรือเป็นการกำหนดฐานความผิดแบบโดยรวม ไม่ได้มุ่งเน้นไปที่ฐาน

ความคิดใดเป็นสำคัญ ทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องรับผิดชอบดำเนินการตรวจสอบและไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกตำแหน่ง ในฐานะความคิดทุกฐานที่ก่อให้เกิดการทุจริต ซึ่งจะก่อให้เกิดปริมาณคดีที่มีจำนวนมาก และเมื่อเป็นเช่นนั้นอาจทำให้การดำเนินคดีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปอย่างล่าช้าได้ ทั้งนี้ผู้เขียน จึงอยากเสนอแนะให้มีการแก้ไขระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกับสำนักงาน ป.ป.ช. ดังนี้

5.2.1 การลดปริมาณคดีในชั้นตรวจสอบเบื้องต้น จากที่กล่าวมาข้างต้นการเริ่มต้นคดีของการเริ่มต้นคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 นั้น สามารถเริ่มต้นคดีได้อยู่ 3 แบบ คือ การเริ่มต้นคดีด้วยตนเอง มีการกล่าวหา และหน่วยงานรัฐอื่นเป็นผู้ส่งมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินคดี ผู้เขียนเห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรให้มีการเริ่มตรวจสอบเบื้องต้นในคดีเฉพาะกรณีด้วยเหตุที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สงสัยหรือตรวจสอบแล้วพบการกระทำผิด (การเริ่มต้นคดีด้วยตนเอง) หรือมีการกล่าวหา เท่านั้น ส่วนการเริ่มต้นคดีอันเนื่องมาจากหน่วยงานรัฐอื่นเป็นผู้ส่งมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินคดี นั้น เห็นว่าการรับเรื่องต่อจากหน่วยงานรัฐอื่นนั้น ย่อมมีข้อมูลหรือพยานหลักฐานที่เพียงพอต่อการตรวจสอบเบื้องต้นอยู่แล้ว ดังนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่จำเป็นต้องมีการตรวจสอบเบื้องต้นซ้ำอีก เพื่อเป็นการลดปริมาณคดีในชั้นตรวจสอบเบื้องต้นและลดการทำงานที่ซ้ำซ้อน

5.2.2 เพื่อลดปริมาณคดีในชั้นตรวจสอบเบื้องต้น จากการศึกษาองค์กรต่อต้านการทุจริตของสำนักสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (The Corrupt Practices Investigation Bureau : CPIB) ของประเทศสิงคโปร์ และคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption : ICAC) ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง พบว่า ทั้ง 2 ประเทศนั้นมีการกำหนดและแต่งตั้ง “คณะกรรมการในการกลั่นกรองข้อร้องเรียน” ก่อนที่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา ซึ่งหากเปรียบเทียบกับสำนักงาน ป.ป.ช. องค์กรต่อต้านการทุจริตของประเทศไทยนั้นยังไม่มีกำหนดหรือจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานในลักษณะดังกล่าวขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการกลั่นกรองข้อร้องเรียน ดังนั้น เพื่อลดปริมาณคดีที่เข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการกำหนดหรือแต่งตั้ง หรือมอบหมายให้พนักงานไต่สวน ดำเนินการกลั่นกรองข้อร้องเรียนในทุกเรื่อง โดยอาจคำนึงถึงความสำคัญและความร้ายแรงอย่างเหมาะสม โดยอาจกำหนดกลุ่มหรือคณะอนุกรรมการ ทำหน้าที่พิจารณา ดำเนินการมีมติว่าควรรับไว้พิจารณาหรือไม่ ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงข้อร้องเรียนที่มีความร้ายแรงและมีผลกระทบต่อประเทศอย่างมาก หรือเห็นสมควรหรือเป็นกรณีจำเป็นเท่านั้น

5.2.3 การลดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยอาจลดบทบาทการดำเนินคดีเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าลงมา และกำหนดหน้าที่และอำนาจในการรับข้อร้องเรียนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีความชัดเจนว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนเพื่อดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองขึ้นไป รวมทั้งดำเนินการกับผู้ร่วมกระทำผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว และต้องเป็นเรื่องที่มีความร้ายแรงและมีผลกระทบต่อประเทศอย่างมาก เท่านั้น เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการก่อตั้งองค์กรอย่างแท้จริง ส่วนเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าลงมา นั้นอาจส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท ดำเนินการแทนได้

