

การตรวจสอบและถ่วงดุล การใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและ  
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ : ศึกษากรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา  
และมีมติให้ข้อกล่าวหาไม่มีมูล



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม  
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2566

Examination and Balance of the Exercise of Power of the National Anti-  
Corruption Commission: A Case Study of Orders Denying Matters for  
Consideration and Resolutions Declaring Allegations Baseless



Miss. NATNAREE NUANCHUEN

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Laws in Criminal Law and Criminal Justice  
School of Law Sukhothai Thammathirat Open University

2023

<b>หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ</b>	การตรวจสอบและถ่วงดุล การใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ : ศึกษากรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาและมีมติให้ข้อกล่าวหาไม่มีมูล
<b>ชื่อและนามสกุล</b>	นางสาวณัฐนรี นวลชื่น
<b>แขนงวิชา / วิชาเอก</b>	กลุ่มวิชากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม
<b>สาขาวิชา</b>	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
<b>อาจารย์ที่ปรึกษา</b>	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม พ.ศ. 2567

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

..... ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ)

..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิจิต)



(รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย)

รักษาการแทนรองอธิการบดีฝ่ายการเงินและทรัพย์สิน

รักษาการแทนประธานกรรมการประจำสาขาวิชาวิทยาศาสตร์สุขภาพ

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การตรวจสอบและถ่วงดุล การใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ : ศึกษากรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาและมีมติให้ข้อกล่าวหาไม่มีมูล

ผู้ศึกษา นางสาวณัฐนรี นวลชื่น รหัสนักศึกษา 2654003835

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ ปีการศึกษา 2566

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ (2) ศึกษามาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรภายนอกกรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาและมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลขององค์กรอิสระในสาธารณรัฐสิงคโปร์ เขตปกครองพิเศษฮ่องกง และรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย เปรียบเทียบกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. (3) ศึกษาวิเคราะห์ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรภายนอกกรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาและมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ (4) เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาและมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลโดยองค์กรภายนอก

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยวิธีวิจัยเอกสาร จากกฎหมาย รายงานวิจัย บทความและเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก

ผลการศึกษาพบว่า (1) หลักนิติรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ เป็นหลักการที่มีขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้องค์กรใดมีอำนาจมากเกินไป (2) องค์กรอิสระของสาธารณรัฐสิงคโปร์ เขตปกครองพิเศษฮ่องกง และรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย ต่างมีการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจกรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาและมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลจากองค์กรภายนอก (3) ในการใช้อำนาจมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาและมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลโดยองค์กรภายนอก (4) ผู้ศึกษาจึงเสนอแนะให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาและมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลโดยคณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงาน เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจอย่างแท้จริง

**คำสำคัญ** หลักนิติรัฐ หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ คณะกรรมการ ป.ป.ช.

Independent Study title: “Examination and Balance of the Exercise of Power of the National Anti-Corruption Commission: A Case Study of Orders Denying Matters for Consideration and Resolutions Declaring Allegations Baseless”

Author: “Miss. NATNAREE NUANCHUEN”; ID: “2654003835”;

Degree: Master of Laws

Independent Study Advisor: Assistant Professor Dr. Wanwipa Muangtham; Academic year: 2023

### **Abstract**

This independent study aims to (1) study the concepts and theories relating to the principles of checks and balances in the exercise of power; (2) examine the legal measures regarding checks and balances in the exercise of power by external entities, focusing on cases where an order is issued denying a matter for consideration and a resolution declares an allegation baseless, with a comparison between independent entities in the Republic of Singapore, Hong Kong, and New South Wales in Australia and the National Anti-Corruption Commission (NACC) in Thailand; (3) analyze the legal issues surrounding the lack of external checks and balances on the NACC when it issues orders denying matters for consideration and resolves that allegations are baseless; and (4) propose corrective guidelines for improving legal measures to ensure proper checks and balances on the exercise of power by the NACC in such cases.

This study is qualitative research, conducted through documentary analysis of laws, research papers, articles, and other related documents, to explore legal measures for ensuring checks and balances on the exercise of power by external entities.

The results reveal that (1) the principles of the rule of law, separation of powers, and checks and balances are designed to prevent any single entity from wielding excessive power; (2) independent entities in Singapore, Hong Kong, and New South Wales have established mechanisms for external checks and balances on the exercise of power; (3) in the case of the NACC, there is currently no external oversight when it issues orders denying matters for consideration and resolves that allegations are baseless; (4) the study recommends introducing legal measures to establish external checks and balances on the NACC, such as appointing an Operations Review Committee to ensure that the NACC's exercise of power aligns with the principles of proper oversight.

**Keywords :** Rule of Law, Principles of Checks and Balances, NACC

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สามารถสำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และได้สละเวลาอันมีค่าแก่ผู้ศึกษา เพื่อให้คำปรึกษาและแนะนำตลอดจนตรวจทานแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ติดตามการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้อย่างใกล้ชิดตลอดมาด้วยความเอาใจใส่เป็นอย่างดี ผู้ศึกษารู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณคุณอาจารย์ และเจ้าหน้าที่สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ขอบพระคุณบิดามารดา ครอบครัว เพื่อนนักศึกษา เพื่อนร่วมงาน และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ทุกท่าน ที่ได้กรุณาให้การสนับสนุนช่วยเหลือและเป็นกำลังใจตลอดมา

นางสาวณัฐนรี นวลชิน



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
3. สมมติฐานของการศึกษา.....	4
4. ขอบเขตของการศึกษา.....	4
5. วิธีการดำเนินการศึกษา.....	5
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ.....	6
ในการดำเนินคดีอาญา	
1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ.....	6
1.1 หลักนิติรัฐ.....	6
1.2 หลักนิติธรรม.....	10
1.3 หลักการแบ่งแยกอำนาจ.....	11
1.4 หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล.....	14
1.5 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน.....	16
2. หลักการดำเนินคดีอาญา.....	17
2.1 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย.....	17
2.2 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน.....	17
2.3 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ.....	17
3. การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม.....	17
ทางอาญา	
4. การตรวจสอบและถ่วงดุลการในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ.....	19
4.1 การตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการ.....	19

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.1.1 การตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการภายใน.....	20
องค์กรอัยการ	
4.1.2 การตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการโดยรัฐสภา.....	20
4.1.3 การตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการโดยผู้เสียหาย.....	20
4.1.4 การตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการโดยศาล.....	21
4.2 การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวล.....	21
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา	
4.2.1 คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในกรุงเทพมหานคร.....	21
4.2.2 คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในต่างจังหวัด.....	22
5. การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	23
5.1 องค์กรอิสระ.....	23
5.2 เหตุผลและความจำเป็นของในการจัดตั้งองค์กรอิสระ.....	23
5.3 องค์กรอิสระในต่างประเทศ.....	24
5.3.1 องค์กรอิสระในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์.....	24
(Common Law System)	
5.3.2 องค์กรอิสระในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย.....	25
(Civil Law System)	
5.4 องค์กรอิสระในประเทศไทย.....	26
6. แนวคิดการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	27
6.1 ความมุ่งหมายในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม.....	27
การทุจริตแห่งชาติ	
6.2 การแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	28
6.2.1 องค์กรประกอบและคุณสมบัติคณะกรรมการป้องกันและ.....	28
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	
6.2.2 การสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต.....	28
แห่งชาติ	
6.2.3 วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการป้องกันและปราบปราม.....	28
การทุจริตแห่งชาติ	



## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
6.3 หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต.....	28
แห่งชาติ	
6.3.1 หน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญ.....	29
6.3.2 หน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	29
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561	
บทที่ 3 มาตรการทางกฎหมายไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุล.....	31
การใช้อำนาจขององค์กรอิสระในการปราบปรามการทุจริต	
1. มาตรการทางกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ.....	31
ขององค์กรอิสระในการปราบปรามการทุจริต	
1.1 มาตรฐานในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจตาม.....	31
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ	
ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561	
1.1.1 การตรวจสอบเบื้องต้น.....	31
1.1.2 การไต่สวน.....	33
1.1.3 การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.....	35
2. มาตรการทางกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้.....	40
อำนาจขององค์กรอิสระในการปราบปรามการทุจริต	
2.1 กฎหมาย The Prevention of Corruption Act ขององค์กร.....	41
Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB)	
ของสาธารณรัฐสิงคโปร์	
2.1.1 ประวัติความเป็นมาในการก่อตั้งองค์กร Corruption.....	42
Practice Investigation Bureau (CPIB)	
2.1.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ Corruption.....	45
Practice Investigation Bureau (CPIB)	
2.1.3 การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ.....	48
1) การตรวจสอบและถ่วงดุลโดยหน่วยงานภายนอก.....	49

**สารบัญ (ต่อ)**

หน้า

2.2 กฎหมาย The Independent Commission Against Corruption.....	50
Ordinance ขององค์กร Independent Commission Against Corruption (ICAC) ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน	
2.2.1 ประวัติความเป็นมาในการก่อตั้งองค์กร Independent.....	51
Commission Against Corruption (ICAC)	
2.2.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ Independent.....	53
Commission Against Corruption (ICAC)	
2.2.3 การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ.....	58
1) การตรวจสอบและถ่วงดุลโดยหน่วยงานภายนอก.....	58
2.3 กฎหมาย Independent Commission Against Corruption Act.....	60
ขององค์กร Independent Commission Against Corruption (ICAC) ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย	
2.3.1 ประวัติความเป็นมาในการก่อตั้งองค์กร Independent.....	60
Commission Against Corruption (ICAC)	
แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์	
2.3.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ Independent Commission.....	62
2.3.3 การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ.....	65
1) การตรวจสอบและถ่วงดุลโดยหน่วยงานภายนอก.....	65
บทที่ 4 วิเคราะห์และเปรียบเทียบการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของ.....	68
คณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาและมีมติให้ ข้อกล่าวหาไม่มีมูล กับองค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ	
1. วิเคราะห์เปรียบเทียบการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของ.....	69
คณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาและ มีมติให้ข้อกล่าวหาไม่มีมูล ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับองค์กรปราบปราม การทุจริตในต่างประเทศ	
1.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ.....	70
ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา กับองค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ	

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
1.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีมติให้ข้อกล่าวหาไม่มีมูลกับ องค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ.....	72
2. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีองค์กรภายนอกตรวจสอบและถ่วงดุล การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้ พิจารณาและมีมติให้ข้อกล่าวหาไม่มีมูล.....	74
3. ตารางเปรียบเทียบการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาและมีมติให้ข้อกล่าวหาไม่มีมูล กับองค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ.....	76
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	79
1. บทสรุป.....	79
2. ข้อเสนอแนะ.....	84
บรรณานุกรม.....	90
ประวัติผู้ศึกษา.....	96



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ 5 องค์กร ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยให้เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากหน่วยงานของรัฐอื่น เช่น อำนาจบริหาร หรืออำนาจนิติบัญญัติและเป็นองค์กรที่สามารถจะปฏิบัติหน้าที่ตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นฝ่ายธุรการมีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เนื่องจากระบบการเมืองการปกครองในรูปแบบดั้งเดิมเอื้อต่อการใช้อำนาจรัฐแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบให้แก่ตัวเองและพวกพ้อง ในขณะที่การตรวจสอบและถ่วงการใช้อำนาจรัฐหรือตรวจสอบโดยกระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่ในขณะนั้นไม่สามารถจัดการกับปัญหาการทุจริตทั้งในระบบการเมืองและในวงราชการได้อย่างแท้จริง และเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 12 องค์กรอิสระ ก็ยังคงกำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอยู่เช่นเดิม อันยอมเป็นการแสดงให้เห็นว่าการมีองค์กรอิสระทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐมีความสำคัญอย่างมากโดยคาดหวังว่าจะองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้หน้าที่และอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้อย่างกว้างขวาง เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กล่าวคือ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและมีความเห็นกรณีที่มีการกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐว่ามีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือ

กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และในกรณีอื่นซึ่งแม้ผู้กระทำความผิดจะไม่ใช่เจ้าพนักงานของรัฐแต่ก็ยังอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนด้วยได้ หากปรากฏว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับสนับสนุนการกระทำความผิดของเจ้าพนักงานของรัฐ และมีมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดฐานทุจริตกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก ไม่ว่าจะเป็ โทษทางอาญา โทษทางการเมืองที่เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง<sup>1</sup> หรือดำเนินการทางวินัยที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณาโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลไป โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก<sup>2</sup> อย่่างไรก็ตาม ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลผู้ถูกกล่าวหาเนื่องจากมีการกระทำความผิดตามที่ได้มีการกล่าวหาจริง อันนำไปสู่กระบวนการดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา นั้น พบว่า กฎหมายได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้แล้ว โดยให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก ได้แก่ องค์กรอัยการ องค์กรศาล รวมถึงผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา กรณีมีมูลความผิดวินัย

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แล้วกลับไม่ปรากฏบทบัญญัติหรือมาตรการทางกฎหมายใด กำหนดให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา โดยกำหนดไว้แต่เพียงให้แจ้งผู้กล่าวหาทราบถึงคำสั่งดังกล่าว หรือในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา ก็กำหนดไว้แต่เพียงว่า ผู้กล่าวหาซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณาของกรรมการดังกล่าว อาจมีหนังสือขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนคำสั่งนั้นได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นตรวจสอบและถ่วงดุลโดยองค์กรภายนอก หากแต่เป็นการทบทวนคำสั่งโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนั่นเอง หรือแม้กระทั่งกรณีที่เป็นเรื่องไต่สวนข้อเท็จจริงและคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ก็ไม่ปรากฏบทบัญญัติหรือมาตรการทางกฎหมายใดกำหนดให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นผลให้เรื่องกล่าวหาใดก็ตามไม่ว่าจะในชั้นตรวจสอบเบื้องต้น หรือชั้นไต่สวนข้อเท็จจริง เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา หรือมีมติว่าข้อ

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. มาตรา 81.

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. มาตรา 98.

กล่าวหาไม่มีมูล แล้วแต่กรณี เรื่องกล่าวหา นั้นเป็นอันยุติไปโดยไม่มีองค์กรภายนอกใดสามารถเข้ามาตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าวได้ ด้วยเหตุเช่นนี้ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ มีเพียงมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอกเฉพาะกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเท่านั้น แต่สำหรับการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา และกรณีมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ยังขาดมาตรการในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอกซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐในรัฐที่เป็นนิติรัฐพึงจะมีเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

จากปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษากรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา และกรณีมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล เปรียบเทียบกับคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา และกรณีมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลขององค์กรอิสระซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยองค์กรภายนอก เพื่อแก้ไขปัญหาข้างต้น และเพื่อให้การใช้อำนาจกรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา และกรณีมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ และสร้าง ความศรัทธาเชื่อมั่นของประชาชนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในอีกทางหนึ่ง

## 2. วัตถุประสงค์

- 2.1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมาเกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ
- 2.2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก กรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา และมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลตามกฎหมายประเทศไทย และองค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ
- 2.3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก กรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา และมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- 2.4. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา และมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลโดยองค์กรภายนอก

### 3. สมมติฐานของการศึกษา

ในการใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะโดยองค์กรใดก็ตาม จำต้องสอดคล้องกับหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ กล่าวคือ จะต้องมีการควบคุมการทางกฎหมายในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจากองค์กรภายนอกหรือองค์กรภายใน รวมไปถึงการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา และมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลด้วย แต่เมื่อมาตรการทางกฎหมายไทยไม่ปรากฏว่าได้มีการกำหนดให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าว จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรอิสระที่มีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจกรณีไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา และมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลอย่างไร เพื่อนำมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวมาเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 โดยกำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา และมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล โดยองค์กรภายนอก ในระเบียบและกฎหมายดังกล่าว

### 4. ขอบเขตของการศึกษา

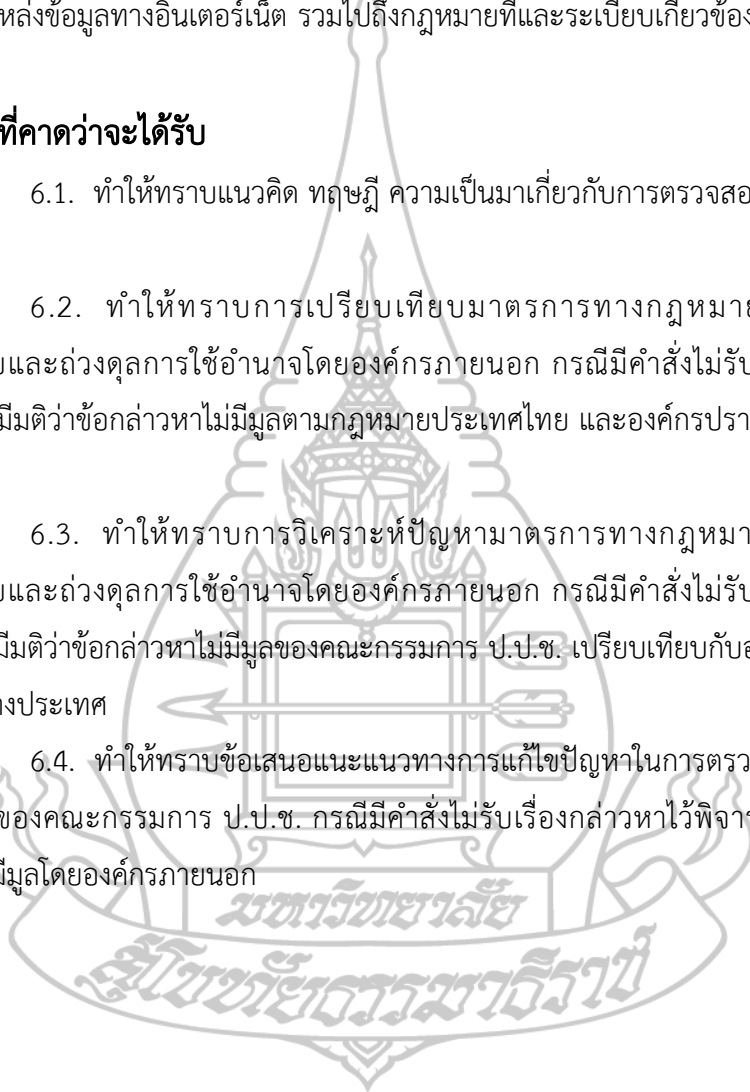
การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมาย เกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในกรณีที่มีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา และมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ตลอดจนศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก กรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา และมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปรียบเทียบองค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา และมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล โดยองค์กรภายนอกต่อไป

## 5. วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลที่เป็นเอกสาร (Documentary Research) จากกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายของต่างประเทศ รายงานการศึกษาวิจัย บทความ วารสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ เอกสารราชการ และแหล่งข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต รวมไปถึงกฎหมายที่และระเบียบเกี่ยวข้อง

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 6.1. ทำให้ทราบแนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมาเกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ
- 6.2. ทำให้ทราบการเปรียบเทียบมาตรฐานทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก กรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา และมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลตามกฎหมายประเทศไทย และองค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ
- 6.3. ทำให้ทราบการวิเคราะห์ปัญหามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก กรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา และมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปรียบเทียบกับองค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ
- 6.4. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา และมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลโดยองค์กรภายนอก





## บทที่ 2

# แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ ในการดำเนินคดีอาญา

การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในรัฐสมัยใหม่ เพราะถือเป็นกลไกที่ใช้ในการควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้ใช้อำนาจรัฐอย่างอำเภอใจ หากแต่ต้องใช้อำนาจรัฐให้เป็นตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ อีกทั้งยังเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งจำเป็นต้องศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ ดังต่อไปนี้

## 1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ

### 1.1 หลักนิติรัฐ

นักนิติศาสตร์ไทยได้ให้นิยามคำว่า “นิติรัฐ” ไว้ ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้ให้นิยามไว้ว่า “เรื่องนิติรัฐ เป็นความคิดของประชาชนที่ฝึกฝนในสิทธิ ปัจเจกนิยม และรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐ จะต้องมิมีทบับัญญัติในประการที่สำคัญถึงเสรีภาพของราษฎร เช่น เสรีภาพในร่างกาย ทรัพย์สิน การทำสัญญาและการประกอบอาชีพ รัฐจึงมีสภาพเป็นคนรับใช้ของสังคมโดยถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด จะเห็นได้ว่าการที่รัฐจะเคารพต่อเสรีภาพต่างๆ ของราษฎรได้มีวิธีอยู่วิธีเดียว คือ ยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัดเท่านั้น และตราบใดที่กฎหมายยังใช้อยู่ กฎหมายนั้นก็จะผูกมัดรัฐอยู่เสมอ และโดยการที่มิมีทบับัญญัติให้ราษฎรเป็นองค์กร (Organ) ของรัฐในการบัญญัติกฎหมายโดยตรง สำหรับรัฐที่ใช้หลักประชาธิปไตยโดยตรงหรือโดยให้เลือกตั้งผู้แทนราษฎรมาออกกฎหมายแทนตน (สำหรับรัฐที่ใช้หลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน) การที่รัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ก็ด้วยความยินยอมของราษฎรให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพเอง ฉะนั้น นิติรัฐจึงเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎร<sup>3</sup>

<sup>3</sup>หยุต แสงอุทัย. *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2538. หน้า 123-124.

รองศาสตราจารย์ มานิต จุมปา ได้ให้นิยามไว้ว่า “นิติรัฐ คือ รัฐภายใต้กฎหมาย รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดๆ อันกระทบสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้”<sup>4</sup>

รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย ได้ให้นิยามไว้ว่า “นิติรัฐ หมายถึง รัฐซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร ไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้น พัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่แต่ละคนจะเห็นสมควร ดังนั้น รัฐประเภทนี้จึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัดโดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนอย่างเคร่งครัด”<sup>5</sup>

หลักนิติรัฐ เป็นหลักการสำคัญในการปกครองของรัฐสมัยใหม่ ที่ต่างเรียกร้องให้สังคมรัฐนั้นจะต้องมีและเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ โดยหลักนิติรัฐมีความสัมพันธ์กับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยทั้งในทางลบและทางบวก ในแง่ความสัมพันธ์ในทางลบนั้น เป็นหลักที่โต้แย้งทฤษฎีอำนาจอธิปไตยดั้งเดิมของฌอง โบแดง ซึ่งเป็นผู้เรียกอำนาจอธิปไตยในการปกครองว่า อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) โดยให้ลักษณะของอำนาจอธิปไตยว่าปราศจากขอบเขต ถาวร สูงสุดล้นพ้นและแสดงออกโดยการออกและยกเลิกกฎหมาย อำนาจอธิปไตยจึงแบ่งแยกมิได้และเป็นนิรันดร์ ในความเห็นของโบแดง ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยจึงเหนือกฎหมาย คือ เป็นผู้ออกกฎหมายแต่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่ตนเองออก กฎหมายในสมัยนี้จึงมีขึ้นเพื่อใช้บังคับเฉพาะแต่ประชาชน (ผู้อยู่ใต้การปกครอง) มิใช่กับกษัตริย์และข้าราชการบริพาร (ฝ่ายปกครอง) ฉะนั้น ถ้ากฎหมายดังกล่าวได้รับการนำมาบังคับใช้กับประชาชนและก่อให้เกิดความเดือดร้อนแล้ว และผู้ปกครองใช้อำนาจตามกฎหมายไม่เป็นธรรม การกระทำดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้ต่อมาเกิดแนวคิดต่อต้านการปกครองแบบกษัตริย์ ก่อให้เกิดการปฏิวัติในประเทศฝรั่งเศส และการประกาศอิสรภาพของอเมริกา และก่อให้เกิดแนวคิดของการปกครองโดยกฎหมายของประชาชน อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ไม่ใช่เรื่องของผู้ใดผู้หนึ่ง จึงกล่าวได้ว่า หลักนิติรัฐเกิดขึ้นพร้อมกับรัฐสมัยใหม่

หลักนิติรัฐจึงเป็นหลักการที่นำมาใช้เพื่อโต้แย้งและจำกัดการใช้อำนาจสูงสุดและล้นพ้นของพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นผู้ปกครองแผ่นดิน

ส่วนในแง่หลักนิติรัฐมีความสัมพันธ์กับอำนาจอธิปไตยในทางบวก นั้น หลักนิติรัฐเป็นหลักที่จำกัดการใช้อำนาจอธิปไตยที่เกิดขึ้นจากการจำกัดอำนาจตนเองของพระมหากษัตริย์ไม่ว่าจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม และการจำกัดอำนาจรัฐดังกล่าวกระทำโดยกฎหมายของรัฐที่ตราขึ้นโดย

<sup>4</sup>มานิต จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป. (พิมพ์ครั้งที่ 3).

กรุงเทพมหานคร: วิพรีน (1991). 2554. หน้า 64.

<sup>5</sup>สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์. 2535. หน้า 127.

ประชาชน การจำกัดอำนาจดังกล่าวมีขึ้นเพื่อความอยู่รอดของรัฐกษัตริย์ ดังนั้น กฎหมายของประชาชนจึงเป็นสิ่งกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐ หรือคือการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ หลักนิติรัฐจึงมีขึ้นเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในอีกมุมหนึ่งก็เพื่อปกป้องฝ่ายรัฐเช่นกัน ดังนั้น หลักนิติรัฐจึงเกิดขึ้นในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เพื่อนำมาเป็นหลักอ้างอิงในการต่อต้านระบอบดังกล่าวเพื่อนำไปสู่ระบอบประชาธิปไตย<sup>6</sup>

กาเร เดอ มัลแบร์ นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศสกล่าวไว้ว่า<sup>7</sup> “นิติรัฐ เป็นรัฐที่ต้องยอมตนอยู่ใต้กฎหมายที่กำหนดการกระทำของรัฐต่อปัจเจกชนในสองนัย คือ กฎเกณฑ์ประเภทแรก กำหนดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และกฎหมายประเภทที่สอง กำหนดวิธีการและมาตรการซึ่งรัฐหรือหน่วยงานสามารถใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด รวมเป็นกฎหมายสองชนิดที่มีผลร่วมกัน นั่นก็คือการจำกัดอำนาจรัฐ โดยการให้อำนาจรัฐนั้นอยู่ภายในระบบกฎหมายที่รัฐกำหนด ลักษณะเด่นที่สุดประการหนึ่งของนิติรัฐคือ รัฐที่ไม่สามารถใช้วิธีการอื่นนอกไปจากที่ระบบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นการกระทำใดๆ ต่อปัจเจกชนได้ หลักนี้ส่งผลโดยปริยายให้เกิดขึ้นสองประการ คือ ประการแรก เมื่อรัฐเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับปัจเจกชน รัฐหาอาจกระทำการฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ได้ไม่ ประการที่สอง คือ ในนิติรัฐที่พัฒนาที่สมบูรณ์แบบแล้วนั้น รัฐไม่อาจกระทำการใดเป็นการบังคับปัจเจกชนโดยเขาไม่สมัครใจได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นและให้อำนาจไว้เท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐไม่สามารถใช้มาตรการใดๆ ต่อประชาชน เว้นแต่กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นจะให้อำนาจไว้โดยตรง หรือโดยปริยาย”

กาเร เดอ มัลแบร์ นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศสกล่าวต่อไปว่า “นิติรัฐจึงเป็นรัฐที่ให้หลักประกันแก่ปัจเจกชนว่า เมื่อใดก็ตามที่รัฐละเมิดหลักนี้ ปัจเจกชนสามารถไปสู่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยคดีเพื่อให้เพิกถอนการกระทำ หรือเปลี่ยนแปลง หรือให้เลิกใช้การกระทำนั้นๆ ของฝ่ายปกครองที่ละเมิดกฎหมายได้ เพราะฉะนั้น ระบบนิติรัฐจึงเป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของพลเมือง และมีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและเพื่อที่จะให้นิติรัฐเป็นความจริงขึ้นมาได้ ก็มีความจำเป็นที่ประชาชนต้องสามารถดำเนินคดีกับการกระทำของรัฐทุกประเภทที่มีขอบ และที่ทำให้ปัจเจกชนเสียหาย”

ดังนั้น องค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง

<sup>6</sup>เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2565. หน้า 129-131.

