

## ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

กัญจนรัตน์ วิทยาเกียรติเลิศ<sup>1</sup> สุขสมัย สุทธิบัติ<sup>2</sup>  
บุญมี พันธุ์ไทย<sup>3</sup> สุเมธ รอยกุลเจริญ<sup>4</sup>

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) เปรียบเทียบที่มา รูปแบบ โครงสร้าง และหน้าที่และอำนาจระหว่างองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตไทยและต่างประเทศ (2) ปัญหาเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (3) ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และ (4) เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้เป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสม และสอดคล้องกับหลักนิติธรรม โดยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพและเก็บรวบรวมข้อมูล 3 วิธีการ ได้แก่ การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เจาะลึก และการสนทนากลุ่ม และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาและแปลความหมายจากการเปรียบเทียบ

ผลการวิจัย พบว่า การเปรียบเทียบองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของออสเตรเลีย ฮองกง สิงคโปร์ เกาหลี มาเลเซีย และไทย มีที่มาคล้ายกัน มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ไม่ต่างกัน มีรูปแบบองค์กรเป็นองค์กรอิสระทั้งหมด และไทยจำเป็นต้องนำรูปแบบการทำงานที่ไม่คำนึงถึงภูมิหลังสถานะและตำแหน่งของผู้กระทำผิดของฮองกงมาปรับใช้ ตลอดทั้งจะต้องมีการออกกฎหมายบังคับในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตเท่านั้น (2) ให้กรรมการ ป.ป.ช. แต่ละคนมีหน้าที่จะต้องจัดทำคำวินิจฉัยส่วนตนและเปิดเผยให้ประชาชนทราบ และ (3) ออกกฎหมายบังคับให้การยึดทรัพย์สินของผู้อื่นหรือมีทรัพย์สินของผู้อื่นไว้ในความครอบครองที่มีมูลค่าคำนวณเป็นเงินได้จำนวนเกินสองแสนบาทขึ้นไป มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและต้องแจ้งการคืนทรัพย์สินนั้นด้วย

**คำสำคัญ:** คอร์รัปชัน; คณะกรรมการ ป.ป.ช.; หลักนิติธรรม

**ประเภทบทความ:** บทความวิจัย

### การอ้างอิง:

กัญจนรัตน์ วิทยาเกียรติเลิศ, สุขสมัย สุทธิบัติ, บุญมี พันธุ์ไทย และสุเมธ รอยกุลเจริญ. (2564). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. *วารสารดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์*, 11(2), 395-410.

<sup>1</sup> หลักสูตรนิติศาสตร์ดุสิตบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง  
2086 ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย  
อีเมล: miemahachon@gmail.com

<sup>2</sup> คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>3</sup> ข้าราชการบำนาญ คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>4</sup> ศาลปกครองสูงสุด

## Legal Problems Regarding the Organic Act on Anti-Corruption B.E. 2561 (2018)

Kanchanarat Wittayakiatlert<sup>1</sup> Suksamai Suthibhodee<sup>2</sup>  
Boonmee Phunthai<sup>3</sup> Sumate Roykulcharoen<sup>4</sup>

### Abstract

This research article aims to study to (1) compare the source, forms, structure, duties, and authority between anti-corruption organizations in Thailand and foreign countries, (2) problems of contents in the Organic Act on Anti-Corruption B.E. 2561, (3) problems of enforcement of the Organic Act on Anti-Corruption B.E. 2561, and (4) advice the solution for solving legal problems relating to the Organic Act on Anti-Corruption B.E. 2561, correctly, appropriately and consistent with the rule of law. The researchers used the qualitative research methodology by using 3 methods of data collection, namely documentary research, in-depth interviews and focus group discussion and analyzed the data by using content analysis techniques and comparison interpretation.

The results showed that comparing the anti-corruption organizations of Australia, Hong Kong, Singapore, Korea, Malaysia and Thailand had similar sources. Their structure and authority are not different, they are all independent organizations. And Thailand was necessitated to apply the Hong Kong style, of whose background, status and position of wrongdoers will not be considered. The following laws must be announced; (1) the NACC shall have authority to determine the disciplinary charge for corruption only; (2) each NACC Commissioner shall have his/her own decision and disclosed to the public; and (3) in the case of borrowing the property of another person or having other person's property in possession with the value calculated in amount of more than two hundred thousand Thai baht or more, such person shall have the duty to submit the property account and shall notify the return of that property as well.

**Keywords:** Corruption; NACC Commission; Rule of Law

**Type of Article:** Research Article

### Cite this article as:

Wittayakiatlert, K., Suthibhodee, S., Phunthai, B., & Roykulcharoen, S. (2021). Legal Problems Regarding the Organic Act on Anti-Corruption B.E. 2561 (2018). *Ph.D. in Social Sciences Journal*, 11(2), 395-410.

<sup>1</sup> Doctor of Laws Program, Ramkhamhaeng University  
2086 Ramkhamhaeng Road, Huamak, Bangkapi, Bangkok, 10240, Thailand  
Email: miemahachon@gmail.com

<sup>2</sup> Faculty of Law Ramkhamhaeng University

<sup>3</sup> Pensioner, Faculty of Education Ramkhamhaeng University

<sup>4</sup> Supreme Administrative Court

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตถือว่าเป็นปัญหาและภัยคุกคามร้ายแรงอย่างมากต่อการพัฒนาประเทศชาติ ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงได้พยายามหาเครื่องมือหรือกลไกที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้น โดยเครื่องมือหนึ่งที่รัฐใช้ คือ การออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. ที่เป็นองค์กรอิสระขึ้นมา โดยมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ทำหน้าที่หลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั่นเอง แต่ที่ผ่านมาเครื่องมือทางกฎหมายและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มาทำหน้าที่ดังกล่าวกลับ พบว่า ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนทั้งที่เห็นด้วยและคัดค้านเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะด้านเนื้อหาของกฎหมายและด้านการบังคับใช้กฎหมายที่มีทั้งปัญหาใหม่และปัญหาเดิมที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข ดังนี้

### 1. ปัญหาเนื้อหาของกฎหมาย

1.1 ปัญหาความขัดแย้งของกฎหมาย พบว่ากฎหมายดังกล่าวนี้มีประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาการที่กฎหมายมาตรา 77 วรรคสาม ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องคดีเองที่น่าจะเป็นการขัดแย้งกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในเรื่องอำนาจหน้าที่ทั่วไปของอัยการในการสั่งฟ้องคดี ชัดหลักการดำเนินคดีซ้ำ และหลักนิติธรรมที่เป็นหลักสากลอีกด้วย

(2) ปัญหาการข่มขู่ความผิดทางวินัยและผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สิทธิผู้ยื่นไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 90 วันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นตามมาตรา 101 พบว่า ถ้าผู้ยื่นไม่พอใจให้ไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ ซึ่งก็มีทั้งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด อันจะถือว่าเป็นการฟ้องซ้ำ หรือฟ้องซ้อน หรือไม่

