

รูปแบบสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ
ประพฤติมิชอบในวงราชการที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย



นายยงยุทธ แสงรุ่งเรือง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษิตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2526

ISBN 974 - 562 - 049 - 1

011281

i 17049106

๒

THE SUITABLE MODEL OF THE OFFICE OF THE COMMISSION
OF COUNTER CORRUPTION IN THAILAND

MR. YONGYUTH SANGRUNGRUANG

A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS

FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS

DEPARTMENT OF LAW

GRADUATE SCHOOL

CHULALONGKORN UNIVERSITY

1983

หัวข้อวิทยานิพนธ์

รูปแบบสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ
ประพฤติมิชอบในวงราชการที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

โดย

นายยงยุทธ แสงรุ่งเรือง

ภาควิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์สุณีย์ มัลลิกะมาลัย



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาด้านหลักสูตรปริญญาโทนิติศาสตร์

.....*ยงยุทธ แสงรุ่งเรือง*.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร. สุประคิษฐ์ บุญนาค)

คณะกรรมการ สอววิทยานิพนธ์

.....*สมชาย งามวิจิตร*.....ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์จตุตา กุลบุศย์)

.....*อภิเดช*.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ถาวร โพธิ์ทอง)

.....*สุณีย์ มัลลิกะมาลัย*.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์สุณีย์ มัลลิกะมาลัย)

.....*วณิชชา วัชระชัชวาลย์*.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์มูรธา วัชระชัชวาลย์)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์ รูปแบบสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ
ประพฤตินิยมขอบในวงราชการที่เหมอสมสำหรับประเทศไทย
ชื่อนิสิต นายยงยุทธ แสงรุ่งเรือง
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์สุณี มัลลิกะมาลัย
ภาควิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2525



บทคัดย่อ

การคอรัปชันในวงราชการ เป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทยทุกประเทศจึงได้พยายามหาวิธีการต่าง ๆ ในการขจัดคอรัปชันในวงราชการ สำหรับประเทศไทยโดยที่ระบบการเมืองของประเทศนั้น ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลสูงกว่าฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีส่วนให้หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการป้องกันและปราบปรามคอรัปชันในอัตรนั้นต่างก็สังกัดอยู่กับฝ่ายบริหารทั้งสิ้นและหน่วยงานเหล่านั้นต่างก็ถูกยุบหรือยกเลิกไปด้วยเหตุผลทางการเมืองตลอดมา ปัจจุบันหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการคอรัปชัน คือ สำนักงาน ป.ป.ป. ซึ่งก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 การทำงานของสำนักงาน ป.ป.ป. ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ไปในทางคอยประสิทธิภาพทำนองเสียกระดาษโดยสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากรูปแบบของสำนักงาน ป.ป.ป. ไม่มีความเหมาะสมกับหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมา

ดังนั้น จุดมุ่งหมายของวิทยานิพนธ์นี้คือการหาข้อสรุปเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. เกี่ยวกับรูปแบบสำนักงาน ป.ป.ป. ให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของประเทศไทย ข้อมูลที่ใช้สำหรับการวิเคราะห์นี้ได้จากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ

ด้ว้บทกฏหมายและการ เก็บข้อมูลภาคสนามตามแบบสอบถามจากกลุ่มประชากร ตัวอย่างประ
 กอบควยกรรรมการ อนุกรรรมการ เจาหนาที่สับสวนสอสวนและนิตกรจำนวน 78 คน เพื่อ
 ทราบความคิด เห็นของผูปฏิบัติงานในฐานะที่ เป็นผู้ใ้ช้กฏหมายโดยตรงในปัญหา อุปสรรคและ
 วิธึการ แกไข ซึ่งพบวารูปแบบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ควรมาจากการแต่งตั้งจาก
 ฝ่ายนิติบัญญัติและสำนักงาน ป.ป.ป. สมควรที่จะเป็นสถาบันอิสระจากฝ่ายบริหารโดยให้
 สังกัดอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อเป็นหลักประกันในความมั่นคงและอิสระในการดำเนินงานของ
 คณะกรรรมการ นอกจากนี้พบว่าคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งไม่ควร เป็น
 ข้าราชการประจำ เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ดำรงอยู่ในความอิสระขั้นกว่าเดิม รูป
 แบบการดำเนินงานของคณะกรรมการสมควรที่จะเน้นการตั้งอนุกรรรมการ เฉพาะกิจให้มากขึ้น
 ในคานการดำเนินงานทางวินัย เมื่อประธานกรรรมการซึ่มูลความคิดไปยังผู้บังคับบัญชาของ
 เจาหนาที่ของรัฐถูกกล่าวหาให้ทำการสอบสวนทางวินัยแล้ว ควรแก้ไขให้คณะกรรมการ
 มีอำนาจทบทวนและทำความเห็นแย้งต่อผู้บังคับบัญชานั้นได้และถาคณะกรรรมการยังมีมติเห็น
 แยงต่อผลการสอบสวนในครั้งดังของผู้บังคับบัญชานั้น ก็ให้คณะกรรมการ ส่งเรื่องให้นายก
 รัฐมนตรีช้ชาติ เป็นการมอบอำนาจลงโทษ เจาหนาที่ของรัฐฝ่ายบริหาร ให้นายกรัฐมนตรี
 ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารลงโทษเอง ไม่ทำให้เกิดการประจันหน้ากันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับ
 ฝ่ายบริหาร และในกรณีที่เจาหนาที่ของรัฐถูกกล่าวหาเป็น รัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี
 และนายกรัฐมนตรี ก็ให้สำนักงาน ป.ป.ป. ส่งเรื่องให้แกรัฐสภา เพื่อรัฐสภาจะได้ดำเนิน
 การอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อไป แต่ถาเจาหนาที่ของรัฐนั้นเป็นข้าราชการตุลาการ เมื่อประธาน
 คณะกรรรมการซึ่มูลความคิดไปยังผู้บังคับบัญชาแล้ว ควรแก้ไขให้คณะกรรมการมีอำนาจทบทวน
 และทำความเห็นแย้งต่อคณะกรรมการตุลาการและไ้ผลผลการพิจารณาของคณะกรรมการตุลาการ
 ใหม่นี้ถึงที่สุด นอกจากนี้ควร เปลี่ยนรูปแบบการรายงานผลงานประจำปีของคณะกรรมการต่อ
 ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นการรายงานประจำปีต่อวุฒิสภาและสภา
 ผู้แทนราษฎร เพื่อให้รัฐสภามีส่วนสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการและรัฐสภาควรแต่งตั้ง
 กรรมาธิการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ติดต่อบริหารงานและรับ เรื่องราวร้องทุกข์จากผู้มีส่วนได้เสีย
 จากการทำงานของคณะกรรมการ เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจของรัฐสภาในการถอดถอนคณะ
 กรรรมการออกจากตำแหน่งได้

Thesis Title The Suitable Model of The Office of The Commission
of Countor Corruption in Thailand.

Name Mr. Yongyuth Sangrungruang.

Thesis Advisor Associate Professor Sunee Mallikamarl.

Department Law

Academic Year 1982



ABSTRACT

The problem of corruption in the government circle is very serious and it has bad effects on the nation's security. Every nation has attempted to find ways to eliminate corruption in government offices. According to the Thailand political structure whereby the Administrative Branch has more power than the Legislative Branch, in the past, offices established to prevent and suppress corruption have been under the Administrative Branch and most of them have been dissolved for political reasons. At present, the central bureau set up to prevent and suppress corruption is the Commission of Countor Corruption (C.C.C.) which is organised under the Countor Corruption Act B.E. 2518. The work of the C.C.C. has been subject to criticism in that it is inefficient and dubbed as a "paper tiger". This is one of the reasons that the organization of the C.C.C. office does not carry out its assignment.

The purpose of this thesis is to find solutions and proposals to improve the Counter Corruption Act to reorganise the C.C.C. office so that the office is able to effectively function in the prevention and suppression of corruption in Thai Government offices. Data used for this analysis was collected from various documents relating to the Act. Field work data was also collected through questionnaires distributed among the Commissioners, Sub-Committee Members, including inquiry officers, and legal officers, totalling 78 persons. This was done in order to obtain the opinion of the working personnel being the persons directly involved in the enforcement of the Act regarding the problems, obstacles and solutions. It is found that the organisation of the C.C.C. should be proposed and approved by the Legislative Branch. The C.C.C. office should be independent to ensure security and liberty in the operation of the Committee and fulfilment of the objectives. To ensure independence, personnel appointments should not be made from government officials. Sub-Committee Members should be appointed on a case by case basis. In taking disciplinary measures after the chairman has notified the superior of the government official under inquiry that the disciplinary proceedings to be commenced, it is proposed that the Commission should be able to review and give a dissenting opinion from that of the superior and if the Commission still upholds its dissenting opinion, the Commission should refer the matter to the Prime Minister

for a final decision. In cases where the government official under inquiry is a judicial officer and the Chairman has notified his superior about the findings, it is proposed that the Commission should be able to review and give a dissenting opinion from that to the Commission of Judicial Service and that the results of the decision reviewed by the Committee Judicial Service should be final. The Submission of the annual report of the Commission presently to the Chairman of the Senate and the Chairman of the House of Representatives should be changed and instead it should be made to the Members of the Senate and the Members of the House of Representatives. This is to give the National Assembly the opportunity to support the work of the Commission and a House Committee should be appointed by the National Assembly to co-ordinate and receive information or complaints from interested parties relating to the work of the Commission. This is in order to be in harmony with the power of the National Assembly that it can remove the Commission from office.