<sup>7</sup>บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. *กฎหมายมหาชนเล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม. 2538. หน้า 279-280.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงมีขึ้นเพื่อควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เคารพต่อหลักนิติรัฐและเท่ากับเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน<sup>8</sup>

หลักนิติรัฐเป็นหลักที่ควบคุมการใช้อำนาจรัฐและสามารถจำแนกหลักเกณฑ์ของหลักนิติรัฐได้ 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก ประชาชนต้องมีสิทธิและหน้าที่ที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมาย รัฐและองค์กรของรัฐที่จะกระทำการใด ต้องอาศัยอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ และต้องทำตามกฎหมาย กล่าวคือ รัฐจะได้รับการคุ้มครองและกระทำการใด ๆ ของรัฐจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้

ประการที่สอง การกำหนดให้มีการเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการนอกขอบเขตแห่งกฎหมายและไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชน โดยต้องจัดให้มืองค์กรหรือผู้วินิจฉัยในการทำหน้าที่ดังกล่าว

ดังนั้น ในรัฐที่เป็นนิติรัฐ (Legal State) จึงหมายถึงรัฐที่ยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมาย เป็นแนวคิดที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อควบคุมการกระทำของรัฐมิให้ดำเนินไปตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจทางการเมือง การใช้อำนาจของรัฐต้องอยู่ใต้กรอบของกฎหมายที่ได้วางไว้ล่วงหน้าบนพื้นฐานความเชื่อว่าการกระทำในลักษณะดังกล่าวนี้จะช่วยสามารถปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ดำรงได้อย่างมั่นคง<sup>9</sup> การใช้อำนาจของผู้ปกครองรัฐในนิติรัฐต้องเป็นการใช้อำนาจที่สอดคล้องกับความเป็นธรรมตามกฎหมาย กล่าวคือต้องเป็นการใช้กฎหมายที่สร้างความเป็นธรรมให้แก่ทุก ๆ คนในรัฐโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ไม่มีการเลือกชั้นวรรณะ ไม่มีการเลือกข้างเลือกกลุ่ม ไม่ละเมิดหรือขัดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นก็แสดงว่าเคารพต่อหลักนิติรัฐอย่างแท้จริง ดังนั้นจึงต้องมีนิติธรรม (Rule of law) ในนิติรัฐ แต่ถ้าผู้ปกครองรัฐใช้อำนาจรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติขึ้น แต่กฎหมายดังกล่าวได้สร้างความไม่เป็นธรรม ไม่เคารพและละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ถึงแม้จะเป็นการใช้อำนาจตามที่มีกฎหมายรองรับ (Rule by Law) และสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ปกครองโดยอ้างว่าเป็นการใช้อำนาจตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ก็ตามที ก็จะต้องถือว่าเป็นการเคารพต่อหลักนิติรัฐหาได้ไม่ และผู้ปกครองรัฐจะอ้างว่าการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นไปตามหลักนิติรัฐก็ไม่ได้เช่นกัน การเคารพซึ่ง

<sup>8</sup>เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. หน้า 132.

<sup>9</sup>ประชาไท. *นิติรัฐที่ไร้นิติธรรม*. 11 พฤษภาคม 2553. สืบค้นจาก

หลักนิติรัฐนั้น ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจอยู่ภายใต้กฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่ต้องเป็นการใช้อำนาจอย่างเป็นธรรมด้วย เพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน<sup>10</sup>

## 1.2 หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การเคารพเชื่อฟังต่อกฎหมาย การที่รัฐบาลต้องปกครองด้วยกฎหมายและอยู่ภายใต้กฎหมาย รัฐบาลไม่มีอำนาจตามอำเภอใจ การดำเนินการควรเป็นไปตามกฎหมาย โดยที่หลักอุดมคตินี้ในความหมายซึ่งกว้างที่สุดจะกำกับอยู่ด้วยหลักนามธรรมสำคัญอันเกี่ยวข้องกับเรื่องความเป็นกลาง (Neutrality) ความเป็นระเบียบแบบแผน (Uniformity) และความแน่ชัดหรือความสามารถคาดทำนายได้ (Predictability) ที่จะประกอบเกาะเกี่ยวกันอยู่ในกฎเกณฑ์ (Rules) ที่รัฐตราออกมาใช้เป็นกฎหมายและดูเหมือนจากหลักนามธรรมเหล่านี้เองเป็นตัวกำเนิดต่อสิ่งที่ถือว่าเป็น “คุณลักษณะสำคัญ” ที่จะแสดงออกถึงการมีหรือยึดมั่นในหลักนิติธรรม<sup>11</sup>

หลักนิติธรรมเป็นหลักสำคัญที่ทำให้กฎหมายมีความเป็นธรรมและเพื่อเป็นต้นแบบแห่งการประกันสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนโดยจะนำหลักนี้ไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ

นักวิชาการด้านกฎหมายได้ให้อธิบายคำว่า หลักนิติธรรม ไว้ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล เรียก The Rule of Law ว่า “นิติธรรม” โดยได้นิยามไว้ว่า “หลักอันเป็นพื้นฐานในการที่จะบัญญัติกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมขึ้นในบ้านเมืองโดยใช้กฎหมายเป็นหลัก”

ศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เรียก “The Rule of Law” ว่า “ระบบกฎหมาย” แต่มิใช่ระบบในความหมายของการจัดหมวดหมู่ บางครั้งก็ใช้คำว่า “การนับถือกฎหมาย” ซึ่งสื่อความได้ว่าการใช้กฎหมายเป็นหลักยิ่งกว่ายึดตัวบุคคลและมุ่งให้ทุกคนยอมรับกฎหมายดังที่อธิบายว่า “ระบบกฎหมาย (หลักนิติธรรม) หรือความนับถือกฎหมายแท้ที่จริง จึงเป็นเรื่องซึ่งแต่ละคนจะต้องกำจัดหรือเสียสละเสรีภาพของตน แท้จริงนั้นระบบกฎหมายเป็นหลักประกันของบ้านเมืองที่มีชื่อแป”<sup>12</sup>

<sup>10</sup>เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. หน้า 133.

<sup>11</sup>วิสิฐ ญาณภีร์, วารีนานาสกุล. วิชญา เครืองาม, ณัชชชญาทองจันทร์, ธนาสาร จองพานิชย์. *บริบทหลักนิติธรรมในต่างประเทศ*. *วารสารเกษมบัณฑิต*, 17(1), 86-99. หน้า 90.

<sup>12</sup>วิสิฐ ญาณภีร์, วารีนานาสกุล. วิชญา เครืองาม, ณัชชชญาทองจันทร์, ธนาสาร จองพานิชย์. *บริบทหลักนิติธรรมในต่างประเทศ*. *วารสารเกษมบัณฑิต*. หน้า 88.

หลักนิติธรรม เป็นที่แพร่หลายและเป็นที่ยอมรับกันทั่วโลกในหนังสือ Introduction to the Study of the Law of the Constitution ที่เขียนโดย ไคซีย์ ได้เน้นหลักการสำคัญ 3 เรื่อง ดังนี้

1. ไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษหรือถูกกระทำให้เดือดร้อนโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งทางร่างกายและทรัพย์สิน ยกเว้นบุคคลนั้นได้กระทำละเมิดกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยชอบธรรม
2. ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายและอยู่เหนือบุคคลอื่น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมียศหรือตำแหน่งอย่างไร ทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันและได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกัน
3. หลักการทั่วไปของรัฐธรรมนุญ คือ ผลการตัดสินใจทางด้านตุลาการ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลที่จะถูกนำมาพิจารณาต่อหน้าศาล

ฉะนั้น หลักนิติธรรมเป็นการปกครองเพื่อต้องการจำกัดอำนาจรัฐหรือเป็นกฎเกณฑ์ที่ควบคุมการกระทำของผู้มีอำนาจ จึงจำเป็นต้องมีการสร้างกฎ กติกา และกฎเกณฑ์โดยกฎหมาย ทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายไม่ว่าจะเป็นผู้ปกครองหรือผู้อยู่ใต้การปกครอง ดังนั้น ผู้ใดที่กระทำการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายจึงต้องถูกดำเนินการตามกฎหมาย<sup>13</sup>

### 1.3 หลักการแบ่งแยกอำนาจ<sup>14</sup>

ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ให้คำอธิบายในหลักการนี้ไว้ความว่า “หลักการแบ่งแยกอำนาจสืบเนื่องมาจากแนวคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งเพราะว่าบุคคลหรือองค์กรหนึ่งผูกขาดอำนาจไว้โดยไม่มีองค์กรใด มาตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจก็อาจเกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งจะทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองถูกกดขี่ ดังที่ลอร์ด แอ็กต์ตัน (Lord Acton) ได้กล่าวไว้ว่า “อำนาจมีแนวโน้มให้เกิดการใช้ที่มีขอบ และการมีอำนาจที่อิสระที่สุดนั้นย่อมจะเกิดการกระทำที่มีขอบอย่างแน่นอน” (Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely) ดังนั้น หากมีการใช้อำนาจโดยมิชอบเกิดขึ้นแล้วในทางกลับกัน ก็จะส่งผลให้เสรีภาพของผู้อยู่ใต้ปกครองมีอาจบังเกิดขึ้นได้และจะทำให้ประชาชนขาดหลักประกันในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคม ดังนั้น เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการผูกขาดการใช้อำนาจโดยวิธีที่มีขอบ จึงได้เกิดแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจขึ้น”

<sup>13</sup>วิสิฐ ญาณภีร์, วารี นาสกุล. วิชญา เครืองาม, ณัชชญาทองจันทร์, ธนาสาร จงพานิชย์. บริบทหลักนิติธรรมในต่างประเทศ. *วารสารเกษมบัณฑิต*. หน้า 91.

<sup>14</sup>เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2552. หน้า 243.

ได้ปรากฏเป็นรูปธรรมโดยมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองในศตวรรษที่ 18 เพื่อเรียกร้องเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยมีนักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส คือ มองเตสกีเออ ค.ศ. 1689 - 1755 (Montesquieu) ได้นำเสนอแนวคิดในการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกไปโดยออกเป็นสามอำนาจคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยทั้งสามอำนาจนี้สามารถคาน และดุลอำนาจ (check and balance) กันได้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ นอกจากนี้ มองเตสกีเออยังได้เสนอแนวคิดในการแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจให้เป็นอิสระจากกัน<sup>15</sup> แนวคิดดังกล่าวปรากฏอยู่ในวรรณกรรมที่ชื่อว่า “เจตนารมณ์ของกฎหมาย” แต่อย่างไรก็ตาม ชาวฝรั่งเศสเห็นว่าแนวคิดดังกล่าวของมองเตสกีเออนั้นตั้งอยู่บนฐานของการวิเคราะห์ในบทที่ 8 ของวรรณกรรมดังกล่าว ที่ชื่อว่า “จากรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ” แนวคิดของการวางรากฐานการแบ่งแยกอำนาจเกิดขึ้นมาจากเหตุการณ์ประวัติศาสตร์ของระบบการเมืองอังกฤษ ทราบกันดีอยู่ทั่วไปแล้วว่าลักษณะภูมิศาสตร์ของอังกฤษมีลักษณะเป็นเกาะ ดังนั้น จึงไม่ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายโรมัน ที่นิยมการเสริมและรวมอำนาจไว้ทั้งหมดที่อำนาจทางการเมือง รัฐที่มีการปกครองโดยกษัตริย์ก็มีองค์กรต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดความสมดุลต่อระบบการผูกขาดอำนาจ ประเทศอังกฤษก็เช่นเดียวกัน เป็นรัฐที่ยอมรับการรับรองสิทธิมนุษยชนที่ต่อต้านอำนาจ Bill of Rights ในปี ค.ศ. 1689 ที่แสดงให้เห็นถึงการยอมรับทางเทคนิคของการแบ่งแยกหน้าที่โดยให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ออกกฎหมาย โดยรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์และต่อมุขมนตรีของกษัตริย์ สถานการณ์ดังกล่าวที่กระตุ้นให้จอห์น ล็อก ต่อต้านแนวคิดระบบการผูกขาดอำนาจในหนังสือที่ชื่อว่า Second Treaties of Civil Government โดยกล่าวว่า อำนาจหน้าที่พื้นฐานประการแรกในการปกครอง คือ อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย ส่วนอำนาจบริหาร หมายถึงอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายและบริหารกิจการภายในของรัฐ ส่วนอำนาจประการที่สาม ก็คืออำนาจในการทำสงครามและสันติภาพ การทำความสัมพันธ์กับต่างประเทศ อำนาจสองประการหลังนั้น มักจะตกอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียว ดังนั้น อำนาจนิติบัญญัติจึงเป็นอำนาจที่แยกออกมาและเป็นอำนาจที่อยู่สูงกว่าอำนาจอื่น มองเตสกีเออได้รับแนวคิดดังกล่าวและสร้างทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจขึ้นมาในฝรั่งเศสเพื่อเป็นการต่อต้านระบบการผูกขาดอำนาจอยู่ที่กษัตริย์เพียงผู้เดียว โดยได้วิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่ของกฎหมาย สภาพบังคับของสิทธิเสรีภาพในหนังสือเล่มที่สองของเขาที่ให้ชื่อว่า “กฎหมายสร้างรูปแบบเสรีภาพทางการเมือง ในความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายและรัฐธรรมนูญ” ซึ่งมีผลต่อการวิเคราะห์ของเจ็อนโซที่เป็นการโต้แย้งต่อการรับประกันเสรีภาพทางการเมืองของพลเมืองซึ่งในสมัยนั้นเสรีภาพเปรียบเสมือนเป็นการได้รับอภิสิทธิ์ นอกจากนี้ ยังมีการวิพากษ์วิจารณ์สถาบันการปกครองฝรั่งเศสในสมัยนั้นอีกด้วย

<sup>15</sup> สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์. 2535.

มองเตสกิเออมีวัตถุประสงค์ต่อต้านการปกครองแบบทรราช การปกครองระบอบกษัตริย์จะต้องมีการประนีประนอมกับแนวคิดสิทธิเสรีภาพซึ่งหมายความว่าระบอบการปกครองแบบกษัตริย์จะต้องเอื้ออำนวยต่อการรับรองสิทธิเสรีภาพ ดังที่เขากล่าวไว้ว่า

“เมื่ออำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารได้รวมกันอยู่ในบุคคลเดียวกันหรือในองค์กรเดียวกัน เสรีภาพจะไม่มีเลย เพราะเราอาจเกรงว่ากษัตริย์หรือคณะบุคคลอันเดียวกันนั้นจะออกกฎหมายแบบทรราชและใช้บังคับกฎหมายโดยวิธีของทรราช อีกอย่างหนึ่ง กรณีจะไม่มีเสรีภาพถ้าอำนาจในการตัดสินไม่แยกออกมาจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ถ้าอำนาจนี้รวมเข้ากับอำนาจนิติบัญญัติ ชีวิตและเสรีภาพของผู้อยู่ในปกครองจะต้องเผชิญกับการควบคุมที่ล่าเอียง เพราะผู้พิพากษาจะกลายเป็นผู้ออกกฎหมาย ถ้าอำนาจนี้รวมเข้ากับอำนาจบริหาร ผู้พิพากษาก็อาจประพฤติตัวแบบรุนแรงและกดขี่กรณีจะเป็นการอวดसानของทุกสิ่งทุกอย่างถ้าอำนาจทั้งสาม นั่นคือการตรากฎหมาย การบังคับตามมติมหาชน และการพิจารณาคดีของเอกชนได้ถูกใช้โดยบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันไม่ว่าจะเป็นที่กรณีของบรรดาขุนนางหรือประชาชนก็ตาม”<sup>16</sup>

### 1.3.1 สารสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ

มองเตสกิเออได้ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยได้กล่าวว่ารัฐมีการใช้อำนาจอยู่สามประการด้วยกันคือ<sup>17</sup>

ประการแรก รัฐมีอำนาจออกกฎหมายมาบังคับการดำเนินชีวิตของประชาชนทั่วไป อำนาจในการออกกฎหมาย การแก้ไขกฎหมาย และการยกเลิกกฎหมายนั้นคืออำนาจนิติบัญญัติ

ประการที่สอง รัฐมีอำนาจในการดูแลความปลอดภัยภายในและภายนอกประเทศ และใช้กำลังเพื่อให้ประชาชนเคารพกฎหมาย ซึ่งเป็นภารกิจที่เป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายอำนาจดังกล่าวคือ อำนาจบริหาร

ประการสุดท้าย รัฐจำเป็นต้องจัดให้มีการลงโทษบุคคลเมื่อมีการกระทำผิดกฎหมาย และจัดให้มีการพิพากษาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่อยู่ใต้กฎหมายอำนาจนี้คือ อำนาจตุลาการ

จากสภาพในสมัยนั้น มองเตสกิเออได้เห็นว่าการใช้อำนาจนิติบัญญัติควรให้ประชาชนและกลุ่มอภิชนเป็นผู้ใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาอภิชน (สภาสูง) และสภาประชาชน (สภาล่าง) ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ส่วนอำนาจบริหารควรอยู่ในมือของกษัตริย์โดยมีขุน

<sup>16</sup>เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. หน้า 117.

<sup>17</sup>อมร จันทรสมบูรณ์. *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2544.



นางเป็นผู้ช่วย และอำนาจตุลาการควรรอยู่ในมือขององค์กรที่มีใช้องค์กรประจำแต่เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเป็นครั้งคราวเมื่อมีคดีเกิดขึ้นและสิ้นสุดลงเมื่อพิจารณาคดีเสร็จเพื่อให้คนเกรงกลัวอำนาจของสถาบันมิใช่ตัวบุคคล<sup>18</sup> ดังนั้น จะเห็นว่าการแบ่งแยกอำนาจย่อมหมายถึงองค์กรที่ใช้อำนาจด้วย โดยมีจุดมุ่งหมายมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งของรัฐมีอำนาจมากจนเป็นการผูกขาด โดยได้มีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกดังนี้

- 1) องค์กรนิติบัญญัติ เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมาย ซึ่งใช้อำนาจนิติบัญญัติ
- 2) องค์กรบริหาร เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการปกครองประเทศ
- 3) องค์กรตุลาการ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการอำนวยความยุติธรรมเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น

โดยหลักการและทฤษฎีนั้น การแบ่งแยกอำนาจไม่จำเป็นเสมอไปที่จะต้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามมีความเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจอยู่เหนืออีกอำนาจได้ แต่มีข้ออยู่เหนือกว่าในลักษณะที่เด็ดขาดสมบูรณ์ กล่าวคือ จะต้องมีการที่เป็นหลักประกันในการดำเนินการตามอำนาจในแต่ละองค์กร คือ มีการคานและดุลอำนาจ (check and balance) ระหว่างกัน ดังนั้น ถ้าพิจารณาดูระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารในระบอบการปกครองประชาธิปไตย อำนาจนิติบัญญัติเป็นตัวแทนของประชาชน ส่วนอำนาจบริหารนั้นมิได้เป็นตัวแทนของประชาชน ความสำคัญของอำนาจนิติบัญญัติจึงมีมากกว่าอำนาจบริหาร แต่มิใช่หมายความว่าปราศจากการควบคุมและตรวจสอบ เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ ในทางกลับกัน ฝ่ายบริหารก็สามารถตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติได้เช่นกัน และถือได้ว่าหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งของการแบ่งแยกการใช้อำนาจก็คือการคานและดุลอำนาจนั่นเอง

#### 1.4 หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจเป็นแนวคิดของมองเตสกีเออ (Montesquieu) นักปรัชญาทางกฎหมายชาวฝรั่งเศส โดยได้แบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามฝ่าย ได้แก่ อำนาจในการออกกฎหมายเพื่อมาใช้บังคับกับประชาชน คือ อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้บังคับใช้กฎหมาย คือฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี และอำนาจในการตัดสินและพิพากษาคดี คือศาลหรือฝ่ายตุลาการ โดยทั้งสามอำนาจสามารถตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันได้ เพราะหากให้อำนาจทั้ง

<sup>18</sup> สุขุม นวลสกุล. *ทฤษฎีการเมืองแห่งนวมัย*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2519.

สามตกอยู่แก่องค์กรหนึ่งองค์กรใดแต่เพียงอย่างเดียวก็จะมีลักษณะเป็นการผูกขาดอำนาจ จะไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน โดยอำนาจทั้งสามดังกล่าวเรียกว่า “อำนาจอธิปไตย”<sup>19</sup>

การตรวจสอบ หมายความว่า ความสามารถขององค์กรใดองค์กรหนึ่งที่จะตรวจสอบการกระทำหรือการดำเนินการของอีกองค์กรหนึ่ง

การถ่วงดุล หมายความว่า ความสามารถขององค์กรใดองค์กรหนึ่งในการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อยับยั้ง จำกัดการใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่ง

กล่าวคือ การตรวจสอบและถ่วงดุล ย่อมหมายความถึง การที่องค์กรหนึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่ง และรวมถึงมีอำนาจในการยับยั้งจำกัดการใช้อำนาจนั้นด้วย<sup>20</sup> เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจของผู้ปกครอง ซึ่งรัฐที่เป็นนิติรัฐจะมีการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วยการกำหนดองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐต้องแบ่งแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด โดยจะบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือ รัฐธรรมนูญ<sup>21</sup>

การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ สามารถจำแนกได้ 2 ประเภท ได้แก่

1. การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรภายใน หมายถึง กระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยองค์กรซึ่งใช้อำนาจนั่นเอง โดยไม่มีองค์กรภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ระบบการบังคับบัญชา ซึ่งควบคุมตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เป็นต้น

2 การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก หมายถึง กระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยองค์กรอื่น เพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความสมดุลในการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ และป้องกันมิให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจมากเกินไป จนไม่สามารถตรวจสอบการกระทำหรือการใช้อำนาจขององค์กรนั้นได้<sup>22</sup>

<sup>19</sup> ธนิต สมร เสนีย์สุทรกุล. กลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ : ศึกษาเฉพาะกรณีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง*, 7(1). 259-313. หน้า 267-268.

<sup>20</sup> พุฒิพร เจียรประวัติ. คำสั่งไม่ฟ้องถ่วงดุลได้ด้วยใคร. *วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย*, 12(39), 1-12. หน้า 4.

<sup>21</sup> บัญญัติ เลิศมณีรัตน์. *อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการได้ส่วนและวินิจัย กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดอันมีฐานความผิดทางวินัย*. (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร. 2544. หน้า 22-23.

<sup>22</sup> พุฒิพร เจียรประวัติ. คำสั่งไม่ฟ้องถ่วงดุลได้ด้วยใคร. *วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย*. หน้า 3-4.

กล่าวคือ การตรวจสอบภายใต้การใช้อำนาจโดยองค์กรภายใน หรือระบบผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจึงเป็นเรื่องของความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ที่แต่ละองค์กรจะต้องดำเนินการกันเป็นปกติอยู่แล้ว มิใช่การตรวจสอบถ่วงดุลตามหลักการตรวจสอบถ่วงดุลที่มุ่งให้เกิดความรับผิดชอบในลักษณะของการรับการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจแต่อย่างใด<sup>23</sup>

### 1.5 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ การกระทำของรัฐทั้งหลายต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามที่ได้มีการรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ การกระทำใดๆ อันเป็นการละเมิด แทรกแซง หรือทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไม่อาจกระทำได้ เว้นแต่จะต้องมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้กระทำการดังกล่าวได้ ทั้งนี้ตามหลักความชอบธรรมทางประชาธิปไตย<sup>24</sup>

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากการละเมิดของรัฐ มี 3 ระดับ<sup>25</sup> ดังนี้

1. การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่เด็ดขาด หมายถึง สิทธิเสรีภาพ ที่องค์กรของรัฐไม่สามารถละเมิดสิทธิเสรีภาพนี้ได้ถือเป็นสิทธิเสรีภาพเด็ดขาด เช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในความเชื่อและนับถือศาสนา เป็นต้น
2. การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ จากการละเมิดของฝ่ายบริหาร ซึ่งการจะดำเนินการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องกระทำโดยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยเจตจำนงของประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนในรัฐสภาหรือองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติเท่านั้น เช่น การเวนคืนที่ดินต้องกระทำโดยการตราพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดิน เนื่องจากเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น
3. การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในกรณีที่มีการละเมิด เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากรัฐหรือจากเอกชนมิให้ถูกละเมิด โดยต้องมีการกำหนดโทษไว้หากมีการละเมิดสิทธิเสรีภาพเกิดขึ้น ทั้งทางแพ่งและอาญา และจะต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด คือ

<sup>23</sup> วริสา เจริญชัยสกุลสุข. การตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจในการพักการลงโทษ. *วารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์*. 5(2), 484-493. หน้า 487.

<sup>24</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. หน้า 49.

<sup>25</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2547. หน้า 194-195

ศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งก็คือศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

## 2. หลักการดำเนินคดีอาญา

### 2.1 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย

การดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย เป็นเรื่องของการต่อสู้กันระหว่างเอกชนกับเอกชน โดยมีศาลเป็นองค์กรกลางในการชี้ขาดตัดสินคดี จึงเป็นการดำเนินคดีที่มีลักษณะไม่แตกต่างจากการดำเนินคดีแพ่ง ด้วยเหตุดังกล่าวจึงหลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายหรือเครือญาติของผู้นั้น โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อความสงบสุขของสังคมหรือรัฐแต่อย่างใด

### 2.2 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนนี้ ถือว่าประชาชนในสังคมเป็นผู้เสียหาย มีอำนาจฟ้องคดีอาญาโดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่ โดยแนวคิดนี้มาจากแนวคิดที่ว่า การควบคุมอาชญากรรมเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนในสังคม เพราะทุกคนล้วนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมหรือรัฐ จึงมีหน้าที่ในการช่วยกันรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม

### 2.3 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ เป็นหลักการที่เกิดขึ้นใหม่ ซึ่งถือว่าการคุ้มครองการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือรัฐย่อมเป็นหน้าที่ของรัฐเองที่จะต้องรับผิดชอบในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ไม่ใช่หน้าที่ของเอกชนแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น รัฐมีหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดอาญานั้น<sup>26</sup>

## 3. การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ โดยการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษเพื่อป้องกันอาชญากรรม และในขณะเดียวกันก็เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการถูกละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กระบวนการยุติธรรมทางอาญาสมัยใหม่จึงเป็นการดำเนินการที่คำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมและสิทธิเสรีภาพของบุคคลควบคู่กันไป ดังนั้น

<sup>26</sup>พนา โสทธิยาภย์. *อำนาจรัฐกับการดำเนินคดีอาญาของผู้เสียหาย*. (วิทยานิพนธ์ ปริญญา  
มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, นนทบุรี. 2552. หน้า 7-9.

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงต้องมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจต่างๆ เพื่อให้องค์กรที่ใช้อำนาจเหล่านั้นสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้ และให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายภายในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น<sup>27</sup>

การใช้อำนาจตามกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นการดำเนินการร่วมกันอย่างเป็นระบบของหลายองค์กรประกอบกัน โดยจะต้องมีมาตรการบังคับต่างๆ เพื่อให้ดำเนินการไปตามกฎหมาย ซึ่งบางครั้งมาตรการบังคับอาจเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะต้องมีกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นเรื่องสำคัญอย่างมากกำหนดไว้ในกฎหมาย ดังนี้

1. การตรวจสอบและถ่วงดุลตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐเป็นอย่างมาก โดยได้มีการบัญญัติให้จัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้น โดยกำหนดให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบองค์กรต่างๆที่ใช้อำนาจรัฐ อันถือว่าเป็นการก่อตั้งการตรวจสอบและถ่วงดุลโดยองค์กรภายนอก เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

2. การตรวจสอบและถ่วงดุลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดอำนาจหน้าที่ รวมทั้งการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจให้กับองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น การจับกุม การค้น การคุมขัง การปล่อย เป็นต้น

3. การตรวจสอบและถ่วงดุลตามพระราชบัญญัติอื่น เช่น พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจหน้าที่สอบสวนในคดี ที่มีลักษณะพิเศษหรือคดีที่ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือคดีที่มีผู้มีอิทธิพลเกี่ยวข้อง เป็นต้น<sup>28</sup>

#### 4. การตรวจสอบและถ่วงดุลการในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ

<sup>27</sup> พุฒิพร เจียรประวัติ. คำสั่งไม่ฟ้องถ่วงดุลได้ด้วยใคร. *วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏ* เลย. หน้า 5.

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 6.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของ พนักงานอัยการไว้ในมาตรา 248 โดยกำหนดให้องค์กรอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญและกฎหมาย และให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและปฏิบัติหน้าที่ให้ เป็นไปโดยรวดเร็ว เทียบธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง

พนักงานอัยการมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินคดีอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคหนึ่ง คือ “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงาน สอบสวนดังกล่าวไว้ในมาตราก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่ง ฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งตัวผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีที่มีความเห็นสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่ เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง”

จากบทบัญญัติกฎหมายข้างต้น กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทยได้แยก อำนาจสอบสวนออกจากอำนาจการสั่งฟ้องคดี โดยพนักงานสอบสวนมีอำนาจในการสอบสวนได้โดย ลำพัง และจัดทำสำนวนความเห็นเสนอพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสั่งคดี และพนักงานอัยการมี อิสระในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสั่งคดีตามสำนวนที่ได้รับจากพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ การ ปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความชอบด้วยกฎหมาย เทียบธรรม และ อำนาจความยุติธรรมให้กับประชาชน<sup>29</sup> อย่างไรก็ตาม พนักงานอัยการไม่มีหน้าที่และอำนาจในการ สอบสวน หากพนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนยังไม่สมบูรณ์ พนักงานอัยการทำได้เพียงสั่งให้พนักงาน สอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมเท่านั้น

#### 4.1 การตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการ

ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ปฏิเสธไม่ได้เลยว่าการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจขององค์กรต่างๆ ให้เป็นตามกฎหมายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่ง เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ อำนาจรัฐไปทางที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในอันที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน อันเป็น หลักประกันสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนอย่างหนึ่ง ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนได้รับการรับรองและ ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพตามหลักประกันดังกล่าว ในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ แม้จะ ปรากฏว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้ดุลพินิจในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงาน

<sup>29</sup> วรชัย แสนสีระ. การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ. *วารสารจุล นิติ*, 8(6). 149-155. หน้า 150.