5.2.4 ระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริง ในชั้นตรวจสอบเบื้องต้น จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่า ระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงในชั้นตรวจสอบเบื้องต้น และขั้นตอนการนำเสนอรายงานการตรวจสอบเบื้องต้นต่อคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ยังไม่มีความชัดเจนแน่นอนในเรื่องระยะเวลา ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินคดีเจ้าหน้าที่รัฐ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการกัก ำ ห น ด เรื่องระยะเวลาให้มีความชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาที่ปี โดยทั้งนี้จะต้องรวมระยะเวลาในการขอขยายการดำเนินการตรวจสอบเข้าไปด้วย แต่หากการตรวจสอบเบื้องต้นเรื่องใดที่มีความจำเป็นไม่อาจดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นให้แล้วเสร็จได้ จะต้องกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนแสดงเหตุผลในการขอขยายระยะเวลาดังกล่าว แต่จะต้องดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลา 1 ปีซึ่งเป็นระยะเวลาในขั้นสุดท้าย นอกจากนี้ควรกำหนดโทษว่าหากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายในกำหนดระยะเวลานั้นจะมีบทลงโทษอย่างไรบ้าง เพื่อจะเป็นการเร่งรัดเวลาให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนมีความกระตือรือร้นที่จะดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐานหรือรวบรวมพยานหลักฐานในการตรวจสอบเบื้องต้นให้แล้วเสร็จต่อไป



5.2.5 ระยะเวลาการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองในชั้นตรวจสอบเบื้องต้น เห็นว่า หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการกำหนดระยะเวลาให้เป็นที่ชัดเจนว่า เมื่อมีการนำเสนอรายงาน การตรวจสอบเบื้องต้นต่อคณะกรรมการกลั่นกรองแล้วนั้น การจัดวาระการประชุมของ คณะกรรมการกลั่นกรองจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกี่วัน โดยอาจจะกำหนดว่า “เมื่อ พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตรวจสอบแล้วเสร็จ คณะกรรมการกลั่นกรองจะต้องดำเนินการ พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานตรวจสอบดังกล่าว

5.2.6 ขั้นตอนการปฏิบัติงาน ในชั้นไต่สวนเบื้องต้น จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า กระบวนการ ขั้นตอนในการไต่สวนเบื้องต้นค่อนข้างมีความซับซ้อนและมีจำนวนมาก อันอาจก่อให้เกิดปัญหาและ อุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้เป็นเจ้าของสำนวน ผู้เขียนเห็นว่า หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการทบทวนกระบวนการขั้นตอนในการไต่สวนเบื้องต้นอีกครั้งว่ามีขั้นตอนใดบ้างที่ไม่ จำเป็นต่อการไต่สวนเบื้องต้น เนื่องจากกระบวนการขั้นตอนการนำเสนอรายงานสำนวนการไต่สวนต่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินการพิจารณาออกมตินั้น มีขั้นตอนเป็นจำนวนมาก เช่น การจะ เสนอรายงานสำนวนการไต่สวนเบื้องต้นนั้น จะต้องมีการเสนอผ่านผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น โดยขั้น แรกจะเสนอผ่านผู้อำนวยการสำนักเพื่อให้พิจารณา จากนั้นเสนอผู้ช่วยเลขาธิการ ในกรณีที่เป็น สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด แต่หากเป็นสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำภาคต้องเสนอต่อรองเลขาธิการ เพื่อพิจารณา จากนั้นจึงจะนำเสนอต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจะต้องผ่านการกลั่นกรองหลายชั้น ถึงจะดำเนินการจัดเข้าวาระการประชุมได้ ซึ่งในทางปฏิบัติจริงๆ แล้วนั้น กว่าจะนำรายงานสำนวนการ ไต่สวนเบื้องต้นจัดเข้าวาระการประชุมได้นั้น ใช้เวลาประมาณ 3-5 เดือน เนื่องจากไม่มีกฎหมายมา กำหนดในเรื่องของระยะเวลาในส่วนขั้นตอนกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าจะต้อง ดำเนินการจัดวาระให้แล้วเสร็จภายในกี่วัน จะต้องดำเนินการพิจารณาแล้วออกเป็นมติภายในกี่วัน เมื่อ เป็นเช่นนั้นกระบวนการดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่รัฐในชั้นไต่สวนเบื้องต้น จึงเป็นไปอย่างล่าช้า ซึ่งหากมี การพิจารณาทบทวนแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของระยะเวลาโดยอาจกำหนดขั้นตอนในแต่ละการพิจารณา ในชั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าจะต้องดำเนินการจัดวาระเข้าประชุมและพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน เวลาใด เพื่อเป็นการเร่งรัดเวลาให้แล้วเสร็จและลดปริมาณคดีที่ค้างค้างได้