ที่ศาลปกครองจะต้องมาพิจารณาในเรื่องเดียวกันถึงสองครั้ง อีกทั้ง น่าจะเป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ ซึ่งถ้าให้ผู้ถูกลงโทษได้มีการใช้สิทธิตรงนี้แล้วย่อมน่าจะเป็นการคุ้มครองสิทธิและเป็นคุณแก่ผู้ถูกลงโทษนั้นมากกว่า ส่งเสริมการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง และแบ่งเบาภาระในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองอีกด้วย

(3) ปัญหาการที่กฎหมายกำหนดให้ถือเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย โดยไม่ต้องตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยอีกตามมาตรา 98 วรรคแรก พบว่า ยังมีผู้ที่ไม่เห็นด้วยเป็นจำนวนมากกับการไม่ต้องตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก เพราะตามหลักกฎหมายว่าด้วยระเบียบของข้าราชการพลเรือนนั้นเมื่อมีการดำเนินการทางวินัย โดยมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณา ปรากฏว่ามีมูลความผิดอันเป็นความผิดวินัยร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาจะเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวก็มีขั้นตอนภายในฝ่ายปกครองของตนที่จะต้องปฏิบัติ แต่การที่กฎหมายดังกล่าวของ ป.ป.ช. ออกกฎหมายที่ขัดหรือแย้งหรือมีผลกระทบต่อข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาที่น่าจะทำให้กฎหมายดังกล่าวนี้ไม่ชอบตามหลักนิติธรรม

1.2 ปัญหาความชัดเจนของกฎหมายเรื่องปัญหาการข่มขู่ความผิดทางวินัยในความผิดฐานอื่น เช่น ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี นโยบายรัฐบาล รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานะเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง โดยมีได้กระทำความผิด

ฐานทุจริตต่อหน้าที่ ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นปัญหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่น หรือไม่

1.3 ปัญหาการเลือกปฏิบัติและปัญหาความเสมอภาคของกฎหมายเรื่อง ปัญหาการยึดสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 98 ที่บัญญัติให้แตกต่างระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ ตุลาการ และอัยการ น่าจะเป็นการใช้กฎหมายที่เกิดความสับสน และขัดต่อหลักความเสมอภาค

1.4 ปัญหาความครอบคลุมของกฎหมายมาตรา 105 เรื่อง การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินครอบคลุมถึง “การยืมทรัพย์สินของบุคคลอื่นมาใช้” หรือ “บุคคลอื่นให้ยืมทรัพย์สินมาใช้” นั้นต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินหรือไม่ อย่างไร ซึ่งจะต้องมาทำการศึกษาและหาแนวทางแก้ไขปัญหาความครอบคลุมของกฎหมายนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดข้ออ้างขึ้นเหมือนในกรณี “แหวนแม่ นาฬิกาเพื่อน” ในการหลีกเลี่ยงไม่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินในอนาคตอีกด้วย

1.5 ปัญหาช่องว่างของกฎหมายมาตรา 82 (เดิมมาตรา 73/1) เรื่องการเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเอกชน พบว่า เป็นกรณีที่เกิดขึ้นจริงในคดีจำนำข้าวที่กฎหมายมาตรา 82 วรรคแรกได้บัญญัติให้อัยการสูงสุดอาจยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งอันมิชอบที่เป็นการกระทำอันละเมิด แต่ไม่ได้กำหนดให้อัยการสูงสุดมีอำนาจในการเรียกร้องค่าเสียหายมาด้วยและประการที่สองการชดใช้ค่าเสียหายที่บัญญัติไว้ในมาตรา 82 วรรคสองที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายต่อไป แต่ไม่ได้ระบุไว้แต่อย่างใดว่าให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายยื่นคำร้องขอให้บังคับจำเลยชดใช้ค่าเสียหายเข้ามาในคดีให้อัยการสูงสุดเป็นโจทก์ฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ เพราะถ้า

กฎหมายประสงคเช่นนั้น ควรจะบัญญัติไว้ให้ชัดเจนหรือไม่ อย่างไร ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมาขณะนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะอ้างมาตรา 73/1 ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 44/1 ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพราะมาตรา 44/1 บัญญัติไว้ว่าในกรณีที่อัยการเป็นโจทก์ให้เรียกร้องค่าเสียหายให้ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญาขอให้บังคับให้จำเลยใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ และอ้างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 18 ที่กำหนดให้ประธานศาลฎีกาในความเห็นชอบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีเพื่อใช้แก่การปฏิบัติงานของศาลได้ และกรณีที่ไม่มีข้อกำหนดดังกล่าวก็ให้นำบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้กับคดีอาญาโดยอนุโลม นอกจากนี้ ยังมีการอ้างมาตราประกอบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น มาตรา 23 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อศาลฎีกา คือ อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. นี้คือแนวทางที่สนับสนุน แต่ในทางโต้แย้งก็อย่างที่ว่าไปว่ามาตรา 82 ของกฎหมาย ป.ป.ช. ไม่ได้เขียนโดยชัดเจนว่าให้หน่วยงานใดเรียกร้องค่าเสียหายต่อศาลจากการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายในทางทรัพย์สิน หรือเป็นการละเมิดในหน่วยงานของรัฐไม่ได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้เสียหายทางแพ่งเป็นผู้ยื่นคำร้องเข้ามาในคดีแต่อย่างใด แต่ให้อัยการสูงสุดเป็นเพียงแต่ผู้ยื่น เพราะฉะนั้นจึงเป็นปัญหาว่ากระทำได้หรือไม่ ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติจะมีการดำเนินการไปบ้างแล้วก็ตาม

## 2. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

2.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองและระบบราชการ พบว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ใช้อำนาจไปแล้ว ถึงแม้ว่าจะใช้อำนาจไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็ไม่มีองค์กรใดสามารถเข้ามาตรวจสอบของใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลย จึงทำให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อหลักธรรมาภิบาล หลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักนิติธรรมที่ถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานแห่งรัฐ ที่จะต้องไม่ฝ่าฝืนขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม มิฉะนั้นผลของการฝ่าฝืน คือ ใช้บังคับไม่ได้นั่นเอง จากการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ผ่านมา พบว่ามีปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้ที่ถูกกล่าวหาหรือผู้ที่ถูกชี้มูลความผิด ที่ทำให้ต้องถูกไล่ออกจากราชการ เสียเวลาในการฟ้องร้องคดี เสียค่าทนายความ และทำให้เกิดภาวะความเครียดเพราะถูกสังคมตราหน้าว่าเป็นคนโกง แต่พอศาลมีคำตัดสินว่าไม่ผิดเรื่องกลับเงียบหายไป เป็นต้น

2.2 ปัญหาตำแหน่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน พบว่า ตามมาตรา 102 ที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่ง ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส โดยที่คู่สมรสให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย จากการศึกษาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดนี้เองจึงทำให้เกิดปัญหาขึ้นโดยเฉพาะตำแหน่งตามมาตรา 102 (7) “ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” ตามมาตรา 4 นิยามของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4 และประกาศคณะ