อัยการไว้อย่างอิสระก็ตาม แต่เพื่อป้องกันไม่ให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจไปโดยอำเภอใจ จึงได้มีการกำหนดระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ ดังนี้

#### 4.1.1 การตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการภายในองค์กรอัยการ

การตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการภายในองค์กร เป็นกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจที่ดำเนินการโดยองค์กรอัยการเอง ในลักษณะของการควบคุมตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นฝ่ายเดียว เพราะเมื่อพนักงานอัยการพิจารณาสั่งคดีไม่ว่าจะเป็นการสั่งฟ้อง หรือไม่ฟ้องแล้ว ผู้ที่จะเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าวได้มีเพียงผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นในองค์กรอัยการ<sup>30</sup>

#### 4.1.2 การตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการโดยรัฐสภา<sup>31</sup>

คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ด้วยมติคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ อาจมีคำสั่งเรียกให้พนักงานอัยการอัยการสูงสุด พร้อมระบุเหตุแห่งการเรียก เพื่อให้ไปชี้แจงเหตุผลของการสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายต่อคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้ หากว่าบุคคลนั้นไม่ได้จัดส่งเอกสาร หรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงเมื่อได้รับหนังสือเชิญจากคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

#### 4.1.3 การตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการโดยผู้เสียหาย<sup>32</sup>

เมื่อคดีเข้ากระบวนการดำเนินการของรัฐโดยฝ่ายกระบวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนกระทั่งถึงขั้นพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ และท้ายที่สุดพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ย่อมไม่เป็นการตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีด้วยตนเองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 และมาตรา 34<sup>33</sup> แม้จะปรากฏว่าผู้เสียหาย

<sup>30</sup> มรุตสันต์ โสรรัตน์. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2558. หน้า 29.

<sup>31</sup> วรชัย แสนสีระ. การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ. *วารสารจุลนิติ*. หน้า 153.

<sup>32</sup> มรุตสันต์ โสรรัตน์. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ. หน้า 31.

<sup>33</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 บัญญัติว่า

“บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล

(1) อัยการ

(2) ผู้เสียหาย”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 34 บัญญัติว่า

“คำสั่งไม่ฟ้องคดี หาดตัดสิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีโดยตนเองไม่”.

จะได้ร้องทุกข์กล่าวโทษให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีแทนตนก็ตาม จึงเป็นเรื่องที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเต็มที่ และถือว่าเป็นการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีด้วย

#### 4.1.4 การตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการโดยศาล<sup>34</sup>

ศาล เป็นองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจตุลาการในการตัดสินข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการอำนวยความยุติธรรมในสังคม เช่น ทำหน้าที่ยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคม เป็นหลักประกันสำหรับประชาชนว่าจะได้รับการพิจารณาคดีตามกฎหมายอย่างเป็นธรรมและเสมอภาค ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ หากเป็นคำสั่งฟ้องคดี แน่แน่นอนว่าคดีดังกล่าวย่อมเข้ากระบวนการพิจารณาของศาลเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งถือว่าเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในทางหนึ่ง หากแต่ถ้าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ศาลย่อมไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีดังกล่าวของพนักงานอัยการได้ เว้นแต่จะปรากฏว่าผู้เสียหายจะได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลเอง ซึ่งจะทำให้ศาลสามารถเข้าถ่วงดุลตรวจสอบการได้ว่าการใช้ดุลพินิจสั่งคดีของพนักงานอัยการนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสุจริตยุติธรรมหรือไม่

#### 4.2 การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 เป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาในคดีอาญา ก่อนนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้อิสระพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการพิจารณาสั่งคดีไปในทางใดทางหนึ่ง โดยไม่ได้กำหนดให้มีบทบัญญัติใดบังคับให้พนักงานอัยการจะต้องฟ้องคดีทุกเรื่อง<sup>35</sup>

##### 4.2.1 คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในกรุงเทพมหานคร

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานคร จะต้องส่ง

<sup>34</sup> มรุตสันต์ โสรรัตน์. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ. หน้า 29

<sup>35</sup> พงศกร เคยสนิท. การตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1. (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยศรีปทุม. กรุงเทพมหานคร. 2560. หน้า 55-56.



สำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งไม่ฟ้องไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และเมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องแล้ว ก็จะมีความเห็นได้สองทาง ดังนี้

1) กรณีไม่มีการแย้งคำสั่งไม่ฟ้อง

ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ไม่ได้มีการแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ คำสั่งไม่ฟ้องนั้นก็จะเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี

2) กรณีมีการแย้งคำสั่งไม่ฟ้อง

ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โต้แย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ เช่นนี้จะต้องส่งสำนวนการสอบสวนที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องพร้อมด้วยความเห็นแย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคสอง

#### 4.2.2 คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในต่างจังหวัด

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในต่างจังหวัด จะต้องส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งไม่ฟ้องไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องแล้ว ก็จะมีความเห็นได้สองทาง ดังนี้

1) กรณีไม่มีการแย้งคำสั่งไม่ฟ้อง

ผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ได้มีการแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ คำสั่งไม่ฟ้องนั้นก็จะเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี

2) กรณีมีการแย้งคำสั่งไม่ฟ้อง

ผู้ว่าราชการจังหวัด โต้แย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ เช่นนี้จะต้องส่งสำนวนการสอบสวนที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องพร้อมด้วยความเห็นแย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคสอง

จึงเห็นได้ว่าการที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 กำหนดให้มีการโต้แย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี นั้น ย่อมเป็นการสร้างกระบวนการหรือกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างองค์กรภายในกระบวนการยุติธรรมด้วยตนเอง ซึ่งเป็นไปตามหลักตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อให้เกิดมาตรฐานในการใช้ดุลพินิจทำความเห็นสิ่งคดีที่เป็นธรรม และเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

## 5. การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถทำได้หลายวิธี นอกจากการควบคุมฝ่ายบริหารโดยระบบรัฐสภา หรือกลไกภายในของฝ่ายบริหารเองแล้ว ก็อาจควบคุมโดยองค์กรทางการเมือง คือ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยองค์กรอิสระดังกล่าวจะมีความเป็นอิสระแยกต่างจากรัฐบาล โดยมีหน้าที่และอำนาจต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ไม่อยู่ในการบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล มีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกชั้นตอน ตั้งแต่การเข้าสู่ตำแหน่งจนกระทั่งภายหลังการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่นั้นที่มีต่อการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้มีความครอบคลุมในทุกส่วนของการใช้อำนาจรัฐ<sup>36</sup>

### 5.1 องค์กรอิสระ

องค์กรอิสระ หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริต เทียงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ โดยเป็นองค์ของรัฐที่ได้รับหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ว่าจะอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจใดๆ หรือองค์กรใดๆ เป็นสถาบันที่ถูกสถาปนาขึ้นเพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินอย่างประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากโครงสร้างตามระบบบริหารเดิมไม่สามารถตอบสนองเป้าประสงค์ดังกล่าวได้ มีความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเริ่มมีแพร่หลายมากขึ้นในหลายประเทศทั่วโลก<sup>37</sup>

### 5.2 เหตุผลและความจำเป็นของการจัดตั้งองค์กรอิสระ<sup>38</sup>

<sup>36</sup> ประพันธ์ ทรัพย์แสง. แนวคิดพื้นฐานและกระบวนการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. ใน *ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพยานชั้นสูง*, เล่มที่ 2, หน้าที่ 15, นนทบุรี : สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2564. หน้า 17

<sup>37</sup> นพดล เสงเจริญ. องค์กรอิสระ : ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ. *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 7(21), 43-75. หน้า 43-44.

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 44.

การจัดตั้งองค์กรอิสระในหลายประเทศล้วนมีเหตุผลในการจัดตั้งที่ไปในทางเดียวกันคือ ทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายบริหารซึ่งใช้อำนาจรัฐให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ และรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของส่วนรวม

1. เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากรัฐที่เป็นนิติรัฐ ซึ่งถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการบัญญัติหรือบังคับใช้กฎหมายควบคู่กับการจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น ศาล ซึ่งทำหน้าที่ในการวินิจฉัยพิพากษาคดี โดยศาลเป็นองค์กรตุลาการซึ่งมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจรัฐ อย่างไรก็ตาม นอกจากฝ่ายตุลาการที่มุ่งประสงค์จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนดังกล่าวแล้ว ยังมีองค์กรอีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งถูกสถาปนาขึ้นให้แยกเป็นอิสระต่างหากจากหน่วยงานอื่นของรัฐ คือ องค์กรอิสระ เพื่อเยียวยาปัญหาให้กับประชาชนอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐ

2. เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับความสุจริต โปร่งใสในการใช้งบประมาณของรัฐ

3. เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบความซื่อสัตย์สุจริตในการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้คนดี มีคุณภาพ เข้าสู่ระบบการเมือง

4. เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีกลไกที่มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง เป็นธรรมสามารถธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมในกระบวนการยุติธรรมให้คงอยู่ได้

### 5.3 องค์กรอิสระในต่างประเทศ<sup>39</sup>

#### 5.3.1 องค์กรอิสระในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law System)

มารีย์ - โลมเซ เกตติง ได้อธิบายว่า “ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร จะมีการจัดตั้งองค์กรของรัฐทางปกครองในรูปแบบใหม่ที่มีความประสงค์จะให้องค์กรดังกล่าวมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่แยกต่างหากจากฝ่ายบริหาร โดยในสหรัฐอเมริกาเรียกองค์กรประเภทนี้ว่า Independent Regulatory Agencies หรือ IRA หรือ Independent Regulatory Commissions ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1889 โดยการตรารัฐบัญญัติจัดตั้ง คือ Interstate Commerce Commission (I.C.C) ให้เป็นองค์กรที่แยกออกจากกระทรวงมหาดไทย โดยต่อมาได้มีการจัดตั้งองค์กรในลักษณะนี้ขึ้นหลายองค์กร และให้ความอิสระจากประธานาธิบดี เนื่องจากต้องการจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่อง

<sup>39</sup>ชาญชัย แสวงศักดิ์. องค์กรอิสระ: ข้อพิจารณาทางกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

ที่เป็นผลมาจากความไม่ไว้วางใจต่อประธานาธิบดีของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม องค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นหลายองค์กรนั้น ล้วนมีลักษณะพิเศษที่คล้ายกัน ดังนี้

1. องค์กรเหล่านั้นจะต้องจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรไว้อย่างชัดเจน
2. การบริหารองค์กรเหล่านั้น กระทำโดยองค์กรหมู่โดยได้รับการแต่งตั้งให้เข้าทำหน้าที่ ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงดุลยภาพแห่งผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
3. ประธานขององค์กรเหล่านั้น จะต้องได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา
4. กฎหมายจะกำหนดหลักประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางขององค์กรเหล่านั้น เช่น กำหนดเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่ง การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง เป็นต้น”

สำหรับสหราชอาณาจักร นั้น มาร์รีย - โฌเซ เกด็อง ได้อธิบายว่า “สหราชอาณาจักร มีการดำเนินภารกิจทางปกครองที่กระทำโดยองค์กรจำนวนมากที่มีความเป็นอิสระแยกต่างหากจากรัฐและราชการส่วนกลาง โดยองค์กรเหล่านี้มีชื่อเรียกหลากหลายแต่รู้จักภายใต้ชื่อสามัญว่า “Quasi – autonomous non governmental organizations” หรือ “Quangos” ซึ่งมีการจัดตั้งขึ้นเป็นจำนวนมากเพื่อดำเนินการในด้านต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างกัน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และภารกิจที่อาจจะเป็นทางปกครองหรือการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรเหล่านี้ขึ้นเพื่อทำภารกิจบางประการที่กระทรวงของรัฐไม่อาจกระทำได้ออ จึงส่งมอบภารกิจนั้นให้กับองค์กรเหล่านั้นทำแทน และให้องค์กรเหล่านี้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ มีความสามารถในการปกครองตนเอง หลุดพ้นจากอิทธิพลทางการเมือง เพื่อที่จะได้ปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ในสหราชอาณาจักร ความเป็นอิสระขององค์กรเหล่านี้มีเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น เพราะยังคงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือคัดเลือกบุคคลให้เข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรเหล่านั้น อีกทั้ง รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องนั้นก็เป็นผู้รับผิดชอบในทางการดำเนินงานและงบประมาณขององค์กรเหล่านั้น”

### 5.3.2 องค์กรอิสระในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law System)

ด้วยความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว สาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศต้นแบบของประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย จึงมีความตระหนักที่จะจัดตั้งองค์กรที่มีความเป็นอิสระตามภารกิจของรัฐ ได้มีการนำคำว่า “Autorités Administratives Indépendantes” หรือ A.A.I. ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระในการ

ปฏิบัติหน้าที่ ไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร มาใช้อย่างเป็นทางการ ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1978 เมื่อมีการตราบัญญัติจัดตั้ง “Commission Nationale de l’Informatique et des Libertés”(C.N.I.L) ขึ้น มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการนำเอาระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ประมวลข้อมูลโดยไม่ให้กระทบถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งสามารถอำนาจออกคำวินิจฉัยหรือคำสั่งทางปกครองได้เอง

#### 5.4 องค์กรอิสระในประเทศไทย

ภายหลังเกิดเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 เกิดความต้องให้ปฏิรูปทางการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่ง คือ ต้องการให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้กำหนดให้มีองค์กรอิสระขึ้นอีกหลายองค์กร นอกเหนือไปจากศาลยุติธรรม โดยการจัดตั้งองค์กรอิสระในครั้งนี้มีเจตนารมณ์ที่เน้นโครงสร้างและความเป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มี 8 องค์กร คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ<sup>40</sup>

อย่างไรก็ตาม การเมืองการปกครองของไทยประสบปัญหาการทำรัฐประหารบ่อยครั้ง อันเนื่องมาจากปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในแวดวงราชการ และในทางการเมืองเกิดการครอบงำการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จนองค์กรอิสระดังกล่าวไม่สามารถตอบสนองตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 วางไว้ได้ จึงได้มีการปรับโครงสร้างทางการเมืองในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยให้มีองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐแยกออกจากรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ซึ่งเป็นสามองค์กรหลักในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ตามลำดับ เรียกว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ แบ่งออกเป็น องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และผู้ตรวจการแผ่นดิน และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่การปรับปรุงโครงสร้างดังกล่าวก็ไม่สามารถทำให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากวงจรรัฐประหารได้ จึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการปรับโครงสร้างหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้เกิดความเหมาะสม โดยองค์กรอิสระ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกัน

<sup>40</sup>วิระ สมความคิด. องค์กรอิสระกับความคาดหวังของประชาชน. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา*, 4(1), 21-26. หน้า 21.

และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมถึงศาลให้มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร<sup>41</sup>

## 6. แนวคิดการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

### 6.1 ความมุ่งหมายในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระที่ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แต่ต่อมาจะปรากฏว่าการเมืองการปกครองของไทยจะเกิดการทำรัฐประหารถึงสองครั้งก่อนจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และอีกหนึ่งครั้งก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับก็ยังคงมีการรับรองคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และยังคงให้มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่างๆ โดยได้มีการปรับปรุงโครงสร้างและกลไกที่ใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นด้านอำนาจหน้าที่ ด้านความเป็นอิสระ เป็นกลาง ด้านการสืบสวนและวินิจฉัยให้เหมาะสมกว่าเดิม เพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น เนื่องจากเจตนารมณ์ในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็มาจากความต้องการในการที่จะแก้ไขปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่างๆ ในรูปแบบดั้งเดิม<sup>42</sup>

### 6.2 การแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ<sup>43</sup>

<sup>41</sup> จุมพล รัตชนาส. *อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามหลักนิติธรรมและนิติรัฐ*. (การศึกษาค้นคว้าอิสระ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2562. หน้า 35.

<sup>42</sup> อุดม รัฐอมฤต. *รายงานวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาวิสัยทัศน์ ประเด็น การแก้ไข ปัญหาการทุจริตในระบอบการเมืองและวงราชการไทย*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพมหานคร. 2544. หน้า 1-8.

<sup>43</sup> ประพันธ์ ทรัพย์แสง. *แนวคิดพื้นฐานและกระบวนการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*. ใน *ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพยานชั้นสูง*. หน้า 19-20

### **6.2.1 องค์ประกอบและคุณสมบัติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 232 กำหนดให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดย คณะกรรมการสรรหา ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์ สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมาย บัญชี เศรษฐศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมทั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนด

### **6.2.2 การสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ**

ในการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องนำบทบัญญัติมาตรา 204 วรรคสามและวรรคสี่ มาตรา 206 และมาตรา 207 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ ต้องจัดให้มีคณะกรรมการสรรหา จำนวนห้าคน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

### **6.2.3 วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 233 กำหนดให้ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และในระหว่างที่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ และยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ เว้นแต่จะมีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงห้าคน

## **6.3 หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ<sup>44</sup>**

### **6.3.1 หน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญ**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 250 กำหนดให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

1. ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใด

<sup>44</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 21.

มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2. ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

3. กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

4. หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยในการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ 1-4 ข้างต้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรมด้วย

### **6.3.2 หน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561**

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 กำหนดว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

1. ใต้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

2. ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติ กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

3. กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตร



ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

4. ใต้สวนเพื่อดำเนินคดีในความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

5. หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หรือกฎหมายฉบับอื่น



### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวกับการตรวจสอบและ ถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรอิสระในการปราบปรามการทุจริต

ในการศึกษาการตรวจสอบและถ่วงดุล การใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา และมีมติให้ข้อกล่าวหาไม่มีมูล จำเป็นจะต้องศึกษาทั้งในส่วนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 รวมถึงระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายหลักที่กำหนดหน้าที่และอำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมถึงการให้อำนาจองค์กรอื่นตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ภายหลังจากที่มีวินิจฉัยและมีมติในเรื่องกล่าวหา และศึกษาในส่วนมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจในการปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศประกอบ

### 1. มาตรการทางกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กร อิสระในการปราบปรามการทุจริต

#### 1.1 มาตรฐานในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

การไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จำแนกได้ 2 ขั้นตอน ดังนี้

##### 1.1.1 การตรวจสอบเบื้องต้น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 49 ให้อำนาจเลขาธิการหรือผู้ที่เลขาธิการมอบหมายมีอำนาจในการตรวจสอบเบื้องต้น โดยเป็นขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน ก่อนการไต่สวนเพื่อให้รู้ว่าเรื่องกล่าวหาข้อเท็จจริง รวมทั้งพยานหลักฐานเพียงพอที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ

ทุจริตแห่งชาติ จะมีคำสั่งให้ดำเนินการไต่สวนต่อไปหรือไม่ โดยการตรวจสอบเบื้องต้นมีวัตถุประสงค์ ดังนี้<sup>45</sup>

1. เรื่องกล่าวหาว่ามีข้อมูลหรือรายละเอียดเพียงพอที่จะรับไว้ดำเนินการต่อไปหรือไม่

2. ความผิดที่กล่าวหาในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่

3. คำกล่าวหาเป็นเรื่องที่ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกขึ้นพิจารณาตามมาตรา 54 และมาตรา 55 (1) หรือไม่

การตรวจสอบเบื้องต้นจึงเป็นกระบวนการหรือขั้นตอนการทำงานอย่างหนึ่ง เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในสำนวน เมื่อได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเป็นประการใดแล้ว จึงนำข้อเท็จจริงนั้นมาวินิจฉัยประกอบข้อกฎหมาย เป็นสำนวนเรื่องการตรวจสอบเบื้องต้นเพื่อเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาและมีมติ ดังนี้

1. กรณีมีมติไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา ตามมาตรา 49 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กล่าวคือ หากตรวจสอบเบื้องต้นแล้วพบว่าไม่มีข้อมูลหรือรายละเอียดไม่เพียงพอที่จะดำเนินการต่อไป หรือความผิดที่กล่าวหาในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเป็นเรื่องที่ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณาตามมาตรา 54 กล่าวคือ เป็นเรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่คดี ซึ่งอาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปลี่ยนแปลงไป หรือเป็นเรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่คดีนั้นได้มีการถอนฟ้องหรือทิ้งฟ้อง หรือเป็นกรณีที่ศาลยังมีได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับหรือยกคำกล่าวหาขึ้นพิจารณาก็ได้ (3) เป็นเรื่องที่ผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาตาย เว้นแต่เป็นกรณีร้ายแรงผิดปกติ หรือมาตรา 55 (1) กล่าวคือ เป็นเรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินสิบปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหา ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อมีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณา

2. กรณีมีมติให้ดำเนินการไต่สวน ตามมาตรา 49 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กล่าวคือ หากเรื่องกล่าวหาใดมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอต่อการไต่สวน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.

<sup>45</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. มาตรา

พิจารณาและมีมติให้ดำเนินการไต่สวนต่อไป ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561

### 1.1.2 การไต่สวน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 46 กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน หรือมอบหมายคณะผู้ไต่สวนเบื้องต้นเพื่อดำเนินการไต่สวน ให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตามความเป็นจริงตามที่เกิดขึ้น ไม่ว่าข้อเท็จจริงนั้นจะเป็นคุณหรือโทษต่อผู้ถูกกล่าวหาก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ไต่สวนต้องรับฟังพยานหลักฐานอย่างรอบด้าน รอบคอบ ครบถ้วน และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหา โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เคยมีมติวางหลักไว้ว่า “เรื่องกล่าวหาใดที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะอยู่ในขั้นตอนใด หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีได้มีมติหรือคำวินิจฉัยว่ามีมูลความผิด ย่อมถือไม่ได้ว่าผู้ไต่สวนมีความผิดตามที่ผู้ถูกกล่าวหาร้องเรียน ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2560 มาตรา 29 ที่บัญญัติรับรองว่า ก่อนศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดไม่ได้”

การไต่สวนเป็นกรณีในเรื่องกล่าวหาที่ได้มีการตรวจสอบเพื่อที่จะทราบถึงมูลความผิดทางอาญา หรือทางวินัย หรือกระทำความผิดฐานร้ายแรงผิดปกติ หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง หากปรากฏข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่ามีมูลความผิด กรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนก็จะแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และกำหนดระยะเวลาตามสมควรเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา พร้อมแสดงพยานหลักฐาน หรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำเพื่อประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาดังกล่าวหา และจะเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาและมีมติและคำวินิจฉัยต่อไป

#### 1) การชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะผู้ไต่สวนเบื้องต้นดำเนินการไต่สวนแล้วเสร็จ ต้องจัดทำสำนวนการไต่สวนหรือรายงานการไต่สวนเบื้องต้นเพื่อเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวนการไต่สวนหรือรายงานการไต่สวนเบื้องต้น<sup>46</sup> โดยในการพิจารณา คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

ก. ใต้สวนหรือใต้สวนเบื้องต้นเพิ่มเติม

คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติให้คณะผู้ใต้สวนชุดเดิมหรือมอบหมายคณะผู้ใต้สวนชุดใหม่ทำการใต้สวนหรือใต้สวนเบื้องต้นเพิ่มเติมก็ได้ หากเห็นว่าข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอที่จะพิจารณาเพื่อมีมติหรือคำวินิจฉัยได้

ข. ข้อกล่าวหาไม่มีมูล<sup>47</sup>

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้สวนแล้วมีมติหรือคำวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้อง จะต้องดำเนินการดังนี้

ก) มีมูลความผิดทางอาญา

ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการใต้สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัย ไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดี

ข) มีมูลความผิดทางวินัย

ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการใต้สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัย ไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อดำเนินการทางวินัย โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอนถือเอาสำนวนการใต้สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา

ค. ข้อกล่าวหาไม่มีมูล

เมื่อรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแล้วเสร็จ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า ข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ก็ให้สำนักงาน ป.ป.ช. แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว แต่ต้องไม่ช้ากว่าสิบห้าวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติดังกล่าว และให้เปิดเผยผลของมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป<sup>48</sup>

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. มาตรา 91.

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. มาตรา 58.

### 1.1.3 การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ด้วยการกระทำหรือการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย มีสาระสำคัญว่า การกระทำของรัฐหรือองค์กรของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจ และมีกระบวนการในการตรวจสอบการกระทำที่มีชอบ ซึ่งหลักการดังกล่าวย่อมหมายความว่า ความรวมถึงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระด้วยเช่นกัน

#### 1) กรณีชี้มูลความผิดอาญา

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางอาญา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยองค์กรตุลาการและองค์กรอัยการ ไว้ดังนี้

ก. ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ร่ำรวยผิดปกติ หรือมีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะต้องส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>49</sup>

#### ข. ศาลฎีกา

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องเสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย

#### ค. ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดี

กรณีผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน<sup>50</sup> คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องส่งเรื่องอัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบกลางหรือภาค แล้วแต่กรณี<sup>51</sup>

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. มาตรา 76.

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. มาตรา 91.

<sup>51</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. มาตรา 93.

หากอัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีข้อไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีหรือฟ้องต่อศาลอาญาทุจริตและ ประพฤติมิชอบกลางหรือภาคใต้ ให้อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการร่วม ฝ่ายละเท่ากัน โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายไม่เกินฝ่ายละห้าคน ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง จากอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ รวมทั้งดำเนินการอื่นใดให้สำนวน การไต่สวนครบถ้วนสมบูรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ในกรณีที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถหาข้อยุติได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะยื่นฟ้องคดีเองก็ได้ ภายใน กำหนดอายุความ<sup>52</sup>

### ง. ศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณ รายจ่าย และมีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณ รายจ่าย โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจชี้มูลได้ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา คณะรัฐมนตรี หรือบุคคลอื่นที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว หรือรู้ว่าจะมีการกระทำความผิดดังกล่าว อยู่ แล้ว แต่หาได้ยับยั้งไม่<sup>53</sup> ซึ่งหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับแจ้งว่ามีการกระทำความผิดตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้อง ดำเนินการตรวจสอบทันที และหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. สอบสวนแล้วเห็นว่าการกระทำความผิด ข้างต้นมีมูล จะต้องเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไปโดยเร็ว<sup>54</sup>

### 2) กรณีชี้มูลความผิดวินัย

ในการพิจารณาทางโทษทางวินัย ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก<sup>55</sup> ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีแนวคำวินิจฉัยที่ 2/2546 เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546 ว่า “การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคแรก (1) ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอันยุติ การตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวโดยองค์กรที่มีอำนาจ

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. มาตรา 77

<sup>53</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 144.

<sup>54</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. มาตรา 88.

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. มาตรา 98.

พิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดวินัย กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาหลักการ และเหตุผลการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการ ทูจจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 แล้ว เห็นว่า มี สาระสำคัญที่แตกต่างกัน โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการ ทูจจริต พ.ศ. 2542 ดังกล่าวให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของ รัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ ยุติธรรม ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นการปฏิรูปการเมือง ด้วยการกำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ป้องกันและปราบปรามการทูจจริต โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทูจจริตเป็นกฎหมาย เฉพาะที่บัญญัติรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวไว้ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นั้นเป็นกฎหมายทั่วไปที่กำหนดอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย การที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ และดำเนินการตาม กระบวนการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการ ทูจจริต พ.ศ. 2542 โดยการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดทูจจริตต่อหน้าที่ซึ่งเป็นความผิด วินัยอย่างร้ายแรง ถือว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทูจจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ครบถ้วนแล้ว ดังนั้น การวินิจฉัยข้อเท็จจริงและการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทบความผิด วินัยอย่างร้ายแรงฐานทูจจริตต่อหน้าที่และประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงต้องฟังเป็นที่ยุติ

ส่วนการใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหา อันเนื่องมาจากการ ลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ มีใช้กรณีที่ถูก กล่าวหาถูกสั่งลงโทษทางวินัยตามระเบียบข้าราชการพลเรือน การอุทธรณ์จึงต้องอยู่ในขอบเขตที่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทูจจริต พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ โดยมีสิทธิในการอุทธรณ์ดุลพินิจในการลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กล่าวคือ อุทธรณ์ได้เฉพาะ ระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจในการ พิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติ แล้วให้เป็นประการอื่นได้”

อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทูจจริต พ.ศ. 2561 จึงได้มีการ เพิ่มกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีข้างต้นไว้



โดย<sup>56</sup>ให้ผู้บังคับบัญชาหรือมีผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจพิจารณา พยานหลักฐานใหม่และตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยศาลปกครองได้ ดังนี้

1. ผู้บังคับบัญชาหรือมีผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเห็นว่า มี พยานหลักฐานใหม่ อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิด ในฐานความผิดที่แตกต่างไปจากที่ถูกกล่าวหา ผู้บังคับบัญชาหรือมีผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะต้องมี หนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมติ ดังกล่าวได้ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2. ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ถูกลงโทษ โดยไม่ได้ดำเนินการอุทธรณ์<sup>57</sup> ซึ่งเป็นกลไกทางกฎหมายที่ถูก กำหนดขึ้นใหม่เพื่อให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษทางวินัยให้สามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อเป็น คู้มครองสิทธิและเสรีภาพของตนได้

3) กรณีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา และมีมติว่าข้อกล่าวหา

ไม่มีมูล

ก. เรื่องตรวจสอบเบื้องต้น

ก) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้

พิจารณา

เรื่องตรวจสอบเบื้องต้น หากพนักงานไต่สวนดำเนินการ ตรวจสอบแล้วพบว่าเรื่องกล่าวหาที่มีข้อมูลหรือรายละเอียดไม่เพียงพอที่จะดำเนินการต่อไป หรือ ความผิดที่กล่าวหาอยู่นั้นไม่ได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเป็นเรื่องที่ห้าม ไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณาตามมาตรา 54 กล่าวคือ เป็นเรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือ ประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่จะได้พยานหลักฐาน ใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่คดี ซึ่งอาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปลี่ยนแปลงไป หรือเป็นเรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จ เด็ดขาดแล้ว เว้นแต่คดีนั้นได้มีการถอนฟ้องหรือตั้งฟ้อง หรือเป็นกรณีศาลยังมีได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่ง คดีคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับหรือยกคำกล่าวหาขึ้นขึ้นพิจารณาก็ได้ (3) เป็นเรื่องที่ถูกร้องหรือผู้ถูก กล่าวหาตาย เว้นแต่เป็นกรณีร้ายผิดปกติ หรือมาตรา 55 (1) กล่าวคือ เป็นเรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกิน สิบปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหา ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อมีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้ พิจารณา และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว ถ้าเป็นกรณีที่มีคำกล่าวหา

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. มาตรา 99.

<sup>57</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. มาตรา 101.

ให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้กล่าวหาทราบ<sup>58</sup> ซึ่งในระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 45 (1) ก็ได้กำหนดไว้สอดคล้องเช่นเดียวกัน

ข) กรรมการ ป.ป.ช. คนหนึ่งหรือหลายคน ซึ่ง

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย มีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา

ในการดำเนินการพิจารณาเรื่องกล่าวหาและมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณานั้น โดยปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้กรรมการ ป.ป.ช. คนหนึ่ง หรือที่เรียกกันว่า กรรมการ ป.ป.ช. นายเดียว เป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาที่มีข้อมูลหรือรายละเอียดไม่เพียงพอที่จะดำเนินการต่อไป หรือความผิดที่กล่าวหานั้นไม่ได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเป็นเรื่องที่ห้ามไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณาตามมาตรา 54 กล่าวคือ เป็นเรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่คดี ซึ่งอาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปลี่ยนแปลงไป หรือเป็นเรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่คดีนั้นได้มีการถอนฟ้องหรือตั้งฟ้อง หรือเป็นกรณีที่ศาลยังมีได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับหรือยกคำกล่าวหาขึ้นขึ้นพิจารณาก็ได้ (3) เป็นเรื่องที่ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาตาย เว้นแต่เป็นกรณีร้ายแรงผิดปกติ หรือมาตรา 55 (1) กล่าวคือ เป็นเรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินสิบปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหา กรรมการ ป.ป.ช. คนหนึ่งสามารถมีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณาแล้วได้<sup>59</sup>

เมื่อกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาแล้ว ถ้าเป็นกรณีที่มีคำกล่าวหาให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้กล่าวหาทราบ และหากผู้กล่าวหาไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาของกรรมการ ป.ป.ช. คนหนึ่ง อาจมีหนังสือขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนคำสั่งนั้นได้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา<sup>60</sup> ซึ่งในระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 46 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ก็ได้กำหนดไว้สอดคล้องเช่นเดียวกัน

<sup>58</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. มาตรา 49 วรรคหนึ่ง.

<sup>59</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. มาตรา 49 วรรคสอง.

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. มาตรา 49 วรรคสี่.

## ข. เรื่องไต่สวน

กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเรื่องกล่าวหาใดไม่มีเหตุที่จะไม่รับไว้พิจารณา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 49 วรรคหนึ่ง กล่าวคือ เรื่องกล่าวหาอันมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนต่อไปได้ก็ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนเรื่องกล่าวหา<sup>61</sup> โดยอาจเป็นกรณีการไต่สวนเบื้องต้น<sup>62</sup> ซึ่งประกอบด้วยเลขาธิการ หรือหัวหน้าพนักงานไต่สวน เป็นหัวหน้า พนักงานไต่สวนอย่างน้อยหนึ่งคนร่วมเป็นคณะ และอาจมีผู้ช่วยพนักงานไต่สวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยก็ได้ หรืออาจเป็นกรณีการไต่สวนข้อเท็จจริง<sup>63</sup> ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง หรือเป็นกรณีมีการไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องดำเนินการไต่สวนเอง หรือจะแต่งตั้งกรรมการ ป.ป.ช. ไม่น้อยกว่าสองคน และหัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการไต่สวนเป็นคณะกรรมการไต่สวนก็ได้

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการไต่สวนเบื้องต้น หรือการไต่สวนข้อเท็จจริง แล้วเห็นว่าเรื่องไต่สวนนั้นมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันรับฟังได้ว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีมูลความผิดตามที่กล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ย่อมพิจารณาและวินิจฉัยมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลได้ และหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลแล้ว จะต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงมติดังกล่าวโดยเร็ว แต่ต้องไม่ช้ากว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติดังกล่าว<sup>64</sup> ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. มาตรา 58 ทั้งนี้ ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 87 ก็ได้กำหนดไว้สอดคล้องกัน

## 2. มาตรการทางกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรอิสระในการปราบปรามการทุจริต

ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรอิสระในการปราบปรามการทุจริตนั้น ผู้ศึกษามุ่งศึกษาในส่วนขององค์กรอิสระซึ่ง

<sup>61</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. มาตรา 49 วรรคสาม.

<sup>62</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. มาตรา 50.

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. มาตรา 51.

<sup>64</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. มาตรา 58.

ทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตในแวดวงราชการหรือการใช้อำนาจรัฐของประเทศที่ประสบปัญหาการทุจริตในแวดวงการใช้อำนาจรัฐและมีการจัดตั้งขึ้นคล้ายกับประเทศไทย รวมทั้งมาตรการขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรอิสระในการปราบปรามการทุจริต โดยผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาขององค์กรอิสระซึ่งทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตของสิงคโปร์ เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ของประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเป็นประเทศที่ล้วนเคยประสบปัญหาการทุจริตค่อนข้างสูงในอดีตเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ในปัจจุบันกลับพบว่าทั้งสามประเทศดังกล่าวกลายเป็นประเทศที่ได้รับคะแนนความโปร่งใสด้านการปราบปรามการทุจริตในลำดับต้นๆของโลก โดยการสำรวจขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ซึ่งมีการจัดลำดับดัชนีการรับรู้การทุจริต หรือ Corruption Perceptions Index : (CPI) ซึ่งเป็นดัชนีที่สะท้อนภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยปรากฏว่า ในปี พ.ศ. 2566 ซึ่งเป็นปีการสำรวจล่าสุด ประเทศสิงคโปร์ มีดัชนีการรับรู้การทุจริต อยู่ในลำดับที่ 5 ด้วยคะแนนสูงถึง 83 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 ส่วนเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน อยู่ในลำดับที่ 14 ด้วยคะแนน 75 คะแนน และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ของประเทศออสเตรเลีย อยู่ในลำดับที่ 14 ด้วยคะแนน 75 คะแนน ในขณะที่ประเทศไทยนั้นอยู่ในลำดับที่ 108 ด้วยคะแนน 35 คะแนน<sup>65</sup> ทั้งนี้ แม้ว่าในอดีตทั้งสามประเทศข้างต้นจะประสบปัญหาการทุจริตจนสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศย่ำแย่ แต่ก็สามารถพัฒนาประเทศจนกลายเป็นประเทศที่มีฐานะเศรษฐกิจที่มั่นคงและแข็งแกร่งขึ้นอย่างโดดเด่นในสังคม เนื่องด้วยประเทศทั้งสามมีกลไกและองค์กรในการปราบปรามการทุจริตที่มีประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก

## 2.1 กฎหมาย The Prevention of Corruption Act 1960 ขององค์กร Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) ของสาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นประเทศกลุ่มสมาชิกอาเซียนที่เดิมเคยเป็นประเทศที่ประสบปัญหาประชาชนไม่รู้หนังสือ ปัญหาความยากจน ปัญหาคนว่างงาน กฎหมายอ่อน เจ้าหน้าที่ของรัฐเงินเดือนน้อย ไม่พอชำระภาระหนี้สิน เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับเงินสินบนจากประชาชน ประกอบกับองค์กรปราบปรามทุจริตคอร์รัปชันไม่มีอำนาจจัดการเด็ดขาด จนได้รับการขนานนามจากประเทศต่าง ๆ ว่าเป็นประเทศที่ยากจนและเต็มไปด้วยปัญหาการทุจริตภายในประเทศอย่างสูง รัฐบาลสิงคโปร์จึงมีนโยบายให้การศึกษาที่ดีเพื่อให้ประชาชน มีการกระจายรายได้ที่ค่อนข้างเป็นธรรม มีการสร้างปัจจัยที่ทำให้ประชาชนมุ่งหน้าขยันทำงานที่สุจริต เพื่อให้ประชาชนตระหนักว่า ตนมี

<sup>65</sup> Transparency International the global coalition against corruption. *CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX*. June 3, 2024. Retrieved from: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/ven>.

สถานะความเป็นอยู่ที่เพียงพอแล้ว ในขณะที่เดียวกันก็มีการพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เก่งเพื่อจะได้ช่วยทำให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตมากยิ่งขึ้น และนำภาษีที่จัดเก็บได้ซึ่งเป็นรายได้หลักของประเทศมาใช้จ่ายเป็นเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทั่งเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2508 สิงคโปร์ได้ประกาศเอกราชจากสหพันธรัฐมาลายา บรรดานักการเมืองรุ่นใหม่ได้เข้ามามีบทบาท มีการตรากฎหมายใหม่เพื่อเพิ่มอำนาจให้องค์กรปราบปรามทุจริตคอร์รัปชันดำเนินการได้กว้างขวางและมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีการปรับเปลี่ยนโทษคดีทุจริตคอร์รัปชันอย่างรุนแรง ขณะเดียวกันก็มีการปรับขึ้นเงินเดือนเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เพิ่มมากขึ้นเทียบเท่ากับเงินเดือนของเอกชน ปรับลดขั้นตอนการดำเนินการภาครัฐให้ง่ายและโปร่งใสมากขึ้น ส่งผลให้สภาวะนิยมรับและให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐลดลง โดยประการสำคัญสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้ก่อตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสาธารณรัฐสิงคโปร์ คือ สำนักงาน Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) ซึ่งมีหน้าที่หลักในการปฏิรูประบบทุจริตคอร์รัปชัน จนนำไปสู่ประเทศที่มีปัญหาคอร์รัปชันน้อยที่สุดในทวีปเอเชีย โดยในปี พ.ศ. 2566 (ค.ศ. 2023) จากการสำรวจขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้จัดให้สาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีดัชนีการรับรู้การทุจริต อยู่ในลำดับที่ 5 ของโลก ด้วยค่าดัชนีคะแนนที่สูงถึง 83 คะแนน จากค่าดัชนีคะแนนเต็ม 100 ซึ่งแสดงถึงการมีปัญหาการทุจริตอยู่ในระดับต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศในเอเชียอันเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า สาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยสำนักงาน Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงานด้านการปราบปรามการทุจริตเป็นอย่างมาก

### **2.1.1 ประวัติความเป็นมาในการก่อตั้งองค์กร Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB)**

สาธารณรัฐสิงคโปร์ มีองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2495 (ค.ศ. 1952) ชื่อว่า “Anti-Corruption Branch: ACB” ซึ่งเป็นหน่วยงานย่อยของแผนกสืบสวนคดีอาชญากรรมของกรมตำรวจ ทำหน้าที่หลักในการสอบสวนคดีทุจริต แต่ด้วยจำนวนของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่ ณ ขณะนั้นมีจำนวนเพียง 17 คน ทำให้อำนาจในการทำงานไม่เบ็ดเสร็จเด็ดขาด ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากเกิดความไม่โปร่งใสในการทำงานเมื่อต้องสืบสวนคดีคอร์รัปชันซึ่งมีตำรวจเข้ามาเกี่ยวข้อง รัฐบาลสิงคโปร์เกิดความไม่ไว้วางใจในการตรวจสอบและปราบปรามการทุจริตของ Anti-Corruption Branch: ACB ด้วยความล้มเหลวในการปราบปรามการทุจริตดังกล่าว เป็นเหตุให้ Anti-Corruption Branch: ACB ถูกยุบไป<sup>66</sup> และในปี

<sup>66</sup> เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว. สิงคโปร์และฮ่องกงปราบคอร์รัปชันได้อย่างไร. *กรุงเทพธุรกิจ*. (2555, 7 กันยายน). หน้า 11.

พ.ศ. 2495 (ค.ศ. 1952) เดียวกันนี้ ได้มีการปรับโครงสร้างและระบบของหน่วยงานดังกล่าว เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยการก่อตั้งองค์กร Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) ซึ่งเป็นองค์กรแยกต่างหากจากกรมตำรวจ ให้มีหน้าที่ด้านการสืบสวนสอบสวนและปราบปรามการทุจริตทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนของสาธารณรัฐของสิงคโปร์โดยเฉพาะ

แรกเริ่ม CPIB เป็นเพียงองค์กรขนาดเล็ก มีจำนวนเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานจำนวนไม่เยอะ โดยในปี พ.ศ. 2503 CPIB มีจำนวนเจ้าหน้าที่เพียง 8 คน และมีเพิ่มขึ้นเป็น 71 คน ในปี พ.ศ. 2542 โดยแบ่งออกเป็นเจ้าหน้าที่สืบสวนจำนวน 49 คน ส่วนอีก 22 คน เป็นเจ้าหน้าที่ในส่วนของงานฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายธุรการ และมีผู้อำนวยการ CPIB เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

ภารกิจหลักของ Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) ได้แก่

1. การรับเรื่องร้องเรียนการทุจริตและการสืบสวนตามคำร้องดังกล่าว
2. การสืบสวนการประพฤติมิชอบและการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
3. การป้องกันการทุจริตในภาครัฐ โดยการตรวจสอบกระบวนการปฏิบัติงาน

เพื่อลดโอกาสการทุจริต

สำหรับการดำเนินการงานของ CPIB ตาม The Prevention of Corruption Act มีหน้าที่และอำนาจในการสืบสวนการทุจริตทั้งในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน<sup>67</sup> รวมทั้งมีอำนาจในการตรวจสอบการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และรายงานให้หน่วยงานต้นสังกัดทราบเพื่อดำเนินการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่รายนั้น ทั้งยังมีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดโดยไม่ต้องมีหมายจับได้<sup>68</sup>

ในช่วงแรก สิงคโปร์ในยุคก่อนที่นายลี กวน ยิว นายกรัฐมนตรีจะชนะการเลือกตั้ง สาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศที่ประสบปัญหาทุจริตคอร์รัปชันโดยนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งเช่นนานาประเทศในเอเชีย แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2503 (ค.ศ. 1960) ได้เกิดจุดหักเหของสาธารณรัฐสิงคโปร์ขึ้น เมื่อพรรค People' Action Party (PAP) ของนายลี กวน ยิว นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้นำทางการศึกษา มีความรู้ ความสามารถในการพัฒนาประเทศ และมีเจตจำนงที่แน่วแน่ในการเร่งการปราบปรามการทุจริตให้หมดไปจากสิงคโปร์อย่างถาวร ได้รับเลือกให้เข้ามาบริหารประเทศ ซึ่งพรรค People' Action Party (PAP) มีความเชื่อว่า วิธีการแก้ปัญหาคอร์รัปชันแบบทำไปทีละเล็กละน้อยไม่สามารถประสบความสำเร็จได้อย่างแน่แท้ เพราะในขณะที่ทำไปได้แล้วบางส่วน แต่ยังไม่ปรากฏว่าหน่วยงานอื่นยังคงทุจริตอยู่ ดังนั้น

<sup>67</sup> The Prevention of Corruption Act. Section 241.

<sup>68</sup> วิทยากร เชียงกุล. *แนวทางการปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล เปรียบเทียบไทยกับประเทศอื่น.*

หากต้องการจะแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จและให้ประสบความสำเร็จ จะต้องปราบปรามแบบถ้วนหน้าและจริงจัง มีการรณรงค์และป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง เพื่อให้สาธารณรัฐสิงคโปร์ซึ่งเป็นประเทศที่มีขนาดเล็กให้สามารถอยู่รอดได้ โดยมองว่าความสำนึกของประชาชนและปัญญาชนชาวสิงคโปร์เป็นเรื่องจำเป็นต้องร่วมมือกันสร้างชาติให้เข้มแข็ง เพื่อที่ประเทศและประชาชนจะสามารถอยู่รอดได้ โดยพรรค People' Action Party (PAP) เลือกที่จะแก้ปัญหาเรื่องการลดโอกาสการทุจริตก่อนเพื่อลดช่องว่างในการทุจริต ด้วยการเพิ่มเงินเดือนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งข้าราชการประจำและนักการเมืองให้มีระดับรายได้ที่สูงขึ้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ ยังได้มีการแก้ไขกฎหมายบางฉบับที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นช่องทางในการทุจริต เช่น การแก้ไขกฎหมายที่มีข้อความกำกวมและสามารถตีความได้หลายทาง แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาใบอนุญาต การจัดเก็บภาษี เป็นต้น ปรากฏว่ามีการปลดเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตออกจากตำแหน่ง โดยได้มีการสอบสวนและเอาผิดรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีลี กวน ยิว ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงตระหนักว่า องค์กร Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) มีความมุ่งมั่นและชัดเจนในการปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างจริงจัง โดยได้ตั้งเป้าหมายในการดำเนินการไว้ทั้งหมด 3 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง ปรับปรุงทักษะการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และมาตรฐานในการสืบสวนสอบสวน การนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ การรวบรวมและนำเสนอพยานหลักฐานในรูปแบบของดิจิทัลที่อยู่ในอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการปฏิบัติหน้าที่ให้กับเจ้าหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพ

ประการที่สอง สร้างมาตรการป้องกันการทุจริต ด้วยการเสริมสร้างเครือข่ายและความร่วมมือทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ

ประการที่สาม ส่งเสริมการฝึกฝน การเรียนรู้ การทำงานเป็นกลุ่ม การจัดกระบวนการและการทำงานที่เป็นระบบ เพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

องค์กร Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) จึงถือเป็นองค์กรอิสระด้านการปราบปรามการทุจริตที่มีความเข้มแข็งเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นองค์กรที่ปราศจากการแทรกแซงด้วยวิธีการใดจากกลุ่มบุคคลผู้ทรงอิทธิพลและกลุ่มการเมืองทุกระดับ ส่งผลให้องค์กร CPIB สามารถปฏิบัติงานตามหน้าที่ได้เต็มที่ เป็นผลให้สาธารณรัฐสิงคโปร์มีอัตราการทุจริตภายในประเทศที่ต่ำที่สุดในโลก

## 2.1.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB)

### 1) โครงสร้างของ Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB)

สำนักสืบสวนการกระทำความทุจริต หรือ Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) มีฐานะเป็นองค์กรอิสระจากองค์กรตำรวจและหน่วยงานอื่นๆ มีผู้อำนวยการสำนักสืบสวนการกระทำความทุจริต (ผอ. CPIB) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีของสาธารณรัฐสิงคโปร์ เพื่อป้องกันการแทรกแซงการสืบสวนสอบสวนจากองค์กรภายนอก<sup>69</sup>

องค์กร CPIB แบ่งหน่วยงานภายในออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่

1. ฝ่ายปฏิบัติการ (Operations) เป็นฝ่ายที่ทำหน้าที่ปราบปราม โดยเฉพาะ โดยการรวบรวมข้อมูลในลักษณะของฝ่ายข่าวกรองเพื่อสนับสนุนข้อมูลให้แก่ฝ่ายสืบสวน รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ เช่น การตรวจสอบหรือยึดพยานหลักฐาน การจับกุม การคุ้มกันผู้กล่าวหา

ทั้งนี้ ในการปราบปราม กฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของ CPIB ใช้อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวน จับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตได้ตลอด 48 ชั่วโมง ทั้งยังสามารถตรวจยึดและอายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการทำความผิดได้ สามารถเข้าถึงข้อมูลทางการเงินของผู้ถูกกล่าวหาและฟ้องคดีผู้ถูกกล่าวหาต่อองค์กรตุลาการโดยการเห็นชอบของพนักงานอัยการได้

2. ฝ่ายสืบสวน (Investigations) เป็นฝ่ายที่ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวน ภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ The Prevention of Corruption Act ซึ่งถือเป็นภารกิจหลักขององค์กร CPIB โดยในฝ่ายสืบสวนประกอบด้วยเป็นหน่วยงานย่อยๆ ได้แก่ งานด้านสืบสวนทั่วไป งานด้านสืบสวนพิเศษ หน่วยงานนโยบายการสืบสวน และหน่วยงานการฝึกอบรม การสืบสวน ทั้งยังมีการแบ่งแยกตามความเชี่ยวชาญเฉพาะ คือ ความเชี่ยวชาญทางด้านการสืบสวนภาคเอกชนที่รับผิดชอบเฉพาะคดีทุจริตในภาครัฐและเอกชน ความเชี่ยวชาญทางด้านการศึกษาการสืบสวนภาครัฐ การสืบสวนสอบสวนเรื่องทางการเงิน ดูแลเรื่องการสืบสวนการฟอกเงินและทุจริตข้ามชาติ และความเชี่ยวชาญด้านการสืบสวนทั่วไป

3. ฝ่ายกิจการองค์กร (Corporate affairs) เป็นฝ่ายธุรการภายในองค์กรของ CPIB โดยจะรับผิดชอบงานในส่วนของงานด้านการเงิน งานทะเบียน การจัดซื้อพัสดุและ

<sup>69</sup> United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders. *INVESTIGATION AND PROSECUTION OF CORRUPTION OFFENCES*. June 5, 2024. Retrieved from : [https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS\\_No86/No86\\_15VE\\_Hin2.pdf](https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No86/No86_15VE_Hin2.pdf).



ทรัพย์สินขององค์กร งานนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาองค์กร งานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบคอมพิวเตอร์ การบันทึกข้อมูล รวมถึงรับผิดชอบในการวางแผนงานโครงการต่างๆ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายอื่นๆ

2) *หน้าที่และอำนาจของ Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB)*<sup>70</sup>

สำนักสืบสวนการกระทำความทุจริต หรือ Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) มีหน้าที่และอำนาจหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนี้

1. มีหน้าที่และอำนาจในการรับเรื่องร้องเรียนต่างๆที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กระทำความผิดฐานทุจริต หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ทั้งนี้ คำร้องเรียน ผู้ร้องเรียนสามารถปกปิดชื่อของตน รวมถึงรายละเอียดอื่นๆที่เกี่ยวกับผู้ร้องเรียนได้<sup>71</sup>

2. มีหน้าที่และอำนาจในการสืบสวนสอบสวนตามข้อกล่าวหาที่อ้างว่ามีการทุจริต หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ แม้กระทั่งสอบสวนความประพฤติที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้ว่าความประพฤติดังกล่าวจะยังไม่ได้มีลักษณะเป็นการทุจริตที่ร้ายแรงก็ตาม

โดยการสืบสวนสอบสวนจะมุ่งเน้นไปที่การกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งต่างๆ ซึ่งเป็นบุคคลผู้บังคับใช้กฎหมายของรัฐอันมีความเสี่ยงในการใช้อำนาจหน้าที่ของตนแสวงหาผลประโยชน์อันมิควรได้เพื่อตนเองหรือผู้อื่น อันการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ อย่างไรก็ตาม การสืบสวนดังกล่าวไม่ได้มุ่งเน้นเฉพาะตัวผู้ถูกกล่าวหาเท่านั้น แต่เจ้าหน้าที่ CPIB ยังสามารถสืบสวนได้กระทั้งครอบครัวของผู้ถูกกล่าวหา และข้อมูลทางการเงินของผู้ถูกกล่าวหาและบุคคลในครอบครัว

3. มีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันการทุจริต โดยการพิจารณาและตรวจสอบขั้นตอนกระบวนการปฏิบัติงานและแบบแผนในการให้บริการงานสาธารณะของหน่วยงานของรัฐเพื่อลดโอกาสในการทุจริต

ในสืบสวนสอบสวนเพื่อปราบปรามการทุจริตของ Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) เจ้าหน้าที่ของ CPIB จะดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐาน

<sup>70</sup> คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ. *สาธารณรัฐสิงคโปร์กับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. 5 มิถุนายน 2567. สืบค้นจาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>.

<sup>71</sup> Prevention of Corruption Act. Section 36.

จากทั้งหน่วยงานของรัฐและเอกชน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เพียงพอเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหา โดยกระบวนการสืบสวนนี้จะเริ่มต้นขึ้นภายหลังจากที่องค์กร CPIB ได้รับเรื่องกล่าวหาร้องเรียน ไม่ว่าจะได้รับจากผู้ร้องเรียนที่ระบุชื่อ-สกุล หรือคำร้องเรียนที่มีลักษณะเป็นบัตรสนเท่ห์ซึ่งไม่ปรากฏชื่อ-สกุลของผู้ร้องเรียน รวมถึงพฤติการณ์การทุจริตที่หน่วยงานของรัฐภายนอกตรวจพบเจอและส่งเรื่องการทุจริตนั้นมายังองค์กร CPIB เพื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนไปตามหน้าที่และอำนาจ และเมื่อองค์กร CPIB ได้รับคำร้องเรียนดังกล่าวแล้ว จะมีคณะกรรมการประเมินเรื่องร้องเรียน The Complaints Evaluation Committee (CEC) ทำหน้าที่คัดกรองเรื่องร้องเรียนที่ CPIB ได้รับมาว่าเป็นเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการทุจริต หรือประพฤตินิยมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อันจะอยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กร CPIB หรือไม่ รวมถึงจะพิจารณาในเบื้องต้นว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวมีพฤติการณ์และข้อมูลเพียงพอที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไปได้หรือไม่ ซึ่งฐานความผิดที่องค์กร CPIB จะรับคำร้องเรียนไว้ดำเนินการสืบสวนสอบสวน จะต้องเป็นความผิดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act) ได้แก่

1. ความผิดฐานเรียกรับ ยอมจะรับ สิ่งตอบแทนสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือฐานให้ สัญญาว่าจะให้สิ่งตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อจูงใจ หรือตอบแทนบุคคลนั้นในการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามหน้าที่<sup>72</sup>
2. ความผิดฐานเจ้าหน้าที่ของรัฐยอมรับ รับ ตกลงว่าจะรับ พยายามจะรับสิ่งตอบแทนโดยมิชอบ เพื่อจูงใจ หรือตอบแทนบุคคลนั้นในการกระทำความผิด หรือละเว้นการกระทำตามหน้าที่<sup>73</sup>
3. ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ<sup>74</sup>
4. ความผิดฐานเสนอสิ่งตอบแทนให้แก่สมาชิกรัฐสภา เพื่อจูงใจหรือตอบแทนสำหรับการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามหน้าที่ หรือฐานสมาชิกรัฐสภาเรียกรับ ยอมจะรับสิ่งตอบแทน เพื่อจูงใจ หรือตอบแทนสำหรับการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามหน้าที่<sup>75</sup>
5. ความผิดฐานเสนอให้สิ่งตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อจูงใจหรือตอบแทน ในการออกเสียงหรืองดออกเสียง ในการประชุมของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติเพื่อขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในการขัดขวางการออกเสียง

<sup>72</sup> Prevention of Corruption Act. Section 5.

<sup>73</sup> Prevention of Corruption Act. Section 6.

<sup>74</sup> Prevention of Corruption Act. Section 10.

<sup>75</sup> Prevention of Corruption Act. Section 11.