5.2.7 การกระจายอำนาจในกรณีการออกคำสั่งคดีไปยังภูมิภาคต่างๆ ปัจจุบันทุกคดีที่มีการตรวจสอบเบื้องต้นหรือการไต่สวนเบื้องต้นที่แล้วเสร็จนั้น จะมารวมอยู่ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบกับไม่มีการกำหนดระยะเวลาหากว่ามีคำสั่งหรือมติออกมาให้ทำการตรวจสอบเบื้องต้นหรือไต่สวนเบื้องต้นเพิ่มเติมว่าจะต้องกระทำภายในระยะเวลาใด จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปอย่างล่าช้า ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าหากกระจายอำนาจไปยังภูมิภาคต่างๆ โดยการจัดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำภูมิภาคต่างๆ ได้ อาจส่งผลให้การออกคำสั่งหรือมติในการดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปอย่างรวดเร็ว และจะทำให้ปริมาณคดีที่ค้างเป็นจำนวนมากจากเดิมที่มีลักษณะเป็นคอขวดรวมอยู่ที่เดียวกัน หากกระจายไปยังภูมิภาคแล้วนั้นจะทำให้ปริมาณคดีลดลงได้

5.2.8 การพิจารณากรอบกำลังอัตราของพนักงานไต่สวนผู้ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจากในบางพื้นมีปริมาณคดีที่ค้างเป็นจำนวนมาก เช่น จังหวัดสมุทรปราการ ปริมาณคดีที่กล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐมีประมาณจำนวน 200 คดี ซึ่งมีจำนวนพนักงานไต่สวนอยู่เพียงจำนวน 6 ท่าน ซึ่งเฉลี่ยแล้วพนักงานไต่สวนจะมีคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบอยู่ท่านละ 33 คดี ซึ่งพนักงานไต่สวนท่านหนึ่งรับจำนวนคดีที่มากเกินไป อีกทั้งบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานไต่สวนที่จะต้องรับหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งชั้นตรวจสอบเบื้องต้นและชั้นไต่สวนเบื้องต้น จึงอาจทำให้การทำงานเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและเป็นไปอย่างล่าช้า ดังนั้น การพิจารณาบทบาทกรอบกำลังอัตราของพนักงานไต่สวนให้เหมาะสมกับปริมาณจำนวนคดี เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สามารถทำให้ปริมาณคดีที่ค้างลดลงได้เช่นกัน

DRU

บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

“กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ.” [www.thai-inter-org.mfa.go.th](http://www.thai-inter-org.mfa.go.th),  
15 ธันวาคม 2563.

เกร็ดอนันต์ ล้วนแก้ว. “สิงคโปร์และฮ่องกงปราบคอร์รัปชันได้อย่างไร. กรุงเทพฯธุรกิจ.”

<http://www.thaipublica.org/2015/01/thailanfuturefoundation-2558-2/>, 20 ธันวาคม 2563.

คณิต ณ นคร. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหลักกฎหมายและพื้นฐานการเข้าใจ.

พิมพ์ครั้งที่ 4. ม.ป.ท.: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562.