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 102 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ได้นิยามความหมายและกำหนดตำแหน่งที่จะต้องยื่นไว้คือ “...กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ...” นั้นหมายความว่ากรรมการสภามหาวิทยาลัยที่จะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินด้วย จากการที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกำหนดตำแหน่งได้เองนี้ ทำให้เป็นที่ถกเถียงและไม่พอใจหลายฝ่ายถึงการที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดตำแหน่งเองในการยื่น และเกิดคำถามขึ้นมาว่าการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นการช่วยป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบให้แก่ราชการได้หรือไม่ อย่างไร

2.3 ปัญหาการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการสภามหาวิทยาลัย พบว่า ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่กำลังเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงจากการบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมา ทำให้มีผลกระทบต่อสถานศึกษาหลายแห่งที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยต่างออกมาวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก และขอลาออกจากตำแหน่ง จนทำส่งผลกระทบต่อวงการการศึกษาอย่างมาก โดยต่อมาได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 21/2561 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้ให้มีแก้ไขนิยามคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” ตามมาตรา 4 มีผลทำให้กรรมการสภามหาวิทยาลัย เป็นผู้ไม่มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อไป และต่อมาแม้จะมีการประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 102 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561 ออกมาตามลำดับแล้วก็ตาม แต่เรื่องนี้ก็ยังคงเป็นปัญหาที่ยังคงค้างใจสำหรับกรรมการสภา



มหาวิทยาลัยและประชาชนทั่วไปเป็นอย่างมากกับการที่ไม่เห็นด้วยในการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติในการออกคำสั่งดังกล่าวเห็นว่า เป็นการเลือกปฏิบัติ ประเทศไปถึงทางตัน ไม่มีทางออก และขัดแย้งต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญอีกด้วย

2.4 ปัญหาเรื่องคุณสมบัติ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. พบว่า เนื่องจากเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ที่ทำงานด้านไต่สวนโดยหลักจะรับจากผู้จบการศึกษานิติศาสตรบัณฑิตและเนติบัณฑิต โดยจะรับจากการเปิดสอบใหม่ แม้จะดูว่ารับคุณสมบัติที่สูง แต่เมื่อพิจารณาในแง่เนื้อหาแล้ว พบว่า ในการทำงานจริง กฎหมายที่พบเป็นกฎหมายที่ไม่ได้เรียนมาทั้งสิ้น เช่น กฎหมายท้องถิ่นฉบับต่าง ๆ แม้ตามระเบียบฯ ของ ป.ป.ช. จะมีการอบรมเพิ่มพูนความรู้ แต่ก็เพียงทางทฤษฎีเท่านั้น เมื่อการบริหารงานบุคคล หรือโครงสร้างของ สำนักงาน ป.ป.ช. ที่กำหนดให้มี ป.ป.ช. จังหวัด จึงจำต้องส่งเจ้าหน้าที่ใหม่เหล่านี้ลงไปปฏิบัติงาน เมื่อเจ้าหน้าที่ ที่ถูกส่งลงไปยังไม่มีประสบการณ์ไต่สวนข้อเท็จจริง ประกอบกับปริมาณเรื่องกล่าวหาหรือเรียนที่เข้ามาทุกวัน มากกว่าเรื่องที้ออก จึงทำให้มีปริมาณคดีที่ค้างสะสมและทำให้งานล่าช้าในที่สุด หรือแม้แต่กรรมการ ป.ป.ช. ทั้ง 9 ท่านเอง ก็มีปัญหาว่ากรรมการแต่ละท่านมีประสบการณ์ด้านการไต่สวนหรือความเชี่ยวชาญในกฎหมาย ป.ป.ช. หรือกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมาน้อยเพียงใด

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาว่ากฎหมายดังกล่าวมีปัญหาหรือไม่อย่างไร เพื่อที่จะได้หาแนวทางแก้ไขปัญหาให้เป็นอย่างถูกต้อง เหมาะสม และสอดคล้องกับหลักนิติธรรมต่อไป และมีความสนใจที่จะศึกษาว่าองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศมีความเหมือนหรือแตกต่างของที่มา โครงสร้าง รูปแบบ และหน้าที่และอำนาจของไทยอย่างไร

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบที่มา รูปแบบ โครงสร้าง และหน้าที่และอำนาจระหว่างองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตไทยและต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาปัญหาเนื้อหาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561
3. เพื่อศึกษาปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561
4. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้เป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสม และสอดคล้องกับหลักนิติธรรม

## ขอบเขตของการวิจัย

1. ด้านเนื้อหา ผู้วิจัยศึกษาแนวคิดและทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย ทฤษฎีการทุจริต หลักนิติธรรม งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่ Independent Commission Against Corruption (ICAC) ของเครือรัฐออสเตรเลียและเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน, Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) ของสาธารณรัฐสิงคโปร์, Anti Corruption and Civil Rights Commission of Korea (ACRC) ของสาธารณรัฐเกาหลี และ Malaysian Anti-Corruption Commission (MACC) ของสหพันธรัฐมาเลเซีย และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ของราชอาณาจักรไทย
2. ด้านประชากรและตัวอย่าง ประชากรในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ (1) ผู้บังคับใช้กฎหมาย (2) ผู้ถูกบังคับ

ใช้กฎหมาย (3) ผู้สั่งฟ้องคดีและพิจารณาพิพากษาคดี  
ทุจริต และ (4) นักวิชาการ โดยเลือกตัวอย่างแบบ  
เฉพาะเจาะจง (purposive sampling) จากทั้ง 4 กลุ่ม  
ในการสัมภาษณ์จำนวน 27 คน และในการสนทนากลุ่ม  
จำนวน 10 คน

### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบที่มา โครงสร้าง รูปแบบ และ  
อำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรป้องกันและปราบปราม  
การทุจริตไทยและต่างประเทศ

2. ทำให้ทราบเนื้อหาพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ  
ทุจริต พ.ศ. 2561

3. ทำให้ทราบการบังคับใช้พระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม  
การทุจริต พ.ศ. 2561

4. ทำให้ทราบแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมาย  
เกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่  
เป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสม และสอดคล้องกับหลัก  
นิติธรรม

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### หลักนิติธรรม

ในประเทศไทยมีการพูดถึงคำว่า “The Rule of  
law” ครั้งแรกใน พ.ศ. 2498 โดยศาสตราจารย์วิกรม  
เมลาสนนท์ ที่ได้ศึกษาและแปล Act of Athens 1955  
หลังจากนั้นก็อยู่ในความสนใจของสังคมไทยเรื่อยมา  
(Graivichien, 2010, p. 11) และมีการนำมาบัญญัติ  
ไว้อย่างชัดเจนครั้งแรกในมาตรา 3 วรคสองแห่ง  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550  
ที่ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล  
รวมทั้ง องค์การตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของ  
รัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” และหลักนิติธรรม