หรือการใช้สิทธิในการทำสัญญาหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อช่วยเหลือผู้อื่น หรือฐานเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ เรียกรับสิ่งตอบแทนเพื่อจูงใจ หรือตอบแทนการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่<sup>76</sup>

ทั้งนี้ องค์กร CPIB ยังมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินคดีอาญาในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายว่าด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน การค้ายาเสพติดและอาชญากรรมรุนแรงอื่น (การริบทรัพย์) อันเป็นการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกด้วย

หากปรากฏว่าเรื่องร้องเรียนไม่ได้มีลักษณะความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กล่าวมาข้างต้น เรื่องร้องเรียนดังกล่าวย่อมไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กร CPIB ทั้งนี้ เมื่อเรื่องร้องเรียนใดไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กร CPIB หรือเรื่องกล่าวหาเรื่องร้องเรียนนั้นไม่มีข้อมูลหรือรายละเอียดเกี่ยวกับการกระทำความผิดไม่เพียงพอ เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจะถูกส่งต่อไปยังหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป แต่หากเรื่องกล่าวหาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวอยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กร CPIB เจ้าหน้าที่ของ CPIB จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่เพียงพอต่อการดำเนินคดีต่อไป<sup>77</sup>

### 2.1.3 การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ

สำนักสืบสวนการกระทำความทุจริต หรือ Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) เป็นองค์กรอิสระเพียงหนึ่งเดียวของสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่ปฏิบัติหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนความผิดฐานทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันการทุจริต ปี 1960 (พ.ศ. 2503) เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งขึ้นตรงนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ ในการปฏิบัติหน้าที่ CPIB จะรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพียงเท่านั้น มีอำนาจที่จะสอบสวนการกระทำผิดอย่างจริงจัง สามารถเรียกบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาให้ปากคำ ไม่ว่าจะบุคคลนั้นๆ จะมีตำแหน่งใหญ่โตเพียงใดก็ตาม และดำเนินการสอบสวนอย่างรวดเร็ว ไม่ดำเนินการสอบสวนแบบชักช้า มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและการออกแบบโครงสร้างขององค์กรให้มีความคล่องตัว เป็นเหตุให้ CPIB สามารถจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างประสบความสำเร็จ<sup>78</sup> โดยสำนักนายกรัฐมนตรีจะ

<sup>76</sup> Prevention of Corruption Act. Section 12.

<sup>77</sup> Corruption Practice Investigation Bureau. *Management Of Corruption Complaints*. June 5, 2024. Retrieved from: <https://www.cpi.gov.sg/about-corruption/prevention-and-education/management-of-corruption-complaints/>.

<sup>78</sup> ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ และสุริยา พลสิม. *บทบาทของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศสิงคโปร์ ย่องกง และเกาหลีใต้*. ขอนแก่น: วิทยาลัยปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น. 2562. หน้า 7.

เป็นองค์กรเพียงองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ ประเมิน และพิจารณาการปฏิบัติงานของ CPIB หน่วยงานอื่นใดไม่สามารถเข้าแทรกแซงการปฏิบัติงานของ CPIB ได้ อีกทั้ง ความเป็นอิสระในการดำเนินการของ CPIB ก็ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญเช่นกัน

ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องหรือมีพฤติการณ์ว่าเจ้าหน้าที่กระทำการทุจริตตามข้อกล่าวหาอันจะอยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กร CPIB หรือไม่นั้น จะดำเนินการโดยคณะกรรมการประเมินข้อร้องเรียน (Complaints Evaluation Committee : CEC) ซึ่งแต่งตั้งโดยผู้อำนวยการสำนักสืบสวนการกระทำการทุจริต หรือ Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) โดยคณะกรรมการประเมินข้อร้องเรียน จะคอยคัดกรองเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนว่าอยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กร CPIB ที่จะรับไว้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไปได้หรือไม่ โดยหลักเกณฑ์ในการคัดกรองเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนนั้น คณะกรรมการประเมินข้อร้องเรียนจะพิจารณาว่าเรื่องนั้นมีมูลแห่งการกระทำความผิด และมีข้อมูลมากน้อยเพียงใด เช่น เรื่องนั้นเกิดขึ้นเมื่อไหร่ ที่ไหน เกี่ยวข้องกับการทุจริตอย่างไร ใครเกี่ยวข้องกับการกระทำนั้นบ้าง และเกี่ยวข้องอย่างไร ผู้ร้องเรียนรู้ถึงการกระทำความผิดฐานทุจริตนั้นได้อย่างไร เงินสนบนมากน้อยเพียงใด เคยร้องเรียนไปยังหน่วยงานอื่นหรือไม่ รวมถึงการตั้งคำถามกับผู้ร้องเรียนว่า เหตุใดผู้ร้องเรียนถึงคิดว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการทุจริต แม้หลักเกณฑ์ในการคัดกรองเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนดังกล่าวอาจจะดูเหมือนเป็นหลักเกณฑ์ที่ยิบย่อย จุกจิก แต่ด้วยความละเอียดของหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดผลดีต่อกระบวนการสืบสวนสอบสวนต่อไปของเจ้าหน้าที่ของ CPIB<sup>79</sup>

*1) การตรวจสอบและถ่วงดุลโดยหน่วยงานภายนอก*

องค์กร CPIB ไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีกับบุคคลใดได้โดยอำเภอใจ เนื่องจากการใช้ดุลพินิจของ CPIB จะต้องถูกตรวจสอบและถ่วงดุลโดยหน่วยงานภายนอก คือ สำนักงานอัยการสูงสุด หรือองค์กรอัยการ เพื่อเป็นหลักประกันให้กับผู้ถูกดำเนินคดีว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้งหรือดำเนินคดีไปด้วยอคติ กล่าวคือ พระราชบัญญัติป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ CPIB กับพนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน โดยเจ้าหน้าที่ CPIB จะเป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานว่าข้อเท็จจริงเป็นไปตามที่มีการร้องเรียนหรือไม่ อย่างไร และในส่วนของ การดำเนินคดี เมื่อดำเนินการดังกล่าวแล้วเสร็จ เจ้าหน้าที่ CPIB จะต้องส่งสำนวนการสืบสวนสอบสวนดังกล่าวไปยังพนักงานอัยการ ในฐานะที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านกฎหมายเพื่อพิจารณาตรวจสอบอีกชั้นหนึ่ง ว่าพยานหลักฐานที่รวบรวมมานั้นเพียงพอที่จะฟ้องผู้ถูกร้องเรียนเป็นคดีต่อศาลหรือไม่ และเฉพาะพนักงานอัยการเท่านั้นที่

<sup>79</sup> ไทยพลับลิค้า. *เปิดโปงไฟล์หน่วยงานต่อต้านคอร์รัปชันทั่วโลก (ตอนที่ 1) รู้จัก CPIB*. 5 มิถุนายน 2567. สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/2017/04/hesse004-69/>.

จะเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาและสั่งฟ้องผู้ถูกร้องเรียนเป็นคดีต่อศาล เจ้าหน้าที่ CPIB ไม่มีอำนาจฟ้องผู้ถูกร้องเรียนด้วยตนเอง เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากพนักงานอัยการเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ของ CPIB ดำเนินการสืบสวนสอบสวนแล้วเสร็จ จะต้องส่งรายงานผลการสืบสวนสอบสวนไปยังพนักงานอัยการพิจารณาตรวจสอบว่าพยานหลักฐานที่รวบรวมมานั้นเพียงพอที่จะฟ้องผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ อย่างไรก็ดี เจ้าหน้าที่ CPIB ยังคงมีหน้าที่ร่วมกับพนักงานอัยการในการนำเสนอพยานหลักฐานที่ได้จากการสืบสวนสอบสวนต่อศาล<sup>80</sup> ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักสืบสวนการกระทำการทุจริต หรือ Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) ไม่มีหน้าที่และอำนาจเบ็ดเสร็จในการใช้ดุลพินิจแต่อย่างใด แต่ต้องได้รับการตรวจสอบและถ่วงดุลจากองค์กรอัยการชั้นหนึ่งเสมอ

## 2.2 กฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Ordinance ขององค์กร Independent Commission Against Corruption (ICAC) ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไข ป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันเป็นอย่างมากอีกประเทศหนึ่งในภูมิภาคทวีปเอเชีย แม้ว่าในอดีตที่ผ่านมากว่า 30 ปี เขตปกครองพิเศษฮ่องกงจะเผชิญกับปัญหาคอร์รัปชันค่อนข้างสูง พบการทุจริตคอร์รัปชันอย่างรุนแรงในทุกระดับของภาครัฐ โดยเฉพาะการทุจริตในแวดวงกรมตำรวจ เจ้าหน้าที่ตำรวจรับสินบนจากองค์กรอาชญากรรมที่เรียกค่าคุ้มครองจากธุรกิจหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นกิจการหาบเร่ แผงลอย เด็กซ์ตรองเท้า หญิงขายบริการทางเพศ ร้านอาหาร คนลากรถ คาสีโน เป็นต้น มีการจ่ายใต้โต๊ะให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจ รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ จนกลายเป็นวัฒนธรรมที่ต้องจัดให้มีในการดำเนินการธุรกิจเขตปกครองพิเศษฮ่องกง แต่เมื่อรัฐบาลของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงได้หันมาให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาการทุจริต มีการปราบปรามและป้องกันการทุจริตอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น การทุจริตคอร์รัปชันในเขตปกครองพิเศษฮ่องกงจึงมีอัตราการทุจริตที่ลดลงอย่างเห็นได้ชัด จนกลายเป็นแม่แบบให้ประเทศต่างๆ นำเอารูปแบบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

เขตปกครองพิเศษฮ่องกง ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติว่าเป็นอีกหนึ่งประเทศที่มีระดับความโปร่งใสสูง ตลอดจนจนเป็นประเทศที่มีระดับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันต่ำเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก โดยในปี พ.ศ. 2566 (ค.ศ. 2023) จากการสำรวจขององค์กรเพื่อความโปร่งใส

<sup>80</sup> กระทรวงมหาดไทย. *กลไกป้องกันและขจัดความทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยงานภาครัฐ*. 5 มิถุนายน 2567. สืบค้นจาก <http://www.ic.moi.go.th/doc/nps/nps68/is/g5.pdf>.

นานาชาติ (Transparency International) ได้จัดให้เขตปกครองพิเศษฮ่องกง เป็นประเทศที่มีดัชนีการรับรู้การทุจริต อยู่ในลำดับที่ 14 ของโลก ด้วยค่าดัชนีคะแนนที่สูงถึง 75 คะแนน จากค่าดัชนีคะแนนเต็ม 100 คะแนน ซึ่งความประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนี้เป็นผลงานขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง คือ คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต หรือ Independent Commission Against Corruption (ICAC)<sup>81</sup>

### 2.2.1 ประวัติความเป็นมาในการก่อตั้งองค์กร Independent Commission Against Corruption (ICAC)<sup>82</sup>

เดิม หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่จัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในเขตปกครองพิเศษฮ่องกง อยู่ภายใต้อำนาจของสำนักงานต่อต้านคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Office) ซึ่งอยู่ในสังกัดของสำนักงานตำรวจ อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่เขตปกครองพิเศษฮ่องกงต้องเผชิญกับความอดอยากอย่างที่สุด กิจกรรมธุรกิจต่างๆ ล้วนต้องพึ่งพาการทุจริต เจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ได้ด้วยารรับเงินสินบนจากธุรกิจและกิจการเหล่านั้น โดยเฉพาะหน่วยงานตำรวจ อาชีพที่จะต้องบังคับใช้กฎหมาย กลับทุจริตทำผิดเสียเอง มีการเรียกรับสินบนจากพ่อค้ายาเสพติด บ่อนการพนัน และธุรกิจมืดทั่วประเทศ การทุจริตคอร์รัปชันได้กลายเป็นปัญหาสังคมที่สำคัญและเป็นเรื่องอื้อฉาว ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นไม่สามารถจัดการอะไรได้ ส่วนที่ประชาชนสามารถทำได้ คือ การร้องเรียน และเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการหาวิธีแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เพิ่มขึ้นจำนวนมากในประเทศ กระทั่งในปี พ.ศ. 2516 (ค.ศ. 1973) เกิดกรณีที่ผู้บัญชาสูงสุดของสำนักงานตำรวจถูกตรวจสอบว่าได้ทำการทุจริต และหนีออกนอกฮ่องกงไปในขณะที่อยู่ในระหว่างการสอบสวนของสำนักงานป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ผู้ว่าการฮ่องกง คือ Lord Murray MacLehose ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง คือ คณะกรรมการไต่สวน (Commission of Inquiry) เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในเขตปกครองพิเศษฮ่องกง โดยเฉพาะ รวมถึงการปรับปรุงแก้ไขประสิทธิภาพของกฎหมายป้องกันคอร์รัปชันของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงด้วย ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้จัดทำข้อเสนอแนะต่อผู้ว่าการฮ่องกงว่าจำเป็นต้องมีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันโดยเฉพาะที่มีความอิสระจากการควบคุมของสำนักงานตำรวจ จึงไปสู่การ

<sup>81</sup> บัญชา กองทอง. แนวทางการแก้ไขปัญหาและการป้องกันการคอร์รัปชันของเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง. *ห้องสมุดสถาบันพระปกเกล้า*. 6 มิถุนายน 2567. สืบค้นจาก <https://www.kpi-lib.com/elib/cgi-bin/opacexe.exe?op=mmvw&db=Main&sid=&skin=s&usid=&mmid=5096&bid=22843&lang=1>.

<sup>82</sup> Hong Kong Independent Commission Against Corruption. *Brief History*. June 6, 2024. Retrieved from : <https://www.icac.org.hk/en/about/history/index.html>.

ก่อตั้งคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต หรือ Independent Commission Against Corruption (ICAC) ขึ้น ในปี พ.ศ. 2517 (ค.ศ. 1974) เพื่อปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง โดยใช้แนวทางสามง่าม การบังคับใช้กฎหมาย การป้องกัน และการศึกษา ซึ่งงานสำคัญประการแรกของ ICAC คือนำ ปีเตอร์ ก๊อดเบอร์ หัวหน้าผู้กำกับการตำรวจ ซึ่งถูกสงสัยว่าทรัพย์สินสมบัติที่ได้รับมาของเขาได้มาจากวิธีการทุจริต แต่ Godber สามารถหลบหนีออกจากดินแดน เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ในช่วงต้นปี 1975 Godber ถูกส่งตัวข้ามแดนจากอังกฤษเพื่อเข้ารับการพิจารณาคดี Godber ถูกตัดสินว่ามีความผิดทั้งสองข้อหาและถูกตัดสินให้จำคุกสี่ปี การส่งผู้ร้ายข้ามแดนและการดำเนินคดีของ Godber ถือเป็นคำแถลงที่ชัดเจนถึงความมุ่งมั่นของ ICAC และการแก้ปัญหาการทุจริต และ ICAC ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอย่างหนึ่งคือ ภาคธุรกิจเอกชนหันมาให้ความร่วมมือกับการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันมากขึ้นทั้งภายในองค์กรตนเองและที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐ จนกลายเป็นหน่วยงานที่มีการปราบปรามการทุจริตที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดแห่งหนึ่งของโลก

โดยรัฐบาลของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงได้ให้ความสำคัญกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันเป็นอย่างมาก ซึ่งจะเห็นได้จากการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กร ICAC ที่สูงถึง 90 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือประมาณ 3,240 ล้านบาท เป็นผลให้นับแต่ก่อตั้งองค์กร ICAC ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 กระทั่งปัจจุบันเป็นระยะเวลาประมาณ 50 ปี เขตปกครองพิเศษฮ่องกงสามารถจัดการปัญหาคอร์รัปชันในสังคมและในระบบราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ และสามารถสร้างวัฒนธรรมที่ใสสะอาด (clean culture) กำจัดวัฒนธรรมทุจริตคอร์รัปชันที่ฝังรากลึกมาตั้งแต่อดีตได้อย่างประสบความสำเร็จ อย่างไรก็ตาม การที่ฮ่องกงสามารถจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศนั้น เกิดขึ้นมาจากองค์ประกอบหลายอย่าง ไม่ว่าจะเป็นองค์ประกอบด้านกฎหมาย ด้านปลูกฝังวัฒนธรรมด้านการทุจริตคอร์รัปชันผ่านการศึกษา กระบวนการปฏิบัติงาน และหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งองค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนถูกพัฒนาขึ้นมากลายเป็น “กลไก” ในการจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์ประกอบในด้านกระบวนการปฏิบัติงานและองค์กรที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง นั่นก็คือ การปฏิบัติงานของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันแห่งฮ่องกง (Independent Commission Against Corruption (ICAC)) นั่นเอง

## 2.2.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ (Independent Commission Against Corruption (ICAC))<sup>83</sup>

### 1) โครงสร้างของ (Independent Commission Against Corruption (ICAC))

คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันแห่งฮ่องกง (Independent Commission Against Corruption (ICAC)) จะมีโครงสร้างที่ออกแบบให้สนองต่อภารกิจที่รับผิดชอบ ซึ่งจะไม่ซับซ้อนและเข้าใจง่าย และมีผลงานชัดเจน โดยแบ่งหน่วยงานภายในออกเป็น 4 สำนัก ดังนี้

1. แผนกงานด้านการปราบปรามการทุจริต (Operations Department) หรือฝ่ายปฏิบัติการ เป็นหน่วยงานหลักที่สำคัญและใหญ่ที่สุดของ ICAC ทำหน้าที่สืบสวนเพื่อโต้ตอบต่อการกระทำทุจริต มีหน้าที่หลักในการรับเรื่องร้องเรียน ดำเนินการสืบสวนตามคำร้องเรียน พิจารณาและไต่สวนข้อกล่าวหาที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานทุจริตที่มีการร้องเรียนจากประชาชน ด้วยการตรวจสอบคำร้องเรียนของประชาชนอย่างละเอียดทุกคำร้อง มีการรายงานผลให้เจ้าของเรื่องทราบถึงผลการดำเนินการภายในหนึ่งสัปดาห์ นอกจากนี้ ICAC ยังเก็บรักษาความลับของผู้ร้องเรียนโดยถือเป็นความลับชั้นสูงของทางราชการ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน จนประชาชนเกิดความรู้สึกไว้วางใจและศรัทธา ICAC ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่หลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2. แผนกป้องกันการทุจริต (Corruption Prevention Department) ICAC มีการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศโดยเฉพาะ โดยเน้นการจัดโอกาสการกระทำความผิดฐานทุจริตเชิงระบบทั้งในองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน โดยหน่วยงานดังกล่าวจะทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานและขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชน ด้วยการนำเสนอคำแนะนำในการป้องกันการทุจริตแก่องค์กรภาคเอกชนในการต่อสู้กับการทุจริต เพื่อลดโอกาสในที่จะเกิดการกระทำความผิดฐานทุจริต รวมทั้งยังให้คำแนะนำการป้องกันการทุจริตตามที่ภาคเอกชนร้องขอ ทั้งยังมีการออกกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตสามารถเข้าตรวจสอบผู้ต้องสงสัยในคดีทุจริตได้อย่างเต็มที่ เช่น สามารถเข้าไปตรวจสอบบัญชีและตู้เงินฝากของผู้ต้องสงสัยได้ เรียกร้องให้ผู้ต้องสงสัย

<sup>83</sup>สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *เขตบริหารพิเศษฮ่องกงกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. 6 มิถุนายน 2567. สืบค้นจาก [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=44901](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=44901).



ต้องแสดงเส้นทางทางการเงินโดยละเอียด ตลอดถึงการสามารถเข้าค้นบ้านพักของผู้ต้องสงสัยได้นอกจากนี้ ยังมีการเพิ่มเงินเดือนและสวัสดิการให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้สูง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเป็นเหยื่อของอำนาจในการทุจริตได้โดยง่าย รวมทั้งมีการคัดเลือกผู้นำองค์กรและเจ้าพนักงานด้านการปราบปรามการทุจริตที่เป็นมีประวัติเป็นคนมีสะอาด มีความน่าเชื่อถือ มีการตรากฎหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีทรัพย์สินมากและไม่สามารถอธิบายชี้แจงที่มาของทรัพย์สินดังกล่าวได้ หรือใช้ชีวิตหรูหราฟุ่มเฟือยเกินกว่าเงินเดือนที่ตนได้รับมา จะต้องทำการชี้แจงต่อศาล หากไม่สามารถชี้แจงได้จะถูกตั้งข้อหาว่าทุจริต

3. แผนกพัฒนาความสัมพันธ์กับชุมชน (Community Relations Department) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการให้ความรู้แก่สาธารณชนถึงผลร้ายของการทุจริต รวมทั้งการแสวงหาความร่วมมือจากสาธารณะในการปราบปรามการทุจริต เนื่องจากเขตปกครองพิเศษฮ่องกงเน้นนโยบายป้องกันการทุจริตมากกว่าการปราบปรามการทุจริต โดยการให้ความสำคัญกับระบบการตรวจสอบด้วยการเน้นที่การตรวจสอบโดยองค์กรภาคประชาชน ทั้งยังมีการจัดตั้งกองประชาสัมพันธ์ชุมชน เพื่อทำหน้าที่หลักในการสร้างทัศนคติของประชาชนให้ต่อต้านการทุจริต และให้ประชาชนคอยเป็นหูเป็นตาให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยวิธีการร้องเรียน

4. แผนกความร่วมมือระหว่างประเทศและบริการองค์กร หรือส่วนงานบริหาร (The Administration Branch) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับโครงการประสานงานและเสริมสร้างขีดความสามารถระหว่างประเทศและแผ่นดินใหญ่ สมาคมต่อต้านการทุจริตระหว่างประเทศและให้การสนับสนุนบริการองค์กรอย่างครอบคลุมแก่คณะกรรมการอำนวยการ

ในการดำเนินงานในแต่ละแผนกของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน หรือ Independent Commission Against Corruption (ICAC) จะมีคณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory Committees) ซึ่งผู้บริหารสูงสุดของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงได้แต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาดังกล่าวขึ้นเพื่อกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กร โดยประธานกรรมการของแต่ละคณะจะมาจากพลเรือน ประกอบด้วย 4 คณะ ดังนี้

1. คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการทุจริต (Advisory Committee on Corruption) เป็นคณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลทิศทางการทำงานโดยทั่วไปขององค์กร ICAC บุคลากร และให้คำแนะนำในเรื่องนโยบายของสำนักงาน ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการแต่งตั้งและยกเลิกการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ รับรายงานจากกรรมการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี กลั่นกรองรายงานประจำปีของคณะกรรมการก่อนที่จะ

นำเสนอต่อประธานเจ้าหน้าที่บริหาร เสนอรายงานประจำปีต่อประธานเจ้าหน้าที่บริหารเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการ<sup>84</sup>

2. คณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงาน (Operations Review Committee) เป็นคณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของแผนกงานด้านการปราบปรามการทุจริต หรือฝ่ายปฏิบัติการของ ICAC โดยจะตรวจสอบการใช้อำนาจในการดำเนินคดีหรือไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด รับรายงานข้อมูลการร้องเรียนการทุจริตทั้งหมดและวิธีการที่ใช้ดำเนินการกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าว รับรายงานความคืบหน้าเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนทั้งหมดที่กินเวลานานกว่าหนึ่งปีหรือต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมาก รับรายงานเกี่ยวกับจำนวนและเหตุผลในการออกหมายค้นที่ได้รับอนุมัติจากกรมอาชญากรรม และชี้แจงเกี่ยวกับความจำเป็นเร่งด่วนในการออกหมายค้นดังกล่าวโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ รับรายงานทุกคดีที่ผู้ต้องสงสัยได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวจาก ICAC นานเกิน 6 เดือน รับรายงานเกี่ยวกับเรื่องสืบสวนสอบสวนที่ดำเนินการแล้วเสร็จเพื่อให้คำแนะนำว่าควรดำเนินคดีต่อไปหรือไม่ รับรายงานผลการดำเนินคดีและผลการอุทธรณ์ ให้คำแนะนำว่าข้อมูลที่ได้จากการสืบสวนสอบสวนใดที่จะส่งต่อไปให้หน่วยงานอื่นดำเนินการต่อ รวมทั้งให้คำแนะนำในเรื่องอื่นๆ และจัดส่งรายงานประจำปีต่อประธานเจ้าหน้าที่บริหารที่เห็นควรเผยแพร่<sup>85</sup>

3. คณะกรรมการที่ปรึกษาการป้องกันการทุจริต (Corruption Prevention Advisory Committee) เป็นคณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับลำดับความสำคัญของรายงานที่ได้รับมอบหมายและตรวจสอบรายงานที่ได้รับมอบหมายทั้งหมด รับและเรียกรายงานเกี่ยวกับแนวปฏิบัติงานและขั้นตอนการดำเนินงานของส่วนราชการ ทบวงการมหาชน และภาคเอกชนที่อาจเอื้อต่อการทุจริตคอร์รัปชัน พร้อมให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ของ ICAC ว่าควรตรวจสอบด้านใด อย่างไร และจัดลำดับความสำคัญของแต่ละรายการ<sup>86</sup>

4. คณะกรรมการที่ปรึกษาพลเมืองชุมชนสัมพันธ์ (Corruption Prevention Advisory Committee) เป็นคณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่ให้คำแนะนำ

<sup>84</sup> Hong Kong Independent Commission Against Corruption. *Advisory Committee on Corruption*. June 6, 2024. Retrieved from : <https://www.icac.org.hk/en/about/power/check/advisory/acoc/index.html>.

<sup>85</sup> Hong Kong Independent Commission Against Corruption. *Operations Review Committee*. June 6, 2024. Retrieved from : <https://www.icac.org.hk/en/about/power/check/advisory/orc/index.html>.

<sup>86</sup> Hong Kong Independent Commission Against Corruption. *Corruption Prevention Advisory Committee*. June 6, 2024. Retrieved from : <https://www.icac.org.hk/en/about/power/check/advisory/cpac/index.html>.

เกี่ยวกับกลยุทธ์การให้ความรู้แก่ประชาชนและการขอความช่วยเหลือจากประชาชนในการต่อต้านการทุจริต ให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริตถึงมาตรการที่จะต้องดำเนินการเพื่อส่งเสริมการสนับสนุนจากประชาชนในการต่อต้านการทุจริต และเพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนในการต่อต้านความชั่วร้ายของการทุจริต รับและเรียกรายงานการดำเนินการของกรมชุมชนสัมพันธ์ ติดตามการตอบสนองของชุมชนต่อการปฏิบัติงานของ ICAC ในการต่อต้านการทุจริต<sup>87</sup>

2) *หน้าที่และอำนาจของ* (Independent Commission Against Corruption (ICAC))

คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันแห่งฮ่องกง (Independent Commission Against Corruption (ICAC)) มีหน้าที่และอำนาจหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนี้<sup>88</sup>

1. มีหน้าที่และอำนาจรับและพิจารณาคำร้องเรียนเรื่องทุจริตต่อหน้าที่ราชการและสืบสวนข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร

โดย ICAC มีศูนย์แจ้งเบาะแสการทุจริตด้วยการตรวจสอบคำร้องเรียนของประชาชนอย่างละเอียดทุกคำร้อง รับคำร้องออนไลน์ตลอด 24 ชั่วโมง และเก็บรักษาความลับของผู้ร้องเรียน โดยถือว่าเป็นความลับขั้นสูงสุดของทางราชการเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนให้ไว้วางใจและศรัทธาองค์กร ICAC ที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต<sup>89</sup>

2. มีหน้าที่และอำนาจดำเนินการสืบสวนสอบสวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนที่มีการกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามที่มีกำหนดไว้ใน The Independent Commission Against Corruption Ordinance, The Prevention of Bribery Ordinance และ The Elections Ordinance โดยมีรายละเอียดดังนี้<sup>90</sup>

ก ฎ ห ม า ย The Independent Commission Against Corruption Ordinance เป็นกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน หรือ Independent

<sup>87</sup> Hong Kong Independent Commission Against Corruption. *Corruption Prevention Advisory Committee*. June 6, 2024. Retrieved from : <https://www.icac.org.hk/en/about/power/check/advisory/cpac/index.html>.

<sup>88</sup> The Independent Commission Against Corruption Ordinance. Section 12

<sup>89</sup> Hong Kong Independent Commission Against Corruption. *Report Corruption Channels*. June 6, 2024. Retrieved from : <https://www.icac.org.hk/en/rc/channel/index.html>.

<sup>90</sup> Hong Kong Independent Commission Against Corruption. *Legal Empower*. June 6, 2024. Retrieved from : <https://www.icac.org.hk/en/about/power/index.html>.