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. แนวทางการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา.

ม.ป.ท.: บริษัท มาตาการพิมพ์ จำกัด, 2559.

คณะอนุกรรมการวิชาการและคณะอนุกรรมการบรรณาธิการในคณะกรรมการว่าด้วยการส่งเสริม

หลักนิติธรรมแห่งชาติ. หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ความหมายสาระสำคัญ และ

ผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม. กรุงเทพมหานคร: บริษัทพีเอสพรีนติ้งดีไซน์ จำกัด, 2558.

คณิต ณ นคร. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหลักกฎหมายและพื้นฐานการเข้าใจ. พิมพ์ครั้งที่ 4.

ม.ป.ท.: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562.

“คอร์รัปชัน : อันดับความโปร่งใสไทยปี 2018.” <https://www.bbc.com/thai/thailand-47028658>,

2 พฤศจิกายน 2563.

ชลดา จินตเสถียร. “ข้อกเว้นการห้ามรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาโดยมิชอบ.”

วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

นพรัตน์ อักษร. “ความผิดอันยอมความได้กับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต

สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532.

นายปณิษฐ์ ปทุมวัฒน์ นิตกร สำนักกฎหมาย. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต  
 ค.ศ. 2003. หน้าต่างโลก The Knowledge Windows Albert V.Dicey. Introduction of the Law  
of the Constitution. London: MacMillan, 1959. Joseph Raz. The Authority of Law: Essay  
of Law and Morality. Oxford: Clarendon Press, 1979.

ชานินทร์ กรัยวิเชียร. “หลักนิติธรรม(Rule of Law).” วารสารยุติธรรมคู่ขนาน. 6 กันยายน 2554  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 3.  
 บทความ 21 ปี ป.ป.ช. “สร้างสังคมยุติธรรม รวมพลังคนไทย ไม่ทนต่อการทุจริต.”  
 วารสารสำนักงาน ป.ป.ช. (ประจำเดือน ตุลาคม-ธันวาคม 2563).  
 ปกป้อง ศรีสนิท. “ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน.” ในยื่นหยัดบนหลักนิติธรรม. จัดพิมพ์โดย  
 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เดือนตุลา, 2552.  
 “ผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชั่น (CPI) ในปี 2561.”  
[http://www.industry.go.th/anti\\_corrupt/index.php](http://www.industry.go.th/anti_corrupt/index.php), 20 ธันวาคม 2563.  
 ภูมิภัก รัตนะวัน.” ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของคดีทุจริตและกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของ  
 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต  
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.  
 มนัสนันท์ เจริญเลิศ. “บทบาทของศาลในการค้นหาความจริงกับการให้ศาลใช้สำนวนการสอบสวน  
 ในการพิจารณาคดีอาญา.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจ  
บัณฑิต, 2557.  
 มรกต ศรีอรุณรัตน์. การถ่วงดุลเพื่อแก้ไขการดำเนินคดีอาญา (ตามระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน).  
 กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลยุติธรรม, 2546.  
 วรพจน์ วิสชุดพิชญ์. “ข้อคิดและหลักการพื้นฐานทางกฎหมายมหาชน.” หนังสือรวมบทความเรื่อง  
เกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, ม.ป.ป.  
 วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร :  
 โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,  
 2557.