นี้ยังคงปรากฏในรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) อีกด้วย  
หลักนิติธรรมเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับกันโดย  
สากลทั่วไปว่าเป็นการปกครองด้วยกฎหมาย หรือการ  
ปกครองโดยการถือกฎหมายเป็นใหญ่ (Wongwat-  
tanasan, 1997, p. 11) หรือเป็นหลักพื้นฐานแห่ง  
กฎหมาย โดยผลของการที่กฎหมาย กระบวนการ  
ยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อ  
หลักนิติธรรมที่เป็นหลักพื้นฐานทางกฎหมายย่อมไม่มี  
ผลบังคับนั่นเองตามที่ Independent National Rule  
of Law Commission (2014) ได้กล่าวไว้

สำหรับความหมายของหลักนิติธรรมนี้ก็มีผู้ให้  
ความหมายไว้มากมายแต่ที่ถือว่ามีความเชื่อและได้รับการ  
ยอมรับ คือ Dicey (1915, pp. 187-203) กล่าวว่า  
หลักนิติธรรม หมายถึง บรรดาการกระทำทั้งหลาย  
ทั้งปวงของรัฐบาลและฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้  
บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิ  
และเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจ หากปรากฏว่า  
รัฐบาล หรือฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย  
หรือศีลธรรมตามที่ได้กล่าวมาแล้วจะต้องถูกฟ้องคดี  
หรือศาลธรรมดาได้ เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ย่อมมี  
สิทธิพิเศษใด ๆ เหนือกว่าราษฎรไม่ได้ อีกทั้ง กฎหมาย  
นั้นจะต้องมีลักษณะเป็นกฎหมายที่ดีด้วย เนื่องจาก  
เป้าหมายที่แท้จริงของหลักนิติธรรม คือ การจำกัด  
อำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ใต้กฎหมาย เพื่อคุ้มครอง  
สิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยทุกคนล้วนแต่มีความ  
เสมอภาคภายใต้กฎหมายนั่นเอง ส่วนบุคคลที่จะขาด  
ไม่ได้ คือ Fuller (1969, pp. 46-91) กล่าวว่า การใช้  
กฎหมายจะต้องมีหลักเกณฑ์เฉพาะของระบบกฎหมาย  
โดยกฎหมายต้องมีหลักศีลธรรมภายในเป็นหลักยึดของ  
กฎหมายต่าง ๆ อีกชั้นซึ่งศีลธรรมภายในนี้จะต้องมีองค์  
ประกอบ 8 ประการ ได้แก่ (1) ต้องเป็นหลักเกณฑ์  
ทั่วไป (2) ต้องมีการประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไป  
(3) ต้องไม่มีผลย้อนหลัง (4) ต้องบัญญัติให้ชัดเจนและ  
เข้าใจได้ (5) ต้องไม่ขัดแย้งกับกฎหมายอื่น (6) ต้องมี

ความมั่นคงตามสมควรแต่ก็จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ (7) ต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้ (8) ต้องบังคับใช้ให้สอดคล้องกันตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้ หรืออาจกล่าวได้ว่า มาตรการต่างๆ ที่ต้องนำมาใช้เพื่อเกิดการใช้กฎหมายที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

จากนักคิดทั้งสองนั้นทำให้หลักนิติธรรมนั้นแพร่หลายจนกระทั่งสหประชาชาติได้มีการกล่าวอย่างเป็นทางการครั้งแรกในปี ค.ศ. 2004 โดย Kofi Annan ขณะดำรงตำแหน่งเลขาธิการแห่งองค์การสหประชาชาติ ได้เสนอความหมายของหลักนิติธรรมในกรอบของสหประชาชาติว่า หมายถึง “หลักธรรมาภิบาลที่บุคคลทุกคน สถาบัน องค์กรต่างๆ ที่มีอยู่ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงประเทศนั้นๆ เองมีหน้าที่รับผิดชอบต่อกฎหมายต่างๆ ที่ได้ประกาศบังคับใช้อย่างเท่าเทียมกัน การตัดสินคำพิพากษาคดีอย่างอิสระ และสอดคล้องกับบรรทัดฐานและมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีการวัดด้วยว่าได้มีการยึดหลักการในเรื่องความเป็นสูงสุดของกฎหมาย ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย หลักการแบ่งแยกอำนาจ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความชัดเจนของกฎหมาย การหลีกเลี่ยงการกระทำที่ไร้กฎหมายเป็นไปตามอำเภอใจ และหลักความโปร่งใสทางกฎหมาย” (Human Rights Resource Centre, 2011, p. 9) นอกจากนี้ The World Justice Project (2014, p. 4) ยังได้จัดทำตัวชี้วัดด้านหลักนิติธรรมสากลไว้ว่า (1) รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบตามกฎหมาย (2) กฎหมายมีความชัดเจน มีการประกาศแน่นอน เป็นธรรม และให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน รวมถึงความมั่นคงของผู้คนและทรัพย์สิน (3) กระบวนการบัญญัติกฎหมาย บริหารงาน และบังคับใช้กฎหมายสามารถเข้าถึงได้ เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ และ (4) การเข้าถึงความเป็นธรรมดำเนินงานโดยองค์กรทางตุลาการที่มีอิสระและ

มีคุณธรรม หมายความและเจ้าหน้าที่ตุลาการมีจำนวนที่เพียงพอต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมอีกด้วย

## องค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทยและต่างประเทศ

การทุจริตถือเป็นภัยร้ายแรงที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคม การเมืองและเศรษฐกิจของทุกประเทศในโลก ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เป็นที่มาของการจัดตั้งองค์กรอิสระ (independent organization) ขึ้น องค์กรอิสระที่มีชื่อเสียง ประสบความสำเร็จในการต่อต้านการทุจริต และเก่าแก่ที่สุดของโลก คือ Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) ของสิงคโปร์ (Corrupt Practices Investigation Bureau, 2021) นอกจากนี้ ยังมีองค์กร Independent Commission Against Corruption (ICAC) ของออสเตรเลียและฮ่องกง Anti-Corruption and Civil Rights Commission of Korea (ACRC) ของเกาหลี และ Malaysian Anti-Corruption Commission (MACC) ของมาเลเซีย ซึ่งทุกประเทศล้วนมีทางประวัติศาสตร์คล้ายกัน ส่วนที่มาของคณะกรรมการหรือผู้อำนวยการสำนักทุกประเทศจะแต่งตั้งโดยผู้นำสูงสุดของแต่ละประเทศหรือรัฐนั้นๆ นอกจากนี้ โครงสร้างขององค์กรแต่ละประเทศส่วนใหญ่จะมีการกำหนดโครงสร้างหลัก ๆ ขององค์กรไม่ต่างกัน หากเปรียบเทียบพบว่า ประเทศไทยมีการแบ่งโครงสร้างหลักมากที่สุด คือ 7 ฝ่าย รองลงมาคือ เกาหลี 6 ฝ่าย ฮ่องกง 4 ฝ่าย ออสเตรเลีย 4 ฝ่าย มาเลเซีย 3 ฝ่าย และสิงคโปร์ 3 ฝ่าย ตามลำดับ ส่วนอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรก็จะเป็นไปตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศที่กำหนดให้อำนาจไว้ ซึ่งพบว่า ICAC ของออสเตรเลีย ICAC ของฮ่องกง MACC ของมาเลเซีย และ CPIB ของรัฐสิงคโปร์ มีอำนาจจับกุม ค้น ยึดทรัพย์สิน สืบสวน สอบสวน ตรวจสอบ เช่นเดียวกัน แต่ CPIB จะมีอำนาจพินัยคดีคดีได้ ส่วน ACRC ของเกาหลี มีหน้าที่ในการกำหนดและ