Commission Against Corruption (ICAC) ขึ้น โดยได้กำหนดให้คณะกรรมการ ICAC และเจ้าหน้าที่ ICAC มีหน้าที่และอำนาจตามกำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว ไม่ว่าจะป็นหน้าที่และอำนาจในการสืบสวนสอบสวน ขั้นตอนการดำเนินคดีกับผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดฐานทุจริต การจัดการกับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดฐานทุจริต การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ ICAC สามารถจับกุม กักขัง หรือให้ประกันตัวผู้กระทำความผิด ทั้งยังมีอำนาจในการยึดและตรวจค้นได้เช่นกัน

กฎหมาย The Prevention of Bribery Ordinance เป็นกฎหมายที่กำหนดความผิดเกี่ยวกับการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้าราชการ องค์กรอิสระ และลูกจ้างภาคเอกชน โดยกฎหมายนี้ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ ICAC ในการค้นหาบัญชีธนาคาร เส้นทางทางการเงินและทรัพย์สินของผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดฐานทุจริตที่อาจถูกซ่อนอยู่ ตรวจสอบการถือครองและตรวจสอบเอกสารทางธุรกิจและส่วนตัว กำหนดให้ผู้ต้องสงสัยชี้แจงรายละเอียดทรัพย์สิน รายได้ และรายจ่ายของตน และยังให้อำนาจในการยึด ระบุเอกสารเดินทาง आयัตทรัพย์สิน เพื่อหยุดยั้งการพยายามหลบหนีจากฮ่องกง ทั้งยังให้อำนาจเจ้าหน้าที่ ICAC ในการป้องกันความลับของการสืบสวนสอบสวน

กฎหมาย The Elections Ordinance เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อเสริมสร้างความมั่นใจว่าการเลือกตั้งของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงจะต้องดำเนินการอย่างเป็นธรรม เปิดเผย สุจริต และปราศจากการทุจริตและการกระทำที่ผิดกฎหมาย โดยกฎหมายนี้จะถูกนำไปใช้กับการเลือกตั้งหัวหน้าผู้บริหาร การเลือกตั้งสภานิติบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกคณะกรรมการการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสภาเขต การเลือกตั้งฮิงยีกุก การเลือกตั้งคณะกรรมการชนบท การเลือกตั้งตัวแทนชนบท และการเลือกตั้งซ่อมของการเลือกตั้งดังกล่าว

3. มีหน้าที่และอำนาจดำเนินการสืบสวนสอบสวนพฤติกรรมหรือการกระทำเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันแห่งฮ่องกง (Independent Commission Against Corruption (ICAC)) มีความเห็นว่าเป็นการกระทำความผิดฐานการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และให้รายงานโดยตรงต่อผู้ว่าการเขตปกครองพิเศษฮ่องกง

4. มีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบถึงแนวทางการปฏิบัติงานและขบวนการปฏิบัติภารกิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรมกองต่าง ๆ เพื่อหาช่องโหว่ที่นำไปสู่การทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และหาวิธีแก้ไขปรับปรุงช่องโหว่ หรือขบวนการทำงานดังกล่าว

5. มีหน้าที่และอำนาจให้คำแนะนำ และให้ความช่วยเหลือผู้ใดก็ตามที่มาขอคำแนะนำการแก้ปัญหาทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

6. มีหน้าที่และอำนาจให้คำปรึกษาแก่หัวหน้ากรมกองของหน่วยงานราชการ หรือหน่วยงานสาธารณะใด ๆ เกี่ยวกับวิธีการทำงานที่คณะกรรมการมาธิการเห็นว่าน่าจะช่วยลดการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

7. มีหน้าที่และอำนาจให้การศึกษาแก่ประชาชนในเรื่องผลร้ายของทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

8. มีหน้าที่และอำนาจในการแสวงหาแรงสนับสนุนจากสาธารณชนเพื่อต่อต้านการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

### 2.2.3 การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ

คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน หรือ Independent Commission Against Corruption (ICAC) เป็นองค์กรอิสระที่ได้รับการรับรองความอิสระโดยรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันว่าในการปฏิบัติงานของ ICAC จะไม่ถูกแทรกแซงโดยองค์กรอื่นๆ โดยผู้บริหารสูงสุดของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง จะเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการ 1 คน เป็นผู้บังคับบัญชาและบริหารงานของ ICAC และขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงเท่านั้น ส่งผลให้การปราบปรามการทุจริตของ ICAC เป็นไปอย่างเคร่งครัด และเกิดประสิทธิภาพอย่างสูง

#### 1) การตรวจสอบและถ่วงดุลโดยหน่วยงานภายนอก

แม้กฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Ordinance จะให้คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน หรือ Independent Commission Against Corruption (ICAC) มีดุลพินิจในการพิจารณาเรื่องกล่าวหาร้องเรียนว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของ ICAC หรือไม่ก็ตาม หากแผนงานด้านการปราบปรามการทุจริตพิจารณาเรื่องกล่าวหาร้องเรียนในเบื้องต้นแล้วเห็นว่าเรื่องกล่าวหาเรื่องดังกล่าวไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของ ICAC หรือไม่ปรากฏข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเบื้องต้นพอสมควรว่ามีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหา เรื่องกล่าวหาเรื่องดังกล่าวก็จะถูกส่งไปยังคณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงาน (Operations Review Committee) ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของแผนงานด้านการปราบปรามการทุจริต เพื่อตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งว่าควรดำเนินการยุติเรื่องกล่าวหาหรือไม่<sup>91</sup>

แต่หากพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องกล่าวหาเรื่องนี้นั้นอยู่ในหน้าที่และอำนาจของ ICAC พร้อมทั้งมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเบื้องต้นพอสมควร แผนงานด้านการปราบปรามการทุจริต ก็จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไปว่าเรื่องกล่าวหาเรื่องนี้นั้นมีมูลการกระทำความผิดหรือไม่ หากสืบสวนสอบสวนแล้วเห็นว่าเรื่องกล่าวหาเรื่องนี้นั้นไม่มีมูลการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาเรื่อง ก็จะไม่เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงาน

<sup>91</sup> United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders. *COMBATING CORRUPTION IN HONG KONG*. June 6, 2024. Retrieved from : [https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS\\_No77/No77\\_05VE\\_Kwok-chung1.pdf](https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No77/No77_05VE_Kwok-chung1.pdf).

(Operations Review Committee) เพื่อตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งว่าควรดำเนินการยุติเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนหรือไม่ ส่วนหากว่าสืบสวนสอบสวนแล้วปรากฏว่าเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนนั้นมีมูลการกระทำ ความผิดตามที่กล่าวหา ร้องเรียน ก็จะรายงานผลความคืบหน้าการสอบสวนต่อคณะกรรมการ พิจารณาการปฏิบัติงาน (Operations Review Committee) เพื่อตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง และเมื่อ สืบสวนสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ICAC ก็จะเสนอข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่รวบรวมได้ทั้งหมดต่อ กระทรวงยุติธรรม เพื่อให้กระทรวงยุติธรรมพิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานดังกล่าวว่าจะ ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดหรือไม่ หากกระทรวงยุติธรรมพิจารณาแล้วเห็นควรไม่ดำเนินคดีกับ ผู้กระทำความผิด ก็จะต้องรายงานต่อคณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงาน (Operations Review Committee) แต่หากเห็นควรดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดก็ฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลเพื่อ วินิจฉัยลงโทษผู้กระทำความผิดต่อไป จากนั้นจึงผลรายงานผลการฟ้องร้องและการผลการอุทธรณ์ต่อ คณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงาน (Operations Review Committee) ทรบ<sup>92</sup>

กล่าวคือ ในตรวจสอบการใช้อำนาจในการปราบปรามการทุจริตของเขต ปกครองพิเศษฮ่องกงขององค์กร Independent Commission Against Corruption (ICAC) ผู้บริหารสูงสุดของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ได้จัดให้มีคณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงาน (Operations Review Committee) ซึ่งปัจจุบันประกอบด้วยสมาชิก 16 คน รวมประธาน กรรมการ โดยมีสมาชิก 4 คน เป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง คือ รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม (หรือผู้แทน) ผู้ บัญชาการตำรวจ (หรือผู้แทน) ผู้อำนวยการฝ่ายบริหาร และกรรมการ ICAC รวมถึงผู้แทนภาค ประชาชน ทำหน้าที่ในการกำกับและตรวจสอบการเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน โดยจะจัดให้มีการประชุม ทุก 6 สัปดาห์ เพื่อพิจารณาตรวจสอบเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนที่ ICAC ไม่รับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนไว้ ดำเนินการ หรือเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนที่ ICAC สืบสวนสอบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีมูลการกระทำ ความผิดตามที่กล่าวหา หรือเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนที่ไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินคดีต่อไป ได้ รวมทั้งเรื่องที่เลขาธิการกระทรวงยุติธรรมพิจารณาสั่งการไม่ดำเนินคดีที่จะต้องรายงานให้ คณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงาน (Operations Review Committee) พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง โดยการประชุมพิจารณาตรวจสอบเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนดังกล่าวเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจขององค์กร Independent Commission Against Corruption (ICAC) แห่งเขตปกครอง พิเศษฮ่องกง ในอีกชั้นหนึ่งว่าจะดำเนินการยุติเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนตามที่ ICAC เสนอมาหรือเห็น ควรให้ ICAC ดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติม<sup>93</sup>

<sup>92</sup> Hong Kong Independent Commission Against Corruption. *Investigation Procedures*. June 6, 2024. Retrieved from : <https://www.icac.org.hk/en/rc/op/index.html>.

<sup>93</sup> เรื่องเดียวกัน.

เพื่อแสดงให้เห็นถึงเป็นธรรม โปร่งใส อันเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก ICAC

### 2.3 กฎหมาย Independent Commission Against Corruption Act. ขององค์กร Independent Commission Against Corruption (ICAC) ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลีย เป็นหนึ่งในประเทศที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศว่ามีการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดอีกประเทศหนึ่ง โดยเมื่อปี พ.ศ. 2566 (ค.ศ. 2023) จากการสำรวจขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้จัดให้ประเทศออสเตรเลีย เป็นประเทศที่มีดัชนีการรับรู้การทุจริต อยู่ในลำดับที่ 14 ของโลก ด้วยค่าดัชนีคะแนนที่สูงถึง 75 คะแนน จากค่าดัชนีคะแนนเต็ม 100 คะแนน<sup>94</sup>

รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระให้มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เรียกว่า คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC (NSW) โดยมีความเป็นอิสระในการที่การดำเนินงาน รวมถึงการสอบสวนไม่อยู่ภายใต้การชี้นำของนักรการเมือง ข้าราชการ พรรคการเมืองใด ๆ หรือรัฐบาลต่างจากองค์กรที่ได้รับทุนสนับสนุนจากภาครัฐอื่น ๆ<sup>95</sup> โดยนำรูปแบบและชื่อเรียกองค์กรตามสำนักงาน Independent Commission Against Corruption ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนมาเป็นต้นแบบในการดำเนินการตามจนประสบความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเช่นเดียวกับเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน<sup>96</sup>

#### 2.3.1 ประวัติความเป็นมาในการก่อตั้งองค์กร Independent Commission Against Corruption (ICAC) แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์

เดิม ก่อนที่จะมีการจัดตั้งองค์กร Independent Commission Against Corruption (ICAC) แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ ในการดำเนินคดีเกี่ยวกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่

<sup>94</sup> Transparency International the global coalition against corruption. *CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX*. June 7, 2024. Retrieved from: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/aus>.

<sup>95</sup> Independent Commission Against Corruption. *Independence and accountability*. June 7, 2024. Retrieved from: <https://www.icac.nsw.gov.au/about-the-nsw-icac/independence-and-accountability>.

<sup>96</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. *รายงานผลการวิจัยการคอร์รัปชันในระบบราชการไทย*. สำนักงาน ป.ป.ป. . กรุงเทพมหานคร. 2551. หน้า 263-273.

ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย จะดำเนินการโดยตำรวจ และ อัยการ โดยจะนำเรื่องกล่าวหาว่าทุจริตทั้งหมดเข้ารัฐสภาเพื่อพิจารณา หรือให้คณะกรรมการในรัฐ ส่วนกลางเป็นผู้พิจารณา แต่การดำเนินการดังกล่าวอาจไม่มีการติดตามเรื่อง ส่งผลให้การปราบปราม การทุจริตไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร กระทั่งในช่วงปลายยุคทศวรรษที่ 1980 เกิดความกังวลของ ประชาชนเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ในภาครัฐของรัฐนิวเซาท์เวลส์ เนื่องจากมีการทุจริตในหมู่นักการเมือง ศาล และตำรวจระดับสูง โดยมีเหตุการณ์การรับสินบนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเรือนจำที่อนุมัติ ให้ปล่อยนักโทษก่อนครบกำหนดโทษ ซึ่งหัวหน้าผู้พิพากษาถูกตัดสินจำคุกหลังจากถูกตรวจสอบพบ<sup>97</sup> รัฐบาลของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย จึงได้ก่อตั้งคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน หรือ Independent Commission Against Corruption (ICAC) แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ ในปี พ.ศ. 2532 (ค.ศ. 1989) เพื่อตอบสนองต่อความกังวลของประชาชนในเรื่องความโปร่งใสในการบริหาร ราชการในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย อันเป็นการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นภายใต้การดูแลของ คณะรัฐสภา และดำเนินการภายใต้กฎหมาย Independent Commission Against Corruption Act 1988 โดยคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน หรือคณะกรรมการ ICAC มีหน้าที่หลักคือ

1. สืบสวนสอบสวนและเปิดโปงการทุจริตในภาครัฐ
2. ป้องกันการทุจริตในเชิงรุกโดยให้คำปรึกษาแนะนำ และให้ความช่วยเหลือในการป้องกันการทุจริต
3. ให้ความรู้ภาคประชาชนและภาครัฐเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการทุจริตคอร์รัปชัน และผลกระทบของการทุจริต

โดยมีขอบเขตการปฏิบัติงานที่ครอบคลุมทั้งผู้ว่าราชการรัฐ นักการเมือง ศาล และข้าราชการทั้งจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐ ยกเว้นตำรวจ แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ เนื่องจากตำรวจแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์มีหน่วยงาน ที่เรียกว่า The Police Integrity Commission (PIC) เป็นผู้ตรวจสอบและดูแลการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของตำรวจ แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์เกี่ยวกับการร้องเรียนถึงการกระทำอันเข้าข่ายการทุจริตหรือประพฤตินอกขอบของ ตำรวจแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์เป็นการเฉพาะอยู่แล้ว โดยวัตถุประสงค์สำคัญในการก่อตั้งคณะกรรมการ

<sup>97</sup> บัญญัติ เลิศมณีรัตน์. *อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันมีมูลความผิดทางวินัย*. (วิทยานิพนธ์ ปริญญา มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี. 2544. หน้า 34.



ICAC คือการต่อสู้กับการกระทำทุจริตอย่างจริงจัง และมุ่งที่จะเปิดโปงและป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>98</sup>

### 2.3.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ Independent Commission Against Corruption (ICAC) แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์

#### 1) โครงสร้างของ Independent Commission Against Corruption (ICAC) แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์

คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน หรือ Independent Commission Against Corruption (ICAC) แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย เป็นองค์กรอิสระที่ก่อตั้งขึ้นโดยรัฐบาลของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการที่มาจาก การแต่งตั้งโดยผู้ว่าการรัฐนิวเซาท์เวลส์ และความเห็นชอบของรัฐสภา และ ICAC มีพนักงานโดยประมาณ 115 คน ซึ่งทำงานในตำแหน่งต่างๆ ที่มีความเชี่ยวชาญสูงในการปฏิบัติงาน และสนับสนุนองค์กร พนักงานมีความเชี่ยวชาญในด้านต่างๆ เช่น การสืบสวน กฎหมาย การบริหาร รัฐกิจ การเงิน การจัดการธุรกิจ การกำกับดูแล การศึกษา และเทคโนโลยีสารสนเทศ รวมถึงนิติคอมพิวเตอร์<sup>99</sup> อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประธานกรรมการของคณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชันจะได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าการรัฐนิวเซาท์เวลส์ก็ตาม แต่การดำเนินการต่างๆ ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน จะต้องเสนอโดยตรงต่อรัฐสภา และต้องรายงานผลการดำเนินการต่อรัฐสภาทุก 6 เดือน เพื่อตอบคำถาม นำเสนอข้อมูล หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน รวมถึงกลไกที่ใช้ในการตรวจสอบของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันต่อคณะกรรมการร่วมในรัฐสภา อันประกอบไปด้วย ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายค้าน สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>100</sup>

<sup>98</sup> พิมพานต์ ทิศอุ้น. *โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551*. (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี. 2555. หน้า 168.

<sup>99</sup> Independent Commission Against Corruption. *Employees of the ICAC*. June 7, 2024. Retrieved from: <https://www.icac.nsw.gov.au/about-the-nsw-icac/organisational-structure/employees-of-the-icac>.

<sup>100</sup> บัญญัติ เลิศมณีรัตน์. *อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันมีมูลความผิดทางวินัย*. หน้า 35

องค์กร Independent Commission Against Corruption (ICAC) แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประกอบด้วยหน่วยงานภายใน จำนวน 4 แผนก ได้แก่<sup>101</sup>

1. แผนกสืบสวน (Investigation) เป็นแผนกซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจรับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หาข้อมูลเพิ่มเติมตามคำกล่าวหา ร้องเรียน และจัดทำรายงานเสนอที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณารับเรื่องร้องเรียน เพื่อพิจารณาตามความเหมาะสมว่าจะรับหรือไม่รับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนนั้นไว้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนหรือไม่ และดำเนินการสืบสวนสอบสวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนการทุจริต

2. แผนกการป้องกันการทุจริต (Corruption Prevention) เป็นแผนกซึ่งมีหน้าที่แนะนำ เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต และให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับเรื่องการทุจริต รวมถึงวิธีการและช่องทางในการร้องเรียนหากพบการกระทำอันเข้าข่ายต้องสงสัยว่าเป็นการกระทำความฐานทุจริต ประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3. แผนกบริการขององค์กร (Corporate Services) เป็นแผนกซึ่งมีหน้าที่ในการแนะนำ กำหนดเรื่องนโยบายและยุทธศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นด้านการวางแผน การพัฒนาบุคลากรขององค์กร การบริหารการเงิน การบริหารความเสี่ยง การจัดซื้อจัดจ้าง การพัสดุ รวมถึงการให้บริการข้อมูลข่าวสารต่างๆ

4. แผนกกฎหมาย (Legal) เป็นแผนกซึ่งมีหน้าที่แนะนำ และให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมายต่างๆ

2) *หน้าที่และอำนาจของ Independent Commission Against Corruption (ICAC) แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์*

คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน หรือ Independent Commission Against Corruption (ICAC) แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย มีหน้าที่และอำนาจตามที่ The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (ICAC Act . 1988) กำหนดไว้ ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน หรือคณะกรรมการ ICAC ในการสืบสวนการกระทำทุจริตที่เกิดขึ้นในภาครัฐไว้อย่างกว้างขวางเพื่อให้สามารถสอบสวนข้อกล่าวหาเรื่องการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีขั้นตอนดังนี้<sup>102</sup>

<sup>101</sup> Independent Commission Against Corruption. *Organisational structure*. June 7, 2024. Retrieved from: <https://www.icac.nsw.gov.au/about-the-nsw-icac/organisational-structure>.

<sup>102</sup> Independent Commission Against Corruption. *Investigation process*. June 7, 2024. Retrieved from: <https://www.icac.nsw.gov.au/investigations/investigation-process>.

เมื่อองค์กร ICAC ได้รับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนว่ามีการกระทำความผิดฐานทุจริตแล้ว องค์กร ICAC ก็จะดำเนินการบันทึกเรื่องกล่าวหา นั้นลงในฐานข้อมูลเพื่อเป็นการยืนยันว่าองค์กร ICAC ได้รับทราบถึงเรื่องกล่าวหา นั้นแล้ว และจะดำเนินการสอบถามไปยังผู้กล่าวหา ร้องเรียนเพื่อขอทราบข้อมูลเพิ่มเติม หากพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนดังกล่าว อยู่ในเขตอำนาจขององค์กร ICAC ก็จะดำเนินการรวบรวมเพื่อส่งเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนนั้นให้กับคณะกรรมการประเมินของ ICAC หรือ The ICAC Assessment Panel (คณะผู้พิจารณา) เพื่อพิจารณาและตัดสินใจว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป ทั้งนี้ องค์กร ICAC มีอำนาจสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดฐานทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกิดขึ้นภาครัฐเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงภาคเอกชน

เมื่อเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการประเมินของ ICAC หรือ the ICAC Assessment Panel แล้ว ปรากฏผลการพิจารณาได้หลายทางดังนี้<sup>103</sup>

1. หากคณะกรรมการประเมินของ ICAC พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องนั้นเป็นการกล่าวหา ร้องเรียนพฤติกรรมการทุจริตของเจ้าหน้าที่ตำรวจแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ ซึ่งไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันที่จะดำเนินการต่อไปได้ ก็จะส่งเรื่องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย หรือ Law Enforcement Conduct Commission เพื่อดำเนินการ

2. มีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันตามที่กำหนดไว้ใน The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (ICAC Act . 1988)

3. สั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการร้องเรียนหรือหน่วยงานที่กำกับดูแลดำเนินการสอบสวนตามประเด็นข้อกล่าวหาอย่างเป็นกลาง ซึ่งคณะกรรมการประเมินของ ICAC จะรับฟังการสอบสวนดังกล่าวเฉพาะกรณีที่หน่วยงานนั้นมีเป็นหน่วยงานที่มีความสามารถในการสอบสวนและต้องไม่มีการประนีประนอมเท่านั้น และรายงานผลกลับมายัง ICAC เพื่อพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป อาจจะยุติเรื่องหรือส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่นหรือดำเนินการสืบสวนสอบสวนด้วยตนเอง

4. ให้คำแนะนำในการป้องกันการทุจริตให้กับองค์กรที่เกี่ยวข้อง หากเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนเป็นเรื่องของปัญหาเชิงระบบมากกว่าการกระทำความผิดฐานทุจริต

<sup>103</sup> Independent Commission Against Corruption. *How the ICAC manages reports of corrupt conduct*. June 7, 2024. Retrieved from: <https://www.icac.nsw.gov.au/reporting/how-and-what-to-report/how-the-icac-manages-reports-of-corrupt-conduct>.

5. เป็นเรื่องกล่าวหาหรือเรียนเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานทุจริตประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน ตามที่กำหนดไว้ใน The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (ICAC Act . 1988) เช่น การทำลายความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อรัฐ การฉ้อฉลในการปฏิบัติงาน การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ การบกพร่องต่อหน้าที่ การทุจริตต่อหน้าที่ การข่มขู่ การตั้งข้อกำหนดที่ไม่เป็นธรรม เป็นต้น<sup>104</sup> ก็จะเริ่มดำเนินการสืบสวนสอบสวน

### 2.3.3 การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ

ระบบการตรวจสอบการทุจริตขององค์กร Independent Commission Against Corruption (ICAC) แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ถือได้ว่ามีประสิทธิภาพในระดับสูง และกฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Act 1988 ได้ให้อำนาจแก่องค์กร ICAC ในการทำงานอย่างเป็นอิสระไม่ขึ้นอยู่กับนักการเมือง ข้าราชการ พรรคการเมือง รัฐบาล หรือแม้กระทั่งนายกรัฐมนตรี ความเป็นอิสระขององค์กร ICAC จึงถือเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งให้กับประชาชนว่าองค์กร ICAC จะมุ่งมั่นตรวจสอบและปราบปรามการทุจริตอย่างมืออาชีพ เป็นกลาง ไม่ลำเอียง และยุติธรรม

#### 1) การตรวจสอบและถ่วงดุลโดยหน่วยงานภายนอก

กฎหมาย Independent Commission Against Corruption Act 1988 ได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กร ICAC ให้อยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก 2 องค์กร คือ

1. คณะกรรมการรัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ (NSW Parliament's committee) ซึ่งจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบประสิทธิภาพและสมรรถนะของกระบวนการทำงานและการรายงานประจำปีขององค์กร ICAC

2. ผู้ตรวจตรา (Inspector) ของ ICAC โดยผู้ตรวจตราจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กร ICAC ว่าเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ นอกจากนี้ผู้ตรวจตรายังมีหน้าที่ในการสืบสวนและดำเนินการกรณีมีคำร้องเรียนเกี่ยวกับคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน หรือ Independent Commission Against Corruption (ICAC) แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย และเจ้าหน้าที่ของ ICAC ที่ยังคงอยู่ในตำแหน่งหรือที่พ้น หรือที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว รวมถึงมีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานที่ไม่ชอบ เช่น เกิดความล่าช้าในการสืบสวนสอบสวน หรือการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลอันปราศจากเหตุ

<sup>104</sup> Independent Commission Against Corruption Act 1988. Section 8(2).

อันสมควร แต่ไม่มีอำนาจในการทบทวนการมีมติเกี่ยวกับการให้สืบสวนสอบสวน ไม่สืบสวนสอบสวน หรือมีมติให้ยุติการสืบสวนสอบสวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน<sup>105</sup>

แม้ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน หรือ Independent Commission Against Corruption (ICAC) แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ตามกฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Act 1988 นั้น จะมีดุลพินิจในการพิจารณาและตัดสินใจว่าจะดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามข้อกล่าวหาหรือไม่ แต่ดุลพินิจดังกล่าวไม่นำมาใช้กรณีที่เป็นเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนที่ส่งมาจากรัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ ซึ่งกำหนดให้ ICAC จะต้องดำเนินการตรวจสอบทุกกรณี จะใช้ดุลพินิจพิจารณาไม่ได้

สำหรับภารกิจด้านสืบสวนสอบสวนเพื่อปราบปรามการทุจริต แม้คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน หรือ Independent Commission Against Corruption (ICAC) แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย หรือเจ้าหน้าที่ของ ICAC จะได้รับมอบอำนาจให้ มีดุลพินิจในการสืบสวนสอบสวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนเช่นเดียวกับตำรวจก็ตาม<sup>106</sup> แต่หากเป็นเรื่องของการดำเนินคดี องค์กร ICAC ไม่มีอำนาจในการดำเนินคดีหรือฟ้องร้องผู้กระทำความผิดฐานทุจริตด้วยตนเอง กล่าวคือ เมื่อองค์กร ICAC ดำเนินการสืบสวนสอบสวนแล้วเสร็จ จะต้องส่งสำนวนการสืบสวนสอบสวนให้กับอัยการ เพื่อให้หัวหน้าอัยการเป็นผู้พิจารณาว่าจะฟ้องร้องผู้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อศาลหรือไม่เท่านั้น อีกทั้ง กฎหมายก็ได้กำหนดให้กรณีที่คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน หรือ Independent Commission Against Corruption (ICAC) แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย มีมติไม่ดำเนินการต่อ หรือไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาสืบสวนสอบสวน คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันจะต้องแจ้งผู้กล่าวหาหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้กล่าวหาเกี่ยวกับมติและเหตุผลของการมีมติไม่ดำเนินการต่อหรือไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาสืบสวนสอบสวน เพื่อแสดงออกถึงความโปร่งใสและเหตุผลในการมีมติของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันในเรื่องกล่าวหาดังกล่าว

จากการศึกษาขององค์กรอิสระซึ่งทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตของสิงคโปร์ เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ของประเทศออสเตรเลีย ข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า จุดเริ่มต้นของการก่อตั้งองค์กรอิสระเพื่อปราบปรามการทุจริตในประเทศนั้น ล้วนเกิดจากปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายในประเทศที่เข้าชั้นสถานการณวิฤกต จนประชาชนไม่สามารถทนต่อปัญหาดังกล่าวได้อีกต่อไป และได้เรียกร้องให้รัฐบาลของตนจัดตั้งองค์กรซึ่งมีหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริตโดยเฉพาะขึ้น และเพื่อให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจต่อการปฏิบัติหน้าที่

<sup>105</sup> Independent Commission Against Corruption Act 1988. Section 64.

<sup>106</sup> Independent Commission Against Corruption Act 1988. Section 101B.