- วรวิทย์ สุนทรเสถียรเลิศ. “การเริ่มคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557.
- วินัส โฆษิตสุรังตกุล. “ระบบต่อสู้กับการดำเนินคดีอาญาในศาลไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการฟ้องคดีอาญา โดยพนักงานอัยการ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- ศาสตราจารย์แสวง บุญเฉลิมวิภาส และไพศาล ลี้มสถิตย์. “พันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทย ในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต พ.ศ. 2003.” [http://www.library.coj.go.th/Openmedia/index?f=../file\\_upload/module/manage\\_digital\\_file/ddigita\\_file/2ebff340.pdf](http://www.library.coj.go.th/Openmedia/index?f=../file_upload/module/manage_digital_file/ddigita_file/2ebff340.pdf), 20 ธันวาคม 2563.
- ศาสตราจารย์แสวง บุญเฉลิมวิภาส และไพศาล ลี้มสถิตย์. “พันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทย ในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต พ.ศ. 2003.” <http://www.library.coj.go.th/Openmedia/index>, 20 ธันวาคม 2563.
- ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ และ สุรียานนท์ พลสิม. บทบาทของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศสิงคโปร์ ฮองกง และเกาหลีใต้. ม.ป.ท: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นมหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2562.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. การป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ. ม.ป.ท: สำนักพิมพ์ บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด, 2555.
- สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. แนวทางการประยุกต์มาตรการสากลเพื่อการต่อต้านการทุจริตของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา ภูเจริญ, 2553.
- สำนักการต่างประเทศ สำนักงาน ป.ป.ช. สรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ฉบับผู้บริหาร. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ, 2551
- อนันต์ เพชรใหม่ และคณะ. “หลักนิติธรรมของประเทศไทยและประเทศอังกฤษ : ความหมายและสาระสำคัญ (The Rule of Law in England and Thailand: The Meanings and Definitions). เขตไท ลังการ์พินธุ์.” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร. ปีที่ 8. ฉบับที่ 2. (พฤศจิกายน 2558).

สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563.

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เอกสารวิชาการ สาธารณรัฐสิงคโปร์กับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต, 2559.

อุดม รัฐอมฤต. “ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

องค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International :TI).”

<https://acoc.ops.moc.go.th>, 20 ธันวาคม 2563.

## ภาษาต่างประเทศ

“Corruption Perceptions Index <https://th.wikipedia.org/wiki/ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน>.”  
20 ธันวาคม 2563.

Corrupt Practices Investigation Bureau. “Management of Corruption Complaints.”  
<https://www.cpib.gov.sg/about-corruption/management-of-corruption-complaints>,  
22 March 2021.

Corrupt Practices Investigation Bureau “Roles & Functions.”  
<https://www.cpib.gov.sg/about-cpib/roles-and-functions>, 20 December 2020.

Corrupt Practices Investigation Bureau. “About Us.”  
[https://app.cpib.gov.sg/cpib\\_new/user/default.aspx?pgID=61#3](https://app.cpib.gov.sg/cpib_new/user/default.aspx?pgID=61#3), 20 December 2020.

Corrupt Practices Investigation Bureau “Organisational Structure.”  
<https://app.cpib.gov.sg/about-us/our-work/organisational-structure>, 20 December 2020.

INVESTIGATION AND PROSECUTION OF CORRUPTION OFFENCES. “Koh Teck Hin.”  
[https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS\\_No83/No83\\_18VE\\_Koh2.pdf](https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No83/No83_18VE_Koh2.pdf),  
24 March 2021.

INVESTIGATION AND PROSECUTION OF CORRUPTION OFFENCES. “Koh Teck Hin.”

[https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS\\_No83/No83\\_18VE\\_Koh2.pdf](https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No83/No83_18VE_Koh2.pdf) Transparency,  
24 March 2021.

International. “Corruption Perceptions Index 2019.”

<https://www.transparency.org/cpi2019?/news/feature/cpi-2019>, 2 พฤศจิกายน 2563.

United Nations. “Member states of the United Nations.”

<http://www.un.org/en/members/index.shtml#text>, 13 December 2020.

United Nations. “Structure and Organization.”

<http://www.un.org/en/members/index.shtml#text>, 13 December 2020.

United Nations. “Trusteeship Council.”

<http://www.un.org/en/mainbodies/trusteeship>, 13 December 2020.

Singapore: History. “Singapore 1994 Asian Studies University of Texas at Austin.

Archived from the original Retrieved on.” 20 December 2020.





**ประวัติผู้เขียน**

ชื่อ - นามสกุล  
ประวัติการศึกษา

สุพรรณษา นัยกิจ  
พ.ศ. 2557 นิติศาสตรบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง  
พ.ศ. 2562 ประกาศนียบัตรทนายความ  
นิติกร สำนักกฎหมายและที่ดิน ส่วนสอบสวน  
กรมชลประทาน

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