ดำเนินนโยบาย ตรวจสอบ ให้คำแนะนำเกี่ยวกับข้อร้องเรียน ส่วนสำนักงาน ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยคดีร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ฯลฯ และการฟ้องคดีทุกประเทศจะให้อำนาจพนักงานอัยการเท่านั้น รวมทั้งประเทศไทยด้วย แต่ของไทยนั้นมีข้อยกเว้นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถฟ้องคดีเองได้ในกรณีที่อยู่การสูงสุด เห็นว่า ส่วนงานการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันทั้งสองฝ่ายแล้ว และถ้าคณะกรรมการร่วมไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามความเห็นสมควร โดยจะยื่นฟ้องคดีเองก็ได้ ส่วนฮ่องกงตามกฎหมาย Prevention of Bribery Ordinance (Cap. 201) มีข้อแม้ว่า จะดำเนินคดีได้ต้องได้รับความยินยอมจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมให้อนุญาตก่อน

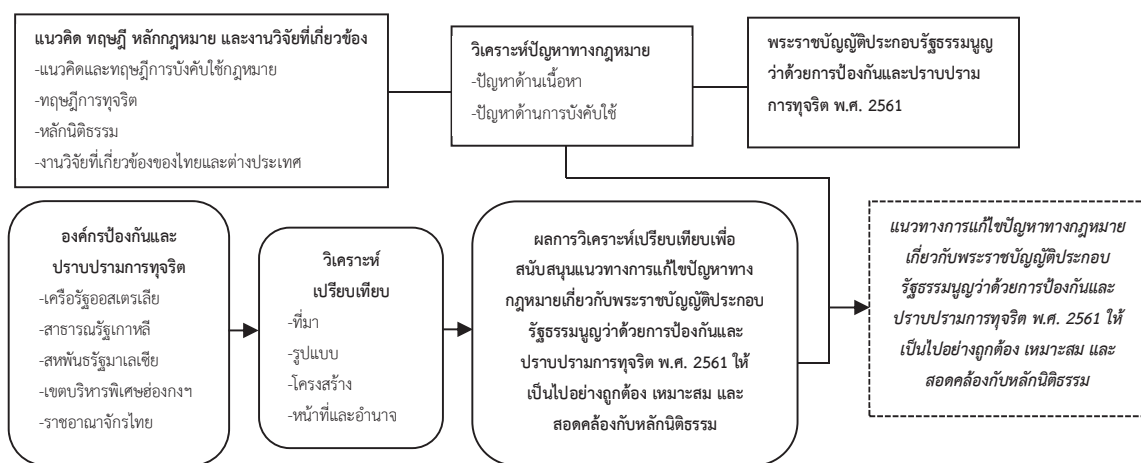
### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

Nuchprayool, Amonrat, Samudavanija, and Rungruksirivorn (2017) ศึกษาเรื่อง *Evaluation for Improving Effectiveness and Efficiency*

*of the Asset and Liabilities Declaration and Verification System* พบว่า เพื่อให้การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินมีประสิทธิภาพ สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท มีหน้าที่ในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และใช้ระบบการตรวจสอบ ใช้ระบบฐานข้อมูลสารสนเทศมาช่วยในกระบวนการยื่นและกระบวนการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และมีการเชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกระดับและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้

Tirasangka, Meensuk, Chaiya, Khunaneek, and Khianthongkul (2018) ศึกษาเรื่อง *State Duties and Account Disclosure List of Assets and Liabilities to the Public* ผลการวิจัย พบว่า ต้องมีพัฒนาแพลตฟอร์มในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

### กรอบแนวความคิดที่ใช้ในงานวิจัย



ภาพ 1 กรอบแนวความคิดที่ใช้ในงานวิจัย

## ระเบียบวิธีวิจัย

ผู้วิจัยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพและใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (documentary research) ผู้วิจัยทำการศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลจากตำรา เอกสารวิชาการ รายงานวิจัย และเว็บไซต์ต่อองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2. การสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interviews) ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสารมาสร้างเป็นแบบสัมภาษณ์ เพื่อสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องทั้ง 4 กลุ่ม รวมทั้งสิ้นจำนวน 27 คน

3. การสนทนากลุ่ม (focus group discussion) ผู้วิจัยได้ดำเนินการจัดสนทนากลุ่มโดยให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องจำนวน 10 คน พิจารณา ตรวจสอบข้อมูลและยืนยันผลการวิจัยที่ได้จากการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เจาะลึก

ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาและแปลความหมายจากการเปรียบเทียบ

## ผลการวิจัย

ผู้วิจัยสรุปผลการวิจัยโดยตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยทั้ง 4 ข้อได้ดังนี้

1. ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ที่มา โครงสร้าง รูปแบบ และหน้าที่และอำนาจระหว่างองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตไทยและต่างประเทศ ได้แก่ เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐสิงคโปร์ สาธารณรัฐเกาหลี สหพันธรัฐมาเลเซีย เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน พบว่า ทุกประเทศมีที่มาคล้ายกัน โครงสร้างและอำนาจและหน้าที่ไม่ต่างกัน ส่วนรูปแบบองค์กรเป็นองค์กรอิสระทั้งหมด และไม่มีอำนาจฟ้องคดีได้เองเหมือนกับประเทศไทย

2. ผลการวิจัยปัญหาเนื้อหาพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้เป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสม และสอดคล้องกับหลักนิติธรรม

### 2.1 ปัญหาความขัดแย้งของกฎหมาย

(1) การที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องคดีเอง พบว่า ไม่ขัดแย้งกับอำนาจของอัยการสูงสุด ขัดหลักการดำเนินคดีซ้ำ และขัดกับหลักนิติธรรม แต่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 77 กำหนดบังคับให้ในกรณีที่มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่างอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ทั้งสองฝ่ายหาข้อยุติในการทำความเห็นควรสั่งฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดีให้ชัดเจน

(2) การขี้นความผิดทางวินัยและผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สิทธิผู้นั้นไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน โดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น พบว่า ขัดแย้งต่อระบบการอุทธรณ์ และกฎหมายมิได้กำหนดให้ชดเชยเริ่มฟ้องที่ศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 101 กำหนดให้ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา 98 จะใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นได้จะต้องมีการอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อน