ปราบปรามการทุจริต รัฐบาลจึงได้ก่อตั้งองค์กรดังกล่าวให้มีความเป็นอิสระแยกต่างหากจากรัฐบาล โดยองค์กรอิสระซึ่งมีทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตของทั้งสามประเทศข้างต้น มีการแบ่งโครงสร้างภายในองค์กรที่ค่อนข้างคล้ายกัน โดยจะมีการแบ่งหน่วยงานภายในโดยแยกตามหน้าที่หลักๆ คือ หน่วยงานปราบปรามการทุจริต หน่วยงานป้องกันการทุจริต และหน่วยงานสนับสนุน ซึ่งต่างฝ่ายต่างมุ่งมั่นทำหน้าที่ของตนอย่างเคร่งครัด เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

สำหรับงานด้านการปราบปรามการทุจริต มีลักษณะการดำเนินงานในรูปแบบของการสืบสวนสอบสวนเป็นหลัก โดยมีรูปแบบและขั้นตอนการดำเนินงานหลักๆ ที่คล้ายกัน ซึ่งกระบวนการจะเริ่มต้นที่การรับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน การพิจารณาว่าเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนนั้นอยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรหรือไม่ มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไปหรือไม่ หากปรากฏว่าเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนนั้นอยู่ในหน้าที่และอำนาจ มีพยานหลักฐานในเบื้องต้นเพียงพอที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไปก็จะเข้าสู่กระบวนการสืบสวนสอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงตามที่มีการกล่าวหา อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาองค์กรอิสระซึ่งทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตของสาธารณรัฐสิงคโปร์ เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ของประเทศออสเตรเลีย จะเห็นได้ว่า ทั้งสามองค์กรจะแยกอำนาจในการสืบสวนสอบสวนออกจากอำนาจการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา โดยในส่วนขององค์กร ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน จะให้กระทรวงยุติธรรมเป็นองค์กรพิจารณาว่าดำเนินคดีฟ้องร้องผู้กระทำความผิดต่อศาลหรือไม่ ส่วนองค์กร CPIB ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ และองค์กร ICAC ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย จะให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรพิจารณาว่าดำเนินคดีฟ้องร้องผู้กระทำความผิดต่อศาลหรือไม่ โดยองค์กรทั้งสามจะไม่มีอำนาจในการฟ้องร้องคดีด้วยตนเองแต่อย่างใด เพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริตนั่นเอง

## บทที่ 4

# วิเคราะห์และเปรียบเทียบการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาและมี มติให้ข้อกล่าวหาไม่มีมูลกับองค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ

ด้วยสภาพปัญหา ที่เกิดขึ้นในกรณีองค์กรตรวจสอบการทุจริตในประเทศไทย ซึ่งองค์กร  
หนึ่งนั้นคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดย  
มีอำนาจตรวจสอบและไต่สวนบุคคลที่อยู่ภายใต้กฎหมายการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
อย่างไรก็ตามการตรวจสอบและไต่สวนจนสามารถชี้มูลและสั่งผู้ถูกกล่าวหาส่งอัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อ  
ศาลก็เป็นกระบวนการยุติธรรมที่มีการรับช่วงต่อ และตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจพิจารณาสำนวน  
คดีได้ แต่ในส่วนของการไม่รับเรื่องไว้พิจารณาหรือให้ข้อกล่าวหาไม่มีมูลหรือตกไปนั้นยังไม่มีองค์กร  
ตรวจสอบและถ่วงดุลเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรม

จากการศึกษาการองค์กรอิสระซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย คือ  
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปรียบเทียบกับ  
องค์กรอิสระซึ่งทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตของสาธารณรัฐสิงคโปร์ เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่ง  
สาธารณรัฐประชาชนจีน และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ของประเทศออสเตรเลีย ในบทที่ 3 นั้น สะท้อนถึงความ  
ความพยายามของแต่ละประเทศในการจัดตั้งองค์กรและกฎหมายเฉพาะขึ้นเพื่อประโยชน์ในการ  
จัดการปัญหาการทุจริตทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนที่เข้าชั้นสถานการณ์วิกฤตจนประชาชนไม่  
สามารถทนต่อปัญหาดังกล่าวได้อีกต่อไป โดยพบว่า องค์กรอิสระซึ่งมีหน้าที่ในการปราบปรามการ  
ทุจริตของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และรัฐนิวเซาท์เวลส์ แห่งประเทศ  
ออสเตรเลีย ใช้ชื่อเดียวกัน คือ The Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC  
แต่มีรูปแบบการทำงานที่แตกต่างกันโดยองค์กร ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐ  
ประชาชนจีนทำงานภายใต้การดูแลของประธานาธิบดีโดยตรงและปฏิบัติงานตามกฎหมายสามฉบับ  
ได้แก่ 1) The Independent Commission Against Corruption Ordinance 2) The  
Prevention of Bribery Ordinance และ 3) The Election Ordinance ส่วนองค์กร ICAC ของรัฐ  
นิวเซาท์เวลส์ แห่งประเทศออสเตรเลีย จะทำงานภายใต้รัฐสภาและปฏิบัติงานภายใต้กฎหมาย  
Commission Against Corruption Act 1988 (พ.ศ.2531) และองค์กร CPIB แห่งสาธารณรัฐ  
สิงคโปร์ จะทำงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ภายใต้กฎหมาย The Prevention of Corruption Act  
1960 (พ.ศ. 2503) ซึ่งองค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศทั้งสามประเทศข้างต้น มีการจัดตั้ง

องค์กรในลักษณะเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวคือ เป็นการจัดตั้งองค์กรที่ความอิสระแยกต่างหากจากฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทย แต่ความเป็นอิสระขององค์กรปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศจะถูกควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายในและหรือองค์กรภายนอกแทบทุกขั้นตอน

สำหรับของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระทั้งในแง่ของการบริหารและในแง่ของบุคลากร โดยกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัตินี้จะกำหนดให้ดุลพินิจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาเรื่องกล่าวหาหรือเรียน และมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการ หรือมีมติว่าเรื่องกล่าวหาไม่มีมูลก็ตาม แต่การใช้ดุลพินิจดังกล่าวก็ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความชอบด้วยกฎหมาย สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจดังกล่าว เพื่อป้องกันมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ และเพื่อให้มีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจพิจารณาสำนวนคดีโดยความรอบคอบจากองค์กรผู้เชี่ยวชาญ ดังนั้น การศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศจึงเพื่อประโยชน์ในการนำมาปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยเพื่อพัฒนาระบบการยุติธรรมให้เทียบเท่ากับอารยประเทศ

## 1. วิเคราะห์เปรียบเทียบการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาและมีมติให้ข้อกล่าวหาไม่มีมูล ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับองค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ

ในการใช้อำนาจดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริต องค์กรอิสระซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามการทุจริตไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือของต่างประเทศ ต่างมีหลักการเดียวกันคือมีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจในการดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด โดยองค์กรภายนอกที่เข้ามาตรวจสอบการและถ่วงดุลการใช้อำนาจกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทยมีมติชี้มูลความผิด คือ อัยการสูงสุด ศาล รวมถึงผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหากรณีเป็นมูลความผิดทางวินัย แล้วแต่กรณี ส่วนขององค์กร Corruption Practice Investigation Bureau หรือ CPIB ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ มีองค์กรภายนอกที่เข้ามาตรวจสอบการและถ่วงดุลการใช้อำนาจในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด คือ สำนักงานอัยการสูงสุด และองค์กรศาล ส่วนองค์กร Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน มีองค์กรภายนอกที่เข้ามาตรวจสอบการและถ่วงดุลการใช้



อำนาจในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด คือ กระทรวงยุติธรรม และองค์กรศาล และองค์กร Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ของประเทศออสเตรเลีย มีองค์กรภายนอกที่เข้ามาตรวจสอบการและถ่วงดุลการใช้อำนาจในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด คือ หัวหน้าอัยการ และองค์กรศาล

ดังนั้น ในกรณีที่ต้องคัดสรรซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามการทุจริตใช้อำนาจในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานทุจริต ทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. และองค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ ล้วนมีมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งเป็นไปตามหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หลักการถ่วงดุลอำนาจ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว

### **1.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา กับองค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ**

ในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนการกระทำความผิดฐานทุจริตของสาธารณรัฐสิงคโปร์ เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจในการไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาเช่นเดียวกัน โดยในบางองค์กรจะเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลโดยองค์กรภายนอก บางองค์กรจะเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลโดยองค์กรภายในเอง

โดยองค์กร Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน จะมีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา คือ คณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงาน หรือ Operations Review Committee ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยผู้แทนจากหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายของกระทรวงยุติธรรม ตำรวจ ฝ่ายบริหารหรือปกครอง ตัวแทนจากองค์กร ICAC ทั้งยังมีผู้แทนจากภาคประชาชนซึ่งเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมและมีความซื่อสัตย์สุจริต ทำหน้าที่ในการพิจารณาและตรวจสอบการเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนที่องค์กร ICAC ไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการ ส่วนองค์กร Corruption Practice Investigation Bureau หรือ CPIB ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ไม่มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา หากแต่มีองค์กรภายใน คือ คณะกรรมการประเมินเรื่องร้องเรียน หรือ The Complaints Evaluation Committee (CEC) ที่แต่งตั้งโดยผู้อำนวยการองค์กร CPIB ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและคัดกรองเรื่องร้องเรียนที่องค์กร CPIB ได้รับมาในเบื้องต้นว่าเป็นเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อันจะอยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กร CPIB หรือไม่ รวมถึงจะพิจารณาในเบื้องต้นว่าเรื่อง

ร้องเรียนดังกล่าวมีพฤติการณ์และข้อมูลเพียงพอที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไปได้หรือไม่ ส่วนองค์กร และสุดท้ายขององค์กร Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ของประเทศออสเตรเลีย ก็ไม่มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา หากแต่มีองค์กรภายใน คือ คณะกรรมการประเมิน หรือ The ICAC Assessment Panel ทำหน้าที่พิจารณาและตัดสินใจว่าจะรับหรือไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการต่อไปหรือไม่ อีกทั้ง หากเป็นเรื่องกล่าวหาที่ส่งมาจากรัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ องค์กร ICAC จะต้องดำเนินการรัฐสภาส่งมาเท่านั้น

สำหรับการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทย แยกพิจารณาได้ 2 กรณี ดังนี้

1. กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องตรวจสอบเบื้องต้นไว้พิจารณา ตามมาตรา 49 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ไม่มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาแต่อย่างใด อีกทั้ง ไม่มีการจัดตั้งองค์กรภายในเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลการมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่นกัน โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 49 วรรคหนึ่ง กำหนดไว้แต่เพียงว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว ถ้าเป็นกรณีที่มีคำกล่าวหาให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้กล่าวหาทราบ เท่านั้น

2. กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคน มีคำสั่งไม่รับเรื่องตรวจสอบเบื้องต้นไว้พิจารณา ตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ไม่มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาแต่อย่างใด หากแต่มีองค์กรภายใน คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดใหญ่ (9 คน) เป็นองค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาของกรรมการคนหนึ่งหรือหลายคน โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 49 วรรคสี่ กำหนดให้ผู้กล่าวหาที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาของกรรมการคนหนึ่งหรือหลายคน อาจมีหนังสือขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนคำสั่งนั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ซึ่งสอดคล้องกับระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 46 วรรคสอง ที่กำหนดให้ผู้กล่าวหาที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาของกรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนอาจมีหนังสือขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนคำสั่งนั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การพิจารณาทบทวนคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาของกรรมการคนหนึ่งหรือหลายคน โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ก็เป็นการทบทวนองค์กรผู้ใช้อำนาจเอง โดยกรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนที่ได้มีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาก็นั่งเป็นองค์ประชุมในการพิจารณาทบทวนคำสั่งดังกล่าว

ดังนั้น การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา ไม่ว่าจะป็นกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องตรวจสอบเบื้องต้นไว้พิจารณา หรือกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคน มีคำสั่งไม่รับเรื่องตรวจสอบเบื้องต้นไว้พิจารณา จึงไม่มีมาตรการทางกฎหมายจากทั้งองค์กรภายนอกและภายในเข้ามาตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งแตกต่างจากองค์กรอิสระซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศซึ่งมีมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าวอย่างชัดเจน

## 1.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีมติให้ข้อกล่าวหาไม่มีมูล กับกับองค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ

ในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจในการไม่ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตของสาธารณรัฐสิงคโปร์ เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ต่างมีหลักการในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าวเช่นเดียวกัน โดยทั้งสามประเทศเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก อีกทั้ง ในบางองค์กรยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจไม่ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตขององค์กรปราบปรามการทุจริตอีกด้วย โดยองค์กร Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจไม่ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาเนื่องจากไม่มีมูลความผิด คือ คณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงาน หรือ Operations Review Committee ซึ่งเป็นองค์กรภายนอกเดียวกันกับที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงาน หรือ Operations Review Committee จะมีผู้แทนจากภาคประชาชนซึ่งเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมและมีความซื่อสัตย์สุจริตร่วมเป็นกรรมการด้วย โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบเรื่องกล่าวหาที่องค์กร ICAC สืบสวนสอบสวนแล้วเห็นว่าเรื่องกล่าวหาานั้นไม่มีมูลการกระทำความผิดตามที่มีการกล่าวหาอีกครั้งหนึ่ง เพื่อพิจารณาว่าควรดำเนินการยุติเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนนั้นหรือไม่ ส่วนองค์กร Corruption Practice Investigation Bureau หรือ CPIB ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจไม่ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาเนื่องจากไม่มีมูลความผิด คือ สำนักงานอัยการสูงสุด กล่าวคือ เมื่อองค์กร CPIB ดำเนินการ

สืบสวนสอบสวนแล้วเสร็จ จะต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปให้พนักงานอัยการตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง ว่าพยานหลักฐานที่องค์กร CPIB ทำการรวบรวมมานั้นเพียงพอต่อการดำเนินคดีผู้ถูกกล่าวหาต่อศาลหรือไม่ พนักงานอัยการจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กร CPIB และท้ายที่สุดองค์กร องค์กร Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ของประเทศออสเตรเลีย มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจไม่ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาเนื่องจากไม่มีมูลความผิด คือ หัวหน้าอัยการ กล่าวคือ เมื่อองค์กร ICAC ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ของประเทศออสเตรเลีย ดำเนินการสืบสวนสอบสวนแล้วเสร็จ จะต้องส่ง สำนวนการสืบสวนสอบสวนให้กับองค์กรอัยการ เพื่อให้หัวหน้าอัยการเป็นผู้พิจารณาว่าจะฟ้องร้อง ผู้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อศาลหรือไม่เท่านั้น อันเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของ องค์กร ICAC ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ อีกชั้นหนึ่งภายหลังจากที่ดำเนินการสืบสวนสอบสวนแล้วเสร็จ อัน เป็นการแสดงให้เห็นว่า สาธารณรัฐสิงคโปร์ เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเป็นองค์กรอิสระซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามการทุจริต เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทย ได้ตระหนักถึงหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการ ใช้อำนาจรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเพื่อป้องกันมิให้ มีการใช้อำนาจรัฐไปอย่างอำเภอใจ

สำหรับการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมี มติให้ข้อกล่าวหาไม่มีมูล ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. มาตรา 58 ไม่มีองค์กรภายนอกหรือองค์กรภายในเข้ามาตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจไม่ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาเนื่องจากไม่มีมูลความผิด กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะมีมติ ให้ข้อกล่าวหาที่ตกไป เรื่องกล่าวหาที่นั้นเป็นยุติไป เนื่องจากขั้นตอนหลังจากนี้จะไม่มีการภายนอก หรือองค์กรภายในเข้ามาตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าวแต่อย่างใด โดยพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. มาตรา 58 ก็กำหนดไว้ เพียงแต่ทำให้แจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้เปิดเผยเหตุของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ประชาชนทราบเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 87 ที่กำหนดให้แจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ ถูกกล่าวหาทราบ และให้เปิดเผยเหตุของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ประชาชนทราบเช่นกัน

ดังนั้น การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการมีมติให้ข้อกล่าวหาไม่มีมูล จึงไม่มีมาตรการทางกฎหมายจากทั้งองค์กรภายนอกและภายในเข้ามาตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจดังกล่าว ซึ่งแตกต่างจากองค์กรอิสระซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามการทุจริตในสาธารณรัฐสิงคโปร์ เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งมี

มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก ซึ่งเป็นการนำหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลมาใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ

## 2.วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีองค์กรภายนอกตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาและมีมติให้ข้อกล่าวหาไม่มีมูล

เมื่อพิจารณาองค์กรอิสระซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามการทุจริตของสาธารณรัฐสิงคโปร์ เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย แล้วจะพบว่า ในกระบวนการปราบปรามการทุจริตตั้งแต่ขั้นตอนการรับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน การไม่ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา หรือการดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา ล้วนมีมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าวจากทั้งองค์กรภายนอกและองค์กรภายใน โดยมี 2 ประเทศที่ใช้องค์กรภายในในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา คือ 1) องค์กร Corruption Practice Investigation Bureau หรือ CPIB ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าวโดยคณะกรรมการประเมินเรื่องร้องเรียน หรือ The Complaints Evaluation Committee (CEC) และ 2) องค์กร Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ของประเทศออสเตรเลีย ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าวโดยคณะกรรมการประเมิน หรือ The ICAC Assessment Panel ส่วนเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน จะใช้องค์กรภายนอกในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา คือ คณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงาน หรือ Operations Review Committee และทั้งสาธารณรัฐสิงคโปร์ เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ต่างใช้องค์กรภายนอกในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจไม่ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา (ไม่มีมูลความผิด) คือ องค์กรอัยการ เป็นองค์กรภายนอกที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าวขององค์กร Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ของประเทศออสเตรเลีย และ องค์กร Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ของประเทศออสเตรเลีย และคณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงาน หรือ Operations Review Committee เป็นองค์กรภายนอกที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าวขององค์กร Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่ง

สาธารณรัฐประชาชนจีน แต่เมื่อพิจารณาในส่วนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่แยกต่างหากจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ และมีเจตนารมณ์และจุดมุ่งหมายที่สำคัญในการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ก็เพื่อต้องการให้มีความเป็นกลางและมีความอิสระในการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเช่นเดียวกัน แต่จากการศึกษา ผู้ ศึกษาเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. นำหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐมาใช้กับ กรณีที่มีข้อสงสัยความผิดหรือดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาเท่านั้น โดยเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจโดยองค์กรภายนอก คือ องค์กรอัยการ องค์กรศาล รวมถึงผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา ตามแต่กรณี ส่วนกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะโดยมอบหมายกรรมการคนหนึ่งหรือหลายคน มีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวไว้พิจารณา หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดใหญ่มีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้ พิจารณา รวมทั้งกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ข้อกล่าวหาไม่มีมูล ไม่มีมาตรการทางกฎหมายใน การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอกหรือองค์กรภายใน หรือแม้กระทั่งการให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาและมีมติให้ข้อกล่าวหาไม่มีมูลแต่อย่างไร ซึ่งไม่เป็นไป ตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐที่จะต้องให้องค์กรหนึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบ การใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่ง รวมถึงมีอำนาจในการยับยั้งจำกัดการใช้อำนาจนั้น เพื่อเป็น หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ ดังนั้น การให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาและมีมติให้ข้อ กกล่าวหาไม่มีมูล โดยไม่มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบและถ่วงดุลอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อ กระบวนการยุติธรรมและสังคมได้

ทั้งนี้ ความแตกต่างระหว่างการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาและมีมติให้ข้อกล่าวหาไม่มีมูล กับองค์กร ปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ ปรากฏตามตารางเปรียบเทียบดังนี้

3. ตารางเปรียบเทียบการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.  
กรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาและมีมติให้ข้อกล่าวหาไม่มีมูล กับองค์กร  
ปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ

กฎหมาย ของแต่ละ ประเทศ	กฎหมาย The Prevention of Corruption Act 1960 ของสาธารณรัฐ สิงคโปร์	กฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Ordinance 1974 ของเขตปกครอง พิเศษฮ่องกง แห่ง สาธารณรัฐ ประชาชนจีน	กฎหมาย Independent Commission Against Corruption 1988 ของรัฐนิวเซาท์ เวลส์ ประเทศ ออสเตรเลีย	พระราชบัญญัติ ประกอบ รัฐธรรมนูญว่า ด้วยการป้องกัน และปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2561 ของประเทศ ไทย	ระเบียบ คณะกรรมการ ป้องกันและ ปราบปราม การทุจริต แห่งชาติว่า ด้วยการ ตรวจสอบและ ไต่สวน พ.ศ. 2561 ของประเทศ ไทย
การ ตรวจ สอบ และถ่วง ดุลโดย องค์กร ภายนอก	สำนักงาน อัยการสูงสุด และ องค์กรศาล	กระทรวงยุติธรรม และองค์กรศาล	หัวหน้าอัยการ และองค์กรศาล	องค์กรอัยการ องค์กรศาล และ ผู้บังคับบัญชา ของผู้ถูก กล่าวหา	องค์กรอัยการ องค์กรศาล และ ผู้บังคับบัญชา ของผู้ถูก กล่าวหา
กรณีใช้ อำนาจมี คำสั่งไม่ รับเรื่อง กล่าวหา	ไม่มีองค์กร ภายนอก แต่มีองค์กร ภายใน คือ คณะกรรมการ	คณะกรรมการ พิจารณาการ ปฏิบัติงาน หรือ Operations Review	ไม่มีองค์กร ภายนอก แต่มีองค์กรภายใน คือ คณะกรรมการ ประเมิน หรือ The	1. กรณี กรรมการคน หนึ่งหรือหลาย คน ไม่มีองค์กร ภายนอก และ	1. กรณี กรรมการคน หนึ่งหรือหลาย คน ไม่มีองค์กร ภายนอก และ

<p>กฎหมาย ของแต่ละ ประเทศ</p> <p>การ ตรวจ สอบ และถ่วง ดุลโดย องค์กร ภายนอก</p>	<p>กฎหมาย The Prevention of Corruption Act 1960 ของสาธารณรัฐ สิงคโปร์</p>	<p>กฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Ordinance 1974 ของเขตปกครอง พิเศษฮ่องกง แห่ง สาธารณรัฐ ประชาชนจีน</p>	<p>กฎหมาย Independent Commission Against Corruption 1988 ของรัฐนิวเซาท์ เวลส์ ประเทศ ออสเตรเลีย</p>	<p>พระราชบัญญัติ ประกอบ รัฐธรรมนูญว่า ด้วยการป้องกัน และปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2561 ของประเทศ ไทย</p>	<p>ระเบียบ คณะกรรมการ ป้องกันและ ปราบปราม การทุจริต แห่งชาติว่า ด้วยการ ตรวจสอบและ ไต่สวน พ.ศ. 2561 ของประเทศ ไทย</p>
<p>ไว้ พิจารณา</p>	<p>ประเมินเรื่อง ร้องเรียน หรือ The Complaints Evaluation Committee (CEC)</p>	<p>Committee  *ประกอบด้วย กรรมการที่มาจาก ภาคประชาชน</p>	<p>ICAC Assessment Panel และให้แจ้ง มติให้ผู้กล่าวหา ทราบ</p>	<p>องค์กรภายใน และหากผู้ กล่าวหาไม่เห็น ด้วยอาจมี หนังสือให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวน คำสั่งได้ 2. กรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มี องค์กรภายนอก และองค์กร ภายใน เพียงแต่ กำหนดให้แจ้ง คำสั่งให้ผู้ กล่าวหาทราบ</p>	<p>องค์กรภายใน และหากผู้ กล่าวหาไม่เห็น ด้วยอาจมี หนังสือให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนคำสั่ง ได้ 2. กรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มี องค์กร ภายนอก และ องค์กรภายใน เพียงแต่ กำหนดให้แจ้ง คำสั่งให้ผู้</p>



<p>กฎหมาย ของแต่ละ ประเทศ</p> <p>การ ตรวจ สอบ และถ่วง ดุลโดย องค์กร ภายนอก</p>	<p>กฎหมาย The Prevention of Corruption Act 1960 ของสาธารณรัฐ สิงคโปร์</p>	<p>กฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Ordinance 1974 ของเขตปกครอง พิเศษฮ่องกง แห่ง สาธารณรัฐ ประชาชนจีน</p>	<p>กฎหมาย Independent Commission Against Corruption 1988 ของรัฐนิวเซาท์ เวลส์ ประเทศ ออสเตรเลีย</p>	<p>พระราชบัญญัติ ประกอบ รัฐธรรมนูญว่า ด้วยการป้องกัน และปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2561 ของประเทศ ไทย</p>	<p>ระเบียบ คณะกรรมการ ป้องกันและ ปราบปราม การทุจริต แห่งชาติว่า ด้วยการ ตรวจสอบและ ไต่สวน พ.ศ. 2561 ของประเทศ ไทย</p>
					<p>กล่าวหาทราบ</p>
<p>กรณีใช้ อำนาจมี มติให้ข้อ กล่าวหา ไม่มีมูล</p>	<p>สำนักงาน อัยการสูงสุด</p>	<p>คณะกรรมการ พิจารณาการ ปฏิบัติงาน หรือ Operations Review Committee  *ประกอบด้วย กรรมการที่มาจาก ภาคประชาชน</p>	<p>หัวหน้าอัยการ</p>	<p>ไม่มีองค์กรนอก และภายใน เพียงแต่ให้แจ้ง มติให้ผู้ถูก กล่าวหาทราบ และให้เปิดเผย เหตุของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ ประชาชนทราบ</p>	<p>ไม่มีองค์กร นอกและ ภายใน เพียงแต่ให้แจ้ง มติให้ผู้ถูก กล่าวหาทราบ และให้เปิดเผย เหตุของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ ประชาชน ทราบ</p>

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

ในการดำเนินงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทุกขั้นตอนต้องตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐได้เสมอ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลโดยองค์กรภายนอกหรือองค์กรภายในหน่วยงานเอง ซึ่งการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจจากองค์กรภายนอก คือ การตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) เพื่อคานอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐในกระบวนการยุติธรรม อันนำไปสู่ความถูกต้อง เป็นธรรม และความเป็นภาวะวิสัย ของการดำเนินคดีอาญา และประการสำคัญเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ ซึ่งเป็นหลักที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรต่างๆ ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด โดยการกำหนดให้ขั้นตอนการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมทุกขั้นตอนจะต้องโปร่งใส และสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ อันเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนทุกภาคส่วนโดยไม่จำกัดว่าบุคคลนั้นจะมีสถานะทางสังคมอย่างไร กล่าวคือ ในการดำเนินคดีอาญาในกระบวนการยุติธรรมนั้นจะต้องปฏิบัติต่อประชาชนภายในรัฐให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด บังคับใช้กฎหมายแก่ทุกคนอย่างเท่าเทียมกันไม่เลือกปฏิบัติ และจะต้องเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพต่างๆ ของประชาชน โดยยอมตนให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเคร่งครัด และตราบดึกที่กฎหมายยังบังคับใช้อยู่ กฎหมายนั้นก็ผูกมัดรัฐอยู่เสมอ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ถูกตราขึ้นด้วยวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อกำหนดกลไกในการจัดโครงสร้างของหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต เทียบธรรม การวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบและขจัดการทุจริต และประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด เพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจเนื่องด้วยปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นปัญหาที่อยู่คู่กับสังคมไทยมายาวนาน การตรวจสอบการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีความร่วมมือขององค์กรที่มีหน้าที่โดยตรงเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ถูกก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้มีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานธุรการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นๆ แยกต่างหากจากหน่วยงานอื่นของรัฐ และ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ยังคงสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ 2560 และยังคงหลักการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเด็ดขาดตลอดมา และได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการวินิจฉัยชี้มูลความผิดได้อย่างกว้างขวาง พร้อมทั้งมีบทลงโทษผู้กระทำความผิดที่รุนแรง อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวก็ได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีที่มีมติชี้มูลความผิดเพื่อดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาไว้ กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติกรณีมีมูลความผิดที่จะดำเนินคดีในทางอาญากับผู้ถูกกล่าวหาแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องส่งรายงาน เอกสาร และพยานหลักฐาน พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ หรือหากเป็นกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย ก็จะต้องส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาต่อไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งถือเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าวโดย องค์กรภายนอก คือ องค์กรอัยการ องค์กรศาล และผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา แล้วแต่กรณี อีก หนึ่ง อันเป็นการคานอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันในการ ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่หากว่าเรื่องกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้ง กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายกรรมการคนหนึ่งหรือหลายคน มีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้ ดำเนินการ ไม่ว่าจะด้วยเหตุเรื่องกล่าวหาไม่มีข้อมูลหรือรายละเอียดไม่เพียงพอที่จะดำเนินการต่อไป หรือความผิดที่กล่าวหาไม่ได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเป็นเรื่องที่ห้าม ไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณาตามมาตรา 54 หรือมาตรา 55 (1) รวมถึงกรณีที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยเรื่องไต่สวนแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวไม่มีมูลความผิดจึงไม่ดำเนินคดีกับผู้ ถูกกล่าวหา กลับปรากฏว่ากรณีดังกล่าวไม่ได้มีองค์กรใดไม่ว่าจะเป็นองค์กรภายนอกหรือองค์กร ภายในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเอง เข้ามาตรวจสอบและ ถ่วงดุลการใช้อำนาจไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาและมีมติให้ข้อกล่าวหาไม่มีมูลแต่อย่างใด เพียงแต่ กำหนดว่ากรณีที่เป็นคำกล่าวหาให้แจ้งผลให้ผู้กล่าวหาทราบเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการ ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐในรัฐที่เป็นนิติรัฐพึงจะมีเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครอง

สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครอง จะต้องไม่มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจเด็ดขาดอันจะนำไปสู่การใช้อำนาจนั้นอย่างอำเภอใจ

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรอิสระในการปราบปรามการทุจริตกรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาและไม่ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาเนื่องจากไม่มีมูลความผิดเพื่อเปรียบเทียบกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทย ผู้ศึกษาได้เน้นศึกษาองค์กรที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศที่ล้วนเคยประสบปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ค่อนข้างสูงในอดีตเช่นเดียวกับประเทศไทย อีกทั้งมีลักษณะการก่อตั้งคล้ายกับประเทศไทย คือ มีสถานะเป็นองค์กรอิสระ และเป็นองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ปราบปรามการทุจริตที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศว่าสามารถปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้รับคะแนนความโปร่งใสด้านการปราบปรามการทุจริตในลำดับต้นๆของโลก ได้แก่ องค์กร Corruption Practice Investigation Bureau หรือ CPIB ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ องค์กร Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และองค์กร Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ของประเทศออสเตรเลีย โดยจากการสำรวจขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ซึ่งมีการจัดลำดับดัชนีการรับรู้การทุจริต หรือ Corruption Perceptions Index : (CPI) ซึ่งเป็นดัชนีที่สะท้อนภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก พบว่า ประเทศสิงคโปร์ มีดัชนีการรับรู้การทุจริต อยู่ในลำดับที่ 5 ด้วยคะแนนสูงถึง 83 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 ส่วนเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน อยู่ในลำดับที่ 14 ด้วยคะแนน 75 คะแนน และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ของประเทศออสเตรเลีย อยู่ในลำดับที่ 14 ด้วยคะแนน 75 คะแนน ในขณะที่ประเทศไทยนั้นอยู่ในลำดับที่ 108 ด้วยคะแนน 35 คะแนน ในขณะที่ประเทศไทยนั้นอยู่ในลำดับที่ 108 ด้วยคะแนนเพียง 35 คะแนน เท่านั้น

โดยองค์กร Corruption Practice Investigation Bureau หรือ CPIB ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี องค์กร Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ขึ้นตรงต่อผู้บริหารสูงสุดของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง และองค์กร Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ของประเทศออสเตรเลีย ทำงานภายใต้รัฐสภา ในส่วนของโครงสร้างและอำนาจภายในองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ปราบปรามการทุจริตของทั้งสามประเทศ จะมีลักษณะการแบ่งโครงสร้างภายในองค์กรที่มีความคล้ายกัน โดยจะมีการแบ่งหน่วยงานภายในโดยแยกตามหน้าที่หลักๆ คือ หน่วยงานปราบปรามการทุจริต หน่วยงานป้องกันการทุจริต และหน่วยงานสนับสนุนอื่นๆ ซึ่ง องค์กร CPIB ของสาธารณรัฐสิงคโปร์จะเน้นไปในการปราบปรามการทุจริตเป็นหลัก ส่วนองค์กร ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และองค์กร ICAC ของรัฐนิวเซาท์

เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย จะเน้นไปในด้านการปราบปราม การป้องกัน รวมถึงการให้ความรู้ให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานอื่นๆ สำหรับงานด้านการปราบปรามการทุจริตของแต่ละองค์กรนั้นจะเน้นไปที่การสืบสวนสอบสวนเพื่อให้ข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำความผิดฐานทุจริตตามที่มีการกล่าวหาหรือไม่ โดยกระบวนการขั้นตอนจะเริ่มตั้งแต่การรับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนการพิจารณาว่าเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนนั้นอยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรหรือไม่ มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไปหรือไม่ หากปรากฏว่าเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนนั้นอยู่ในหน้าที่และอำนาจ มีพยานหลักฐานในเบื้องต้นเพียงพอที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไปก็จะเข้าสู่กระบวนการสืบสวนสอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงตามที่มีการกล่าวหา เพื่อลดขั้นตอนการดำเนินการและทำให้การปราบปรามการทุจริตในแต่ละเรื่องเกิดความรวดเร็ว อีกทั้ง ทุกละเมิดจะมีการแยกอำนาจสืบสวนสอบสวนออกจากอำนาจฟ้องคดี โดยเมื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนเรื่องกล่าวหาแล้วเสร็จ ทั้งองค์กร CPIB ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ องค์กร ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และองค์กร ICAC ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย จะไม่มีอำนาจในการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเป็นคดีต่อศาล เพื่อเป็นการคานอำนาจหรือถ่วงดุลอำนาจกัน เพื่อไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด อันเป็นไปตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐนั่นเอง

ในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจกรณีดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา เนื่องจากข้อกล่าวหา มีมูลการกระทำความผิดนั้น องค์กร Corruption Practice Investigation Bureau หรือ CPIB ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ มีองค์กรภายนอกที่เข้ามาตรวจสอบการและถ่วงดุลการใช้อำนาจในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด คือ สำนักงานอัยการสูงสุด และองค์กรศาล ส่วนองค์กร Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน มีองค์กรภายนอกที่เข้ามาตรวจสอบการและถ่วงดุลการใช้อำนาจในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด คือ กระทรวงยุติธรรม และองค์กรศาล และองค์กร Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย มีองค์กรภายนอกที่เข้ามาตรวจสอบการและถ่วงดุลการใช้อำนาจในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด คือ หัวหน้าอัยการ และองค์กรศาล ส่วนการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจกรณีไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา นั้น องค์กร ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน จะมีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา คือ คณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงาน หรือ Operations Review Committee ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยผู้แทนจากหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายของกระทรวงยุติธรรม ตำรวจ ฝ่ายบริหารหรือปกครอง ตัวแทนจากองค์กร ICAC ทั้งยังมีผู้แทนจากภาคประชาชนซึ่งเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมและมีความซื่อสัตย์สุจริต ทำหน้าที่ในการพิจารณาและตรวจสอบการเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนที่องค์กร ICAC ไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการ ส่วนองค์กร CPIB ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ไม่มีองค์กรภายนอก

เข้ามาตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา หากแต่มีองค์กรภายใน คือ คณะกรรมการประเมินเรื่องร้องเรียน หรือ The Complaints Evaluation Committee (CEC) ที่แต่งตั้งโดยผู้อำนวยการองค์กร CPIB ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและคัดกรองเรื่องร้องเรียนที่องค์กร CPIB ได้รับมาในเบื้องต้นว่าเป็นเรื่องกล่าวหาเรื่องร้องเรียนที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของ CPIB หรือไม่ และองค์กร ICAC ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ไม่มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา หากแต่มีองค์กรภายใน คือ คณะกรรมการประเมิน หรือ The ICAC Assessment Panel ทำหน้าที่พิจารณาและตัดสินใจว่าจะรับหรือไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการต่อไปหรือไม่ และการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจกรณีไม่ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาอันเนื่องมาจากข้อกล่าวหาไม่มูล นั้น องค์กร ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจไม่ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาเนื่องจากไม่มีมูลความผิด คือ คณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงาน หรือ Operations Review Committee ซึ่งเป็นองค์กรภายนอกเดียวกันกับที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา ส่วนองค์กร CPIB ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจไม่ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาเนื่องจากไม่มีมูลความผิด คือ สำนักงานอัยการสูงสุด ส่วนองค์กร ICAC ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ของประเทศออสเตรเลีย มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจไม่ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาเนื่องจากไม่มีมูลความผิด คือ หัวหน้าอัยการ

ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปรียบเทียบกับองค์กรอิสระซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศแล้วเห็นว่า ในการใช้อำนาจดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาเนื่องจากข้อกล่าวหาไม่มูล ทั้งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศและองค์กรอิสระซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศ ทั้งสามประเทศ ล้วนมีมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าวโดยองค์กรภายนอก ซึ่งเป็นไปตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐตามบทที่ 2 แล้ว ส่วนมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจกรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาและกรณีมีมติให้ข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรอิสระซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศแล้วเห็นว่า ในการใช้อำนาจมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาและกรณีมีมติให้ข้อกล่าวหาไม่มีมูลขององค์กรอิสระซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศทั้งสามประเทศ ล้วนมีมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าว สำหรับกรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณานั้น บางองค์กรมีการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก และบางองค์กรมีการตรวจสอบและถ่วงดุลโดยองค์กรภายใน หากแต่ในส่วนของกรณีมีมติให้ข้อกล่าวหาตกไป หรือการไม่ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ทุก

องค์กรล้วนมีมาตรการตรวจสอบและถ่วงดุลโดยองค์กรภายนอกทั้งสิ้น นอกจากนั้น บางองค์กรยังเปิดโอกาสให้มีส่วนแทนจากภาคประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจดังกล่าวได้อีกด้วย กลับกันในส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งในกรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่อง กล่าวหาไว้พิจารณา และกรณีมีมติให้ข้อกล่าวหาไม่มีมูล หรือการไม่ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจดังกล่าวทั้งโดยองค์กรภายนอกและ ภายในแต่อย่างใด ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจรัฐในบทที่ 2

## 2. ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้ อำนาจมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา และกรณีมีมติให้ข้อกล่าวหาไม่มี มูล โดยไม่มีองค์กรภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจดังกล่าว ถือเป็นข้อบกพร่อง หนึ่งของ การใช้ อำนาจรัฐ เนื่องด้วยไม่เป็นไปตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจรัฐ ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนี้

### 2.1 กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา และกรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่งไม่รับ เรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจกรณี ไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาขององค์กรอิสระซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศในบท ที่ 3 แล้ว เห็น ว่า องค์กร Independent Commission Against Corruption (ICAC) หรือ คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันแห่งฮ่องกง ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐ ประชาชนจีน มีมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจดังกล่าวโดยองค์กร ภายนอกที่ครบถ้วนมากที่สุด คือ คณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงาน หรือ Operations Review Committee กล่าวคือ คณะกรรมการดังกล่าวเป็นองค์กรภายนอกที่มีความเป็นอิสระจากองค์กร ICAC และประการสำคัญคือ คณะกรรมการดังกล่าวมีผู้แทนของภาคประชาชนเป็นกรรมการรวมอยู่ ด้วย ผู้ศึกษาจึงเสนอแนะว่า ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้ อำนาจมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้ พิจารณา ควรจะต้องนำมาตราทางกฎหมายในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจดังกล่าวของ องค์กร ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนมาเป็นต้นแบบในการแก้ไข

เพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาเรื่องใดไว้พิจารณา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 49 วรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานการตรวจสอบเบื้องต้น พร้อมเอกสารหลักฐานทั้งหมด ความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังอัยการสูงสุด เพื่อพิจารณาว่าเรื่องกล่าวหาอันมีข้อมูลหรือรายละเอียดเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนต่อไปหรือไม่ หรือควรยุติเรื่องดังกล่าวตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่ง หากอัยการสูงสุดเห็นว่าเรื่องดังกล่าวไม่มีข้อมูลหรือรายละเอียดเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนต่อไปก็ให้ยุติเรื่องดังกล่าว แต่หากเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมีข้อมูลหรือรายละเอียดเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวน กล่าวคือ ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ให้ส่งรายงานการตรวจสอบเบื้องต้น พร้อมเอกสารหลักฐานทั้งหมด ความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และความเห็นของอัยการสูงสุด ไปให้คณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงานเป็นผู้พิจารณาเพื่อให้ได้ข้อยุติ หากคณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงานพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องกล่าวหาไม่มีข้อมูลหรือรายละเอียดเพียงพอที่จะดำเนินการต่อไป ก็ให้ส่งเรื่องคืนคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนผู้ถูกกล่าวหาต่อไป แต่หากเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีข้อมูลหรือรายละเอียดไม่เพียงพอที่จะดำเนินการต่อไปก็ให้พิจารณายุติเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ คณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงานจะต้องมีจำนวนกรรมการ 9 คน เท่ากับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนจากภาคประชาชนและไม่เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน 5 คน และกรรมการโดยตำแหน่งอีก 4 คน ได้แก่ 1. ตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. 2. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ 3. อัยการสูงสุด และ 4. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ดังเช่นกรรมการโดยตำแหน่งของคณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงาน หรือ Operations Review Committee

## 2.2 กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ข้อกล่าวหาไม่มูล

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจกรณีไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาขององค์กรอิสระซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศในบทที่ 3 แล้วเห็นว่า องค์กร Independent Commission Against Corruption (ICAC) หรือ คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันแห่งฮ่องกง ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน มีมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าวโดยองค์กรภายนอก คือคณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงาน หรือ Operations Review Committee ส่วนขององค์กร Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ และองค์กร Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ของประเทศออสเตรเลีย มีมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าวโดย



องค์กรภายนอก คือ องค์กรอัยการ ซึ่งเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก ตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ ผู้ศึกษาจึงเสนอแนะว่า กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจมีมติให้ข้อกล่าวหาไม่มีมูล ควรให้องค์กรอัยการโดยอัยการสูงสุดเข้ามาตรวจสอบ และถ่วงดุลการใช้อำนาจให้ข้อกล่าวหาไม่มีมูล เพื่อพิจารณาว่าควรยุติเรื่องไต่สวนตามที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติหรือไม่ เพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกชั้นหนึ่ง และหากอัยการสูงสุดพิจารณารายงาน ส่วนงานการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน ความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วเห็นว่าเรื่องไต่สวนไม่มีมูลความผิดตามที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ก็ให้ยุติเรื่องดังกล่าว แต่หากอัยการสูงสุดเห็นว่าเรื่องไต่สวนดังกล่าวมีมูล ความผิดที่จะดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาได้ กล่าวคือ อัยการสูงสุดไม่เห็นด้วยกับความเห็นของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ให้ส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน ความเห็นของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และความเห็นของอัยการสูงสุดไปยังคณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงานซึ่ง ประกอบกรรมการ 9 คน ตามข้อที่ 2.1 ข้างต้น เป็นผู้พิจารณาเพื่อให้ได้ข้อยุติ หากคณะกรรมการ พิจารณาการปฏิบัติงานพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีความผิด ก็ให้ดำเนินการต่อไป โดยให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลต่อไป แต่หากเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลก็ให้พิจารณายุติเรื่อง ดังกล่าว

กล่าวคือ ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงานประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนจากภาคประชาชนและไม่เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐ จำนวน 5 คน และกรรมการโดยตำแหน่งอีก 4 คน ได้แก่ 1. ตำแหน่งเลขาธิการ คณะกรรมการ ป.ป.ช. 2. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ 3. อัยการสูงสุด และ 4. ปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรี รวมกรรมการทั้งหมด 9 คน ให้มีหน้าที่ในการพิจารณาและตรวจสอบกรณี ที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด มีความเห็นไม่ตรงกัน หรือหาข้อยุติในเรื่องตรวจสอบ เบื้องต้นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา และเรื่องไต่สวนที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ข้อกล่าวหาไม่มีมูล โดยให้คณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงานมีหน้าที่ และอำนาจรวบรวมพยานหลักฐานเช่นเดียวกับคณะกรรมการร่วม<sup>107</sup> และมีอำนาจในการพิจารณา เพื่อยุติเรื่องทั้งกรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการ และกรณีมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล รวมทั้งส่งเรื่องกลับให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบและไต่สวนตามประเด็นที่ เห็นสมควรเพื่อให้สมบูรณ์ต่อไปได้ และให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยให้เพิ่มบทบัญญัติกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มี

<sup>107</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

คำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา และกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้ส่งรายงานการตรวจสอบเบื้องต้น รายงาน ส่วนงานการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน ความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการตรวจสอบว่าเรื่องดังกล่าวมีข้อมูลหรือรายละเอียดเพียงพอที่จะดำเนินการต่อไปหรือไม่ หรือข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดหรือไม่ แล้วแต่กรณี หากเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมีข้อมูลหรือรายละเอียดไม่เพียงพอที่จะดำเนินการต่อไป หรือข้อกล่าวหาไม่มีมูลตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งหรือมติ แล้วแต่กรณี ก็ให้ยุติเรื่องดังกล่าว แต่หากเห็นว่าเรื่องกล่าวหา มีข้อมูลหรือรายละเอียดเพียงพอที่จะดำเนินการต่อไป ก็ให้ส่งเรื่องคืนคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนผู้ถูกกล่าวหาต่อไป และในกรณีเรื่องไต่สวนหากคณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงานพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลการกระทำความผิด ก็ให้ดำเนินการต่อไปโดยให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลต่อไป

โดยมีรายละเอียดในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ดังนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4 โดยเพิ่มบทนิยามคณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงาน “คณะกรรมการพิจารณา” หมายความว่า คณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงาน
2. เพิ่มเติมในส่วนของหมวด 1 ส่วนที่ 3 การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้มีคณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงาน กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงาน ดังนี้

มาตรา 45/1 ให้มีคณะกรรมการพิจารณา โดยให้สำนักงานเป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติงาน ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเก้าคน ซึ่งประธานและกรรมการห้าคน แต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถ ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ คัดเลือกโดยรัฐสภา

ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการคุณสมบัติของผู้ซึ่งได้รับการสรรหาตามมาตรา 9 และคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของกรรมการ ป.ป.ช. มาตรา 10 และมาตรา 11 มาใช้บังคับแก่กรรมการพิจารณาตามความวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้เป็นกรรมการพิจารณาโดยตำแหน่ง

- (1) เลขาธิการ
- (2) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
- (3) อัยการสูงสุด
- (4) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ให้กรรมการพิจารณา มีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

มาตรา 45/2 ให้คณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงานมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณายุติเรื่องกรณีที่มีความเห็นของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ตรงกันในเรื่องตรวจสอบเบื้องต้น และสำนวนการไต่สวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา ตามมาตรา 49 หรือมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ตามมาตรา 58

ให้นำความในมาตรา 34 (1) (2) (3) และ (4) มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงาน ด้วยโดยอนุโลม

### 3. แก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของหมวด 2 การไต่สวน ดังนี้

มาตรา 49/1 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาแล้ว ให้ส่งรายงานการตรวจสอบเบื้องต้น เอกสาร หลักฐาน และความเห็น พร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ ไปยังอัยการสูงสุด ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ที่มีคำสั่ง เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการพิจารณาว่าเห็นควรยุติเรื่องดังกล่าวหรือไม่

ให้นำความในวรรคหนึ่ง มาใช้บังคับแก่กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายกรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยโดยอนุโลม

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานการตรวจสอบเบื้องต้นแล้ว ให้อัยการสูงสุดพิจารณาเรื่องดังกล่าวภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานการตรวจสอบเบื้องต้น

ในกรณีที่อัยการสูงสุดไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยระบุเหตุผลให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน และให้ส่งรายงานการตรวจสอบเบื้องต้น เอกสาร หลักฐาน ความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และความเห็นของอัยการสูงสุด พร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ ให้คณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงานเป็นผู้พิจารณาหาข้อยุติ

มาตรา 58/1 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็น พร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ ไปยังอัยการสูงสุด ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิมติ เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการพิจารณาว่าเห็นควรยุติเรื่องดังกล่าวหรือไม่

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนข้อกล่าวหาไม่มีมูลแล้ว ให้อัยการสูงสุดพิจารณาเรื่องดังกล่าวภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวนนั้น

ในกรณีที่อัยการสูงสุดไม่เห็นด้วยกับมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยระบุเหตุผลให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน และให้ส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสาร หลักฐาน ความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และความเห็นของอัยการสูงสุด พร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ ให้คณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงานเป็นผู้พิจารณาหาข้อยุติ

ทั้งนี้ เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ดังนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของหมวด 3 การตรวจสอบ ดังนี้

ข้อ 45/1 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่เรื่องกล่าวหาใดไว้พิจารณาแล้ว ให้ส่งรายงานการตรวจสอบเบื้องต้น เอกสาร หลักฐาน และความเห็น พร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ ไปยังอัยการสูงสุด ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ที่มีคำสั่ง เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการพิจารณาว่าเห็นควรยุติเรื่องดังกล่าวหรือไม่

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานการตรวจสอบเบื้องต้นแล้ว ให้อัยการสูงสุดพิจารณาเรื่องดังกล่าวภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานการตรวจสอบเบื้องต้น

ในกรณีที่อัยการสูงสุดไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยระบุเหตุผลให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน และให้ส่งรายงานการตรวจสอบเบื้องต้น เอกสาร หลักฐาน ความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และความเห็นของอัยการสูงสุด พร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ ให้คณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงานเป็นผู้พิจารณาหาข้อยุติ

ข้อ 46/1 ให้นำความในข้อ 45/1 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับแก่กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายกรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยโดยอนุโลม

2. แก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของหมวด 4 ส่วนที่ 5 การพิจารณาและจัดทำสำนวนการไต่สวน ดังนี้

ข้อ 87/1 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็น พร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ ไปยังอัยการสูงสุด ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิมติ เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการพิจารณาว่าเห็นควรยุติเรื่องดังกล่าวหรือไม่

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนข้อกล่าวหาไม่มีมูลแล้ว ให้อัยการสูงสุดพิจารณาเรื่องดังกล่าวภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวนนั้น

ในกรณีที่อัยการสูงสุดไม่เห็นด้วยกับมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยระบุเหตุผลให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน และให้ส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสาร หลักฐาน ความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และความเห็นของอัยการสูงสุด พร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ ให้คณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติงานเป็นผู้พิจารณาหาข้อยุติ



บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย

## บรรณานุกรม

- กระทรวงมหาดไทย. (2567). *กลไกป้องกันและขจัดความทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยงานภาครัฐ*. 5 มิถุนายน 2567. สืบค้นจาก <http://www.ic.moi.go.th/doc/nps/nps68/is/g5.pdf>
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2565). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ*. วิญญูชน.
- เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว. (2555). *สิงคโปร์และฮ่องกงปราบคอร์รัปชันได้อย่างไร*. กรุงเทพฯ: กรู๊ฟ.
- คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ. (2567) *สาธารณรัฐสิงคโปร์กับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>
- จุมพล รัตธนาภส. (2562). *อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามหลักนิติธรรมและนิติรัฐ*. [การศึกษาค้นคว้าอิสระ ปริญญา มหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์].
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2561). *องค์กรอิสระ: ข้อพิจารณาทางกฎหมายมหาชน*. วิญญูชน.
- ไทยพับลิก้า. (2567). *เปิดโปรไฟล์หน่วยงานต่อต้านคอร์รัปชันทั่วโลก (ตอนที่ 1) รู้จัก CPIB*. (2560, 20 เมษายน). <https://thaipublica.org/2017/04/hesse004-69/>.
- ธนิต สมร เสนีย์สุนทรกุล. (2566). *กลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ออกฤทธิ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ : ศึกษาเฉพาะกรณีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1*. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง*, 7(1). 259-313.
- นพดล เสงเจริญ. (2549). *องค์กรอิสระ : ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ*. *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 7(21), 43-75.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชนเล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*. นิติธรรม.
- บัญชา กองทอง. (2567) *แนวทางการแก้ไขปัญหาและการป้องกันการคอร์รัปชันของเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง*. ห้องสมุดสถาบันพระปกเกล้า. <https://www.kpi-lib.com/elib/cgi-bin/opacexe.exe?op=mmvw&db=Main&sid=&skin=s&usid=&mmid=5096&bid=22843&lang=1>

- บัญญัติ เลิศมณีรัตน์. (2544). *อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันมีมูลความผิดทางวินัย*. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช]. นนทบุรี.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2555). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. (พิมพ์ครั้งที่ 4).: วิญญูชน.
- ประพันธ์ ทรัพย์แสง. *แนวคิดพื้นฐานแลกระบวนการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*. (2564). ใน *ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพยานชั้นสูง*, เล่มที่ 2, หน่วยที่ 15, นนทบุรี : สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ประชาไท. (2553). *นิติรัฐที่ไร้นิติธรรม*. (2553, 11 พฤษภาคม).  
<https://prachatai.com/journal/2010/05/29396>
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (2478, 10 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 52. หน้า 598-721.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. (2551). รายงานผลการวิจัยการคอร์รัปชันในระบบราชการไทย. สำนักงาน ป.ป.ป. . กรุงเทพมหานคร.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (2561, 21 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 52 ก. หน้า 1-80.
- พนา โสถถิยาภย์. (2552). *อำนาจรัฐกับการดำเนินคดีอาญาของผู้เสียหาย*. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต]. นนทบุรี.
- พิมพ์กานต์ ทิศอุ้น. (2555). *โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551*. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช]. นนทบุรี.
- พุดผิพร เจียรประวัติ. (2560), คำสั่งไม่ฟ้องถ่วงดุลได้ด้วยใคร. *วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย*, 12(39), 1-12.
- พงศกร เคยสนธิ. (2560). *การตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1*. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. มหาวิทยาลัยศรีปทุม] กรุงเทพมหานคร.
- มรุสันต์ โสรรัตน์. (2558). *การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ*. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. กรุงเทพมหานคร.

- มานิต จุ่มปา. (2554). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 3). วี.พริ้น (1991).
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. หน้า 1-90.
- วิสิฐ ญาณภริต, วารี นาสกุล, วิชญา เครืองาม, ณัชชชญาทองจันทร์ และธนาสาร จองพานิชย์. (2559). บริบทหลักนิติธรรมในต่างประเทศ. *วารสารเกษมบัณฑิต*, 17(1), 86-99.
- วิทยากร เชียงกุล. (2549). *แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล เปรียบเทียบไทยกับประเทศอื่น*. สายธาร.
- วีระ สมความคิด. (2548). องค์กรอิสระกับความคาดหวังของประชาชน. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภา*, 4(1), 21-26.
- วรชัย แสนสีระ. (2554) การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ. *วารสารจุลนิติ*, 8(6). 149-155.
- ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ และสุรียา พลสิม. (2562). *บทบาทของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกัน ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศสิงคโปร์ ฮองกง และเกาหลีใต้*. ขอนแก่น: วิทยาลัย ปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สุขุม นวลสกุล. (2519). *ทฤษฎีการเมืองแห่งนวมัย*. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). *เขตบริหารพิเศษฮองกงกับการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต*. [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=44901.Hong Kong](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=44901.Hong Kong)
- หยุด แสงอุทัย. (2538). *หลังรัฐธรรมนูญทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- อมร จันทสมบุรณ์.(2544). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อุดม รัฐอมฤต. (2544). *รายงานวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการวิจัยและพัฒนา รัฐสภา ประเด็น การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย*. สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร.
- Corruption Practice Investigation Bureau. (2024). *Management Of Corruption Complaints*. <https://www.cpib.gov.sg/about-corruption/prevention-and-education/management-of-corruption-complaints/>.
- Hong Kong Independent Commission Against Corruption. (2024). *Brief History*. <https://www.icac.org.hk/en/about/history/index.html>.



- Hong Kong Independent Commission Against Corruption. (2024). *Operations Review Committee*. <https://www.icac.org.hk/en/about/power/check/advisory/orc/index.html>.
- Hong Kong Independent Commission Against Corruption. (2024). *Corruption Prevention Advisory Committee*. <https://www.icac.org.hk/en/about/power/check/advisory/cpac/index.html>.
- Hong Kong Independent Commission Against Corruption. (2024). *Citizens Advisory Committee on Community Relations*. ICAC, HKSAR - Citizens Advisory Committee on Community Relations.
- Hong Kong Independent Commission Against Corruption. (2024). *Report Corruption Channels*. <https://www.icac.org.hk/en/rc/channel/index.html>.
- Hong Kong Independent Commission Against Corruption. (2024). *Investigation Procedures*. <https://www.icac.org.hk/en/rc/op/index.html>.
- Hong Kong Independent Commission Against Corruption. (2024). *Legal Empower*. <https://www.icac.org.hk/en/about/power/index.html>.
- Independent Commission Against Corruption. (2024). *Independence and accountability*. <https://www.icac.nsw.gov.au/about-the-nsw-icac/independence-and-accountability>.
- Independent Commission Against Corruption. (2024). *Employees of the ICAC*. <https://www.icac.nsw.gov.au/about-the-nsw-icac/organisational-structure/employees-of-the-icac>.
- Independent Commission Against Corruption. (2024). *Organisational structure*. <https://www.icac.nsw.gov.au/about-the-nsw-icac/organisational-structure>.
- Independent Commission Against Corruption. (2024). *Investigation process*. <https://www.icac.nsw.gov.au/investigations/investigation-process>.
- Independent Commission Against Corruption. (2024). *How the ICAC manages reports of corrupt conduct*. <https://www.icac.nsw.gov.au/reporting/how-and-what-to-report/how-the-icac-manages-reports-of-corrupt-conduct>.
- Independent Commission Against Corruption. (2024). *Advisory Committee on Corruption*. <https://www.icac.org.hk/en/about/power/check/advisory/acoc/index.html>.
- Independent Commission Against Corruption Act 1988.

Transparency International the global coalition against corruption. (2024). *CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/ven>.

The Prevention of Corruption Act 1960 (1960, 17 June)

Treatment of Offenders. (2024). *INVESTIGATION AND PROSECUTION OF CORRUPTION OFFENCES*.

[https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS\\_No86/No86\\_15VE\\_Hin2.pdf](https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No86/No86_15VE_Hin2.pdf).

The Independent Commission Against Corruption Ordinance 1974. (1974, 15 February).

Transparency International the global coalition against corruption. (2024). *CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/aus>

United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the

United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders. (2024). *COMBATING CORRUPTION IN HONG KONG*.

[https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS\\_No77/No77\\_05VE\\_Kwok-chung1.pdf](https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No77/No77_05VE_Kwok-chung1.pdf)

This is Mendeley biography



## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นางสาวณัฐนรี นวลชื่น
วัน เดือน ปี เกิด	16 กรกฎาคม 2538
สถานที่เกิด	จังหวัดสงขลา
ที่อยู่ปัจจุบัน	157/1 หมู่ 4 ตำบลสทิงหม้อ อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา
ประวัติการศึกษา	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ จาก พ.ศ. 2557 - 2561 นิติศาสตรบัณฑิต
ประวัติการทำงาน	สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