(3) การตัดอำนาจคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม พบว่า เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ดังนั้น กฎหมายจึงต้องกำหนดให้มีการอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อน เพื่อให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ให้เป็นไปตาม

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

(4) การที่กฎหมายกำหนดให้ถือเป็นส่วนงานสอบสวนทางวินัย โดยไม่ต้องตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก พบว่า ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยและให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 98 วรรคแรก โดยกำหนดให้เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับส่วนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 91 แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา โดยให้ถือรายงานและเอกสารหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของความเห็นเพื่อพิจารณาทางวินัยในส่วนงานสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น แล้วแต่กรณี

2.2 ปัญหาความชัดเจนของกฎหมายในการชี้มูลความผิดทางวินัยในความผิดฐานอื่น พบว่า จะต้องการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตเท่านั้น ส่วนมูลความผิดทางวินัยฐานอื่นให้ถือเป็นเพียงหลักฐานชั้นหนึ่งประกอบเท่านั้น

2.3 ปัญหาการเลือกปฏิบัติและปัญหาความเสมอภาคของกฎหมายในการยึดสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 98 ที่บัญญัติให้แตกต่างกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ ตุลาการ และอัยการ พบว่า ไม่เป็นการใช้กฎหมายที่เลือกปฏิบัติและขัดต่อหลักความเสมอภาค

2.4 ปัญหาความครอบคลุมของกฎหมายในการยึดทรัพย์สินของผู้อื่นมาต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินหรือหนี้สินหรือไม่ พบว่า รวมถึงการยึด จึงต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 105 วรรคท้าย กำหนดให้กรณีที่ยึดทรัพย์สินของผู้อื่น หรือมีทรัพย์สินของผู้อื่นไว้ในความครอบครองที่มีมูลค่าคำนวณเป็นเงินได้จำนวนเกินสอง

แสนบาทขึ้นไป ให้ผู้นั้นมีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและต้องแจ้งการคืนทรัพย์สินนั้นด้วย

2.5 ปัญหาช่องว่างของกฎหมายในการเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเอกชน พบว่า ส่วนใหญ่ให้มีการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 44/1 มาใช้ โดยจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 82 กำหนดให้ในการฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายในทางทรัพย์สินหรือเป็นการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลอื่น อัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี อาจยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งอันมิชอบที่เป็นการละเมิดนั้นก็ได้ และให้อัยการสูงสุดมีอำนาจในการเรียกร้องค่าเสียหายมาด้วย ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

สำหรับความเสียหายตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อไป และให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายยื่นคำร้องขอให้บังคับจำเลยชดเชยค่าเสียหายเข้ามาในคดีที่อัยการสูงสุดเป็นโจทก์ฟ้องได้

การยื่นคำร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงการเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอนุมัติหรืออนุญาต หรือกระทำการใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายด้วย

3. ผลการวิจัยปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้เป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสม และสอดคล้องกับหลักนิติธรรม

3.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองและระบบราชการ พบว่า มีผลกระทบต่อระบบการเมืองและผลกระทบต่อระบบราชการ นอกจากนี้ ยังมีผลกระทบต่อการทำงาน เศรษฐกิจ และด้านกฎหมายอีกด้วย ดังนั้น จึงต้องให้การทำหน้าที่ของ ป.ป.ช. จะต้องไม่ทำด้วยการอยู่บนพื้นฐานของความสงสัยว่านักการเมืองหรือข้าราชการผู้นั้นจะต้องเป็นผู้ทุจริต แต่ควรทำให้ นักการเมือง ข้าราชการหรือประชาชนเกิดความไม่ไว้วางใจในการทำงานหน้าที่ของ ป.ป.ช. มีการทำงานที่รวดเร็ว ไม่ล่าช้า วิธีการ ขั้นตอน และรูปแบบต่างๆ ของ ป.ป.ช. จะต้องไม่สร้างภาระให้กับประชาชนมากเกินไป โดยเฉพาะเรื่องการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ควรแก้ไข และในการวินิจฉัยของ ป.ป.ช. แต่ละคดีกรรมการ ป.ป.ช. แต่ละคนจะต้องจัดทำวินิจฉัยส่วนบุคคล หรือควรมีการกำหนดมาตรฐานการทำคำวินิจฉัยของ ป.ป.ช. ด้วย และเปิดเผยให้ประชาชนทั่วไปทราบด้วยว่า ป.ป.ช. มีวิธีการในการวินิจฉัยคดีอย่างไร เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้ ด้วยการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งการปราบปรามการทุจริตที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพที่สุด คือ การอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายนั่นเอง นอกจากนี้ ควรบัญญัติกฎหมายให้การจูงใจไปยังยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินหรือจูงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบและมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินนั้น ให้อยู่ในอำนาจของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบตามตำแหน่งที่อยู่แต่ละภูมิภาค และให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจเฉพาะคดีที่มีความสำคัญ อาทิ คดีรั่วรอยผิดปกติ

3.2 ปัญหาตำแหน่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นการช่วยป้องกันการทุจริต

และประพฤติมิชอบให้แก่ราชการได้ หรือไม่ พบว่า เห็นด้วยกับตำแหน่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด แต่ไม่เห็นด้วยกับขั้นตอนหรือวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินไม่เป็นการช่วยป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบให้แก่ราชการได้ ดังนั้น จึงต้องมีการศึกษาตำแหน่งที่ต้องยื่นและเมื่อกำหนดได้แล้วจะต้องมีการอธิบายขั้นตอน วิธีการยื่น ให้ระยะเวลากับผู้ยื่นได้ศึกษา นอกจากนี้ จะต้องทยอยกำหนดตำแหน่งที่ต้องยื่น มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการตรวจสอบ และต้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตั้งแต่เริ่มเข้ารับราชการ โดยให้ยื่นต่อ ป.ป.ช. ด้วยการเปิดผนึก แต่ไม่ต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ เฉพาะบางตำแหน่งที่สำคัญเท่านั้น อาทิ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3.3 ปัญหาการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการสภามหาวิทยาลัย พบว่า ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน แต่ไม่เห็นด้วยกับขั้นตอนหรือวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนั้น จึงต้องมีการศึกษาตำแหน่งที่ต้องยื่น และเมื่อกำหนดได้แล้วจะต้องมีการอธิบายขั้นตอน วิธีการยื่น ให้ระยะเวลากับผู้ยื่นได้ศึกษา นอกจากนี้ จะต้องทยอยกำหนดตำแหน่งที่ต้องยื่นและนำเทคโนโลยีมาใช้ในการตรวจสอบ อีกทั้ง ต้องบังคับให้กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง โดยการให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ทำหน้าที่อยู่ก่อนกฎหมายนี้ใช้บังคับยังคงไม่ต้องมีหน้าที่ยื่น แต่ให้เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อกรรมการสภามหาวิทยาลัยชุดใหม่เข้ามารับตำแหน่ง

3.4 ปัญหาคุณสมบัติ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. พบว่า กรรมการ ป.ป.ช. มีคุณสมบัติและความเชี่ยวชาญในสาขานิติศาสตร์น้อยเกินไป ดังนั้น จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยกำหนดให้มีสาขานิติศาสตร์

อย่างน้อย 3 คนทำหน้าที่เพื่อป้องกันความล่าช้าในการวินิจฉัยคดี และมีอำนาจในการวินิจฉัยคดีเท่านั้น เพื่อให้ไม่ให้เกิดการก้าวล่วงงานบริหารบุคคลในสำนักงาน อีกทั้งต้องกำหนดให้กรรมการ ป.ป.ช. แต่ละคนมีหน้าที่จะต้องจัดทำคำวินิจฉัยส่วนตน และเปิดเผยให้ประชาชนทั่วไปทราบถึงเหตุผลในการวินิจฉัยคดี ส่วนพนักงานเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ส่วนกลาง ระดับจังหวัด และระดับภูมิภาค จะต้องมีการฝึกทักษะการเรียนรู้ในมิติหลายด้านนอกจากด้านกฎหมาย เพื่อให้จะได้วินิจฉัยได้ในทุกมิติและทำให้การใช้ดุลพินิจในการดำเนินการมีมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้ ยังต้องมีการฝึกฝน เรียนรู้เรื่องของการทำงานสำนวนคดี เรื่องของการตั้งข้อหา ผู้ถูกกล่าวหา การไต่สวน เพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญ มีมาตรฐานมากขึ้น ตลอดทั้งต้องศึกษากฎหมาย ระเบียบ ประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือที่เกี่ยวข้องให้มีความชำนาญในการใช้อีกด้วยให้เหมือนกับองค์กรอัยการและศาล รวมทั้งต้องมีการออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ขึ้นมาบังคับใช้ เพื่อให้การบริหารงานบุคคลในสำนักงาน ป.ป.ช. เกิดประสิทธิภาพเช่นเดียวกับองค์กรอัยการและศาลอีกด้วย ส่วนเรื่องการสรรหาบุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นจะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนส่วนใหญ่อีกด้วย

## การอภิปรายผล

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยอภิปรายผล ดังนี้

1. ปัญหาการยื่นทรัพย์สินของผู้อื่นมาต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินหรือหนี้สินหรือไม่ ผลการวิจัยพบว่า รวมถึงการยื่น จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 105 วรรคท้าย กรณีที่ยื่นทรัพย์สินของผู้อื่น หรือมีทรัพย์สินของผู้อื่นไว้ในความครอบครองที่มีมูลค่าคำนวณเป็นเงินได้จำนวนเกินสองแสนบาทขึ้นไป ให้ผู้นั้นมีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและต้องแจ้งการคืนทรัพย์สินนั้นด้วย เพื่อป้องกันปัญหาช่องว่างของกฎหมายและให้เกิดความ

ครอบคลุมในเนื้อหาของกฎหมายที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดความเท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายของบุคคลทุกคน สถาบัน องค์กรต่างๆ ที่มีอยู่ทั้งภาครัฐและเอกชนนั้นๆ และต้องคำนึงถึงความชัดเจนของกฎหมายเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการกระทำที่ไร้กฎเกณฑ์เป็นไปตามอำเภอใจและหลักความโปร่งใสทางกฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมสากลตามกรอบของสหประชาชาติที่ Kofi Annan ได้กล่าวไว้ขณะดำรงตำแหน่งเลขาธิการแห่งองค์การสหประชาชาติ (Human Rights Resource Centre, 2011; Independent National Rule of Law Commission, 2014; Fuller, 1969; Wongwattanasan, 1997; World Justice Project, 2014)

2. ปัญหาตำแหน่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ผลการวิจัยพบว่า จะต้องมีการศึกษาตำแหน่งที่ต้องยื่นและเมื่อกำหนดได้แล้วควรจะมีการอธิบายขั้นตอน วิธีการยื่น ให้ระยะเวลาผู้ยื่นได้ศึกษา ทயอยกำหนดตำแหน่งที่ต้องยื่นและนำเทคโนโลยีมาใช้ในการตรวจสอบ อีกทั้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตั้งแต่เริ่มเข้ารับราชการโดยให้ยื่นต่อ ป.ป.ช. ด้วยการเปิดผนึกแต่ไม่ต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ เฉพาะบางตำแหน่งที่สำคัญเท่านั้น อาทิ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Nuchprayool et al. (2017) ที่ได้ศึกษาเรื่องการพัฒนาารูปแบบและวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน พบว่า เพื่อให้การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินมีประสิทธิภาพ สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทมีหน้าที่ในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและใช้ระบบการตรวจสอบ เพื่อนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผลการวิจัยยังสอดคล้องกับงาน



วิจัยของ Tirasangka et al. (2018) ที่ได้ศึกษาเรื่องตำแหน่งหน้าที่รัฐกับการเปิดเผยบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะ พบว่า ควรพัฒนาแพลตฟอร์มในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และพัฒนาระบบสารสนเทศ อีกทั้ง ต้องเตรียมความพร้อมในเรื่องของระบบเครือข่ายและอุปกรณ์ทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อรองรับระบบสารสนเทศที่จะเข้ามาช่วยในการกิจตรวจสอบทรัพย์สิน หรือหากต้องการดำเนินการตรวจสอบทุกบัญชี นอกจากนี้ ยังทำให้การบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สอดคล้องกับหลักนิติธรรมที่เป็นการหลีกเลี่ยงการกระทำที่ไร้กฎเกณฑ์และตามอำเภอใจตามหลักนิติธรรมสากลตามกรอบของสหประชาชาติที่ Kofi Annan กล่าวไว้ (Human Rights Resource Centre, 2011) และเพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจที่เหนือกฎหมายนั้นตามหลักนิติธรรมของ Wongwattanasan (1997) อีกด้วย

### ข้อเสนอแนะ

1. ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 77 โดยการบัญญัติกฎหมายบังคับให้ในกรณีที่มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่างอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งสองฝ่ายต้องหาข้อยุติในการทำความเห็นควรสั่งฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดีให้ชัดเจน
2. ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 101 ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา 98 จะใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองครองชั้นต้นได้จะต้องมีการอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อน
3. ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 98 วรรคแรก เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 91 แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าว

หา โดยให้ถือรายงานและเอกสารหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของความเห็นเพื่อพิจารณาทางวินัยในสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี

4. ควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตเท่านั้น ส่วนมูลความผิดทางวินัยฐานอื่นให้ถือเป็นเพียงหลักฐานชั้นหนึ่งประกอบเท่านั้น

5. ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 105 วรรคท้าย กรณีที่ยืมทรัพย์สินของผู้อื่นหรือมีทรัพย์สินของผู้อื่นไว้ในความครอบครองที่มีมูลค่าคำนวณเป็นเงินได้จำนวนเกินสองแสนบาทขึ้นไป ให้ผู้นั้นมีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและต้องแจ้งการคืนทรัพย์สินนั้นด้วย

6. ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 82 กรณีการเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเอกชนโดยให้อัยการสูงสุดมีอำนาจในการเรียกร้องค่าเสียหายมาด้วยและให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายยื่นคำร้องขอให้บังคับจำเลยชดเชยค่าเสียหายเข้ามาในคดีที่อัยการสูงสุดเป็นโจทก์ฟ้องได้

7. การทำหน้าที่ของ ป.ป.ช. จะต้องไม่ทำด้วยการอยู่บนพื้นฐานของความสงสัยว่านักการเมืองหรือข้าราชการผู้นั้นจะต้องเป็นผู้ทุจริต แต่ควรทำให้นักการเมือง ข้าราชการหรือประชาชนเกิดความไว้วางใจในการทำงานหน้าที่ของ ป.ป.ช. มีการทำงานที่รวดเร็ว ไม่ล่าช้า วิธีการ ขั้นตอน และรูปแบบต่างๆ ของ ป.ป.ช. จะต้องไม่สร้างภาระให้กับประชาชนมากเกินไป โดยเฉพาะเรื่องการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ควรแก้ไข คือ (1) ควรมีการศึกษาตำแหน่งที่ต้องยื่น และเมื่อกำหนดได้แล้วควรมีการอธิบายขั้นตอน วิธีการยื่น ให้ระยะเวลาผู้ยื่นได้ศึกษา นอกจากนี้ ควรทยอยกำหนดตำแหน่งที่ต้องยื่น และนำเทคโนโลยีมาใช้ในการตรวจสอบ (2) ควรให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมีหน้า

ที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตั้งแต่เริ่มเข้ารับราชการ โดยให้ยื่นต่อ ป.ป.ช. ด้วยการเปิดผนึก แต่ไม่ต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ เฉพาะบางตำแหน่งที่สำคัญเท่านั้น อาทิ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (3) ตำแหน่งที่ไม่มีหน้าที่ต้องยื่นก่อนกฎหมายบังคับใช้ อาทิ กรรมการสภามหาวิทยาลัย ควรให้กรรมการสภามหาวิทยาลัย ชุดเดิมครบวาระและกรรมการสภามหาวิทยาลัยชุดใหม่จึงมีหน้าที่ยื่นตามกฎหมายต่อไป นอกจากนี้ ควรบัญญัติกฎหมายให้การจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบและมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินนั้น ให้อยู่ในอำนาจของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ตามตำแหน่งที่อยู่แต่ละภูมิภาค และให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจ เฉพาะคดีที่มีความสำคัญ อาทิ คดีรั่วรอยผิดปกติ

8. ควรให้กรรมการ ป.ป.ช. แต่ละคนมีหน้าที่จะต้องจัดทำคำวินิจฉัยส่วนตน และเปิดเผยให้ประชาชน ทราบ

9. ควรให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ส่วนกลาง ระดับจังหวัด และระดับภูมิภาค มีการฝึกทักษะการเรียนรู้ ในมิติหลายด้าน นอกจากด้านกฎหมาย เพื่อที่จะได้วินิจฉัยได้ในทุกมิติ และทำให้การใช้ดุลพินิจในการ ดำเนินการมีมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้ ยังต้อง มีการฝึกฝน เรียนรู้เรื่องของการทำสำนวนคดี เรื่องของการตั้งข้อหาผู้ถูกกล่าวหา การไต่สวน เพื่อให้เกิด ความเชี่ยวชาญ มีมาตรฐานมากขึ้น ตลอดทั้งควรศึกษา กฎหมาย ระเบียบ ประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือที่เกี่ยวข้องให้มีความชำนาญในการใช้อีกด้วย ให้

เหมือนกับองค์กรอัยการและศาล อีกทั้ง การสรรหา บุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนส่วนใหญ่

10. ควรมีการแก้ไขกฎหมายให้กรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีคุณสมบัติและความเชี่ยวชาญในสาขานิติศาสตร์ อย่างน้อยจำนวน 3 คน เพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้าในการ ทำคดีของสำนักงาน ป.ป.ช.

11. ควรมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือก้าวล่วง งานบริหารบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. มากเกินไป ควรให้มีหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีเท่านั้น

12. ควรมีการออกพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ขึ้นมาบังคับใช้ เพื่อให้การบริหารงานบุคคลในสำนักงาน ป.ป.ช. เกิดประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับองค์กรอัยการและศาล

13. ประเทศไทยควรนำรูปแบบการบังคับใช้ กฎหมายของ ICAC เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่ง สาธารณรัฐประชาชนจีนที่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่าง เที่ยงธรรมและเคร่งครัดที่มีการติดตามผู้ทุจริตอย่างไม่ ลดละโดยไม่คำนึงถึงภูมิหลังสถานะและตำแหน่งของ ผู้กระทำผิดมาเป็นแบบอย่างเพื่อให้การใช้หน้าที่และ อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นเกิดความเป็น ธรรม ไม่เลือกปฏิบัติโดยมีมาตรฐานเดียวกัน เอาจริง เอาจังกับการปราบปรามการทุจริตในทุกคดีโดยไม่เกรง กลัวต่ออำนาจใดๆ หรือเห็นแก่พวกพ้อง อีกทั้ง การ ทำหน้าที่นั้นสามารถให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบการทำงานหรือตอบข้อสงสัยเคลือบแคลงจาก ประชาชนได้

## References

- Corrupt Practices Investigation Bureau. (2021). *Mission, vision, core values*. Retrieved from <https://www.cpib.gov.sg/who-we-are/our-corporate-philosophy/mission-vision-core-values>
- Dicey, A. V. (1915). *Introduction to the study of the law of the constitution*. Macmillan.
- Fuller, L. L. (1969). *The morality of law*. Yale University Press.
- Graivichien, T. (2010). *Rule of law*. Chuanpim 50. [In Thai]
- Human Rights Resource Centre. (2011). *Rule of law for human rights in the ASEAN region: A base-line study*. Author.
- Independent National Rule of Law Commission. (2014). *The rule of law (meaning, essence and result of violation of the rule of law)*. Office of the Permanent Secretary. [In Thai]
- Nuchprayool, B., Amonrat, K., Samudavanija, K., & Rungruxsirivorn, O. (2017). *Evaluation for improving effectiveness and efficiency of the asset and liabilities declaration and verification system*. Office of the National Anti-Corruption commission. [In Thai]
- The World Justice Project. (2014). *WJP Rule of Law Index 2014*. The World Justice Project.
- Tirasangka, V., Meensuk, P., Chaiya, T., Khunanek, S., & Khianthongkul, K. (2018). *State duties and account disclosure list of assets and liabilities to the public*. Office of the National Anti-Corruption commission. [In Thai]
- Wongwattanasan, C. (1997). *Administrative procedure law*. Jirat Printing. [In Thai]