กิตติกรรมประกาศ

การที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงด้วยดีโดยผ่านปัญหาและอุปสรรคไปควยดี เนื่องจากผู้เขียนได้รับความเมตตากรุณา ความช่วยเหลือและกำลังใจเป็นอย่างดีจากคณาจารย์ญาติมิตรและเพื่อน ๆ เฉพาะอย่างยิ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์สุณีย์ มัลลิกะมาสย์ เป็นอย่างสูงที่ได้สละเวลาอันมีค่ามารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาให้ความช่วยเหลือแนะนำและตรวจแก้ไขร่างวิทยานิพนธ์ด้วยดีตลอดมา และขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวินและรองศาสตราจารย์ถาวร โพธิ์ทอง ที่เมตตาให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นอันเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์และขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์จุฬา กุศลสุขย์ คณบดีคณะนิติศาสตร์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์มูรธา วัฒนะชีวกุล ที่ได้กรุณาเป็นประธานกรรมการและกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

นอกจากนี้ ขอขอบคุณอาจารย์ประสิทธิ์ เชื้อชู, พ.ต.ต.วิศิษฐ์ แสงรุ่งเรือง และคุณยุทธการ แสงรุ่งเรือง ที่ได้ให้ความสนับสนุนทางคำปรึกษาและทุนทรัพย์ในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่กองวิจัยและวางแผนสำนักงาน ป.ป.ป. เจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เจ้าหน้าที่ห้องสมุดสถาบันวิจัยและพัฒนาบริหารศาสตร์และเพื่อน ๆ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับเอกสาร ข้อมูล และรายละเอียดต่าง ๆ ตลอดจนให้การสนับสนุนทางคำปรึกษาด้วยดีเสมอมาไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ อาจจะมีบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์ในบางประการ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว หากมีความดีและประโยชน์ในการศึกษาวิชานิติศาสตร์ต่อท่านผู้อ่านแล้วผู้เขียนขออุทิศและมอบให้แก่ "คุณครู" ทุกท่านของผู้เขียน

ยุทธการ แสงรุ่งเรือง

สารบัญ



หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ก - ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ค - ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ

บทที่

1. บทนำ.....	1
ความสำคัญของปัญหารูปแบบสำนักงาน ป.ป.ป.....	2
สมมติฐาน.....	3
วัตถุประสงค์ของการทำวิทยานิพนธ์.....	4
ขอบเขตและวิธีการศึกษา.....	4
ข้อจำกัดในการศึกษาวิเคราะห์.....	8
สาเหตุและผลกระทบของการทุจริตและประพฤตินิยมใน วงราชการ.....	9
ก. จากผลการวิจัยในทัศนะของผู้ทรงคุณวุฒิและ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในประเทศ.....	9
ข. จากผลการวิจัยในทัศนะของผู้ทรงคุณวุฒิชาว ต่างประเทศ.....	20
2. การควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการ.....	36
ทฤษฎีที่สนับสนุนแนวความคิดในการควบคุมฝ่ายบริหาร.....	38
ก. ทฤษฎีดุลยภาพแห่งอำนาจ.....	38
ข. ทฤษฎีว่าด้วยควมรับผิดชอบทางการเมือง.....	40

วิธีการควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการ.....	41
ก. การควบคุมภายใน.....	41
ข. การควบคุมภายนอก.....	46
1. ค่ายวิธี Impeachment ในระบอบ:	
ประธานาธิบดีในสหรัฐอเมริกา.....	46
2. ค่ายวิธี Ombudsman ในระบบรัฐสภา.....	52
- Ombudsman ในระบบรัฐสภาสวีเดน.....	53
- Parliamentary Commissioner	
ในระบบรัฐสภาอังกฤษ.....	64
- ความคิดเห็นในการนำเอารูปแบบ	
Ombudsman มาใช้ในประเทศไทย.....	69
การนำวิธี Impeachment และ Ombudsman	
มาใช้ในประเทศไทย.....	74
3. รูปแบบสำนักงาน ป.ป.ป. ในปัจจุบัน.....	77
ประวัติความเป็นมาของหน่วยงานป้องกันและปราบปราม	
คอร์รัปชันในประเทศไทย.....	77
องค์กร.....	86
ลักษณะสำคัญของการจัดองค์การ.....	87
1. หน้าที่การงาน.....	87
2. การแบ่งการทำงาน.....	87
3. หน่วยงานที่สำคัญขององค์การ.....	88
4. สายการบังคับบัญชา.....	89

5. ขบวนการบังคับบัญชา.....	90
6. เอกภาพทางการบริหาร.....	91
7. ประเภทโครงสร้างขององค์การ.....	92
8. แผนผังองค์การ.....	97
เจตนารมณ์พระราชบัญญัติ ป.ป.ป.....	98
รูปแบบสำนักงาน ป.ป.ป.ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.....	101
1. รูปแบบการดำเนินงานของสำนักงานป.ป.ป.....	102
2. รูปแบบอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ป.....	112
หลักเกณฑ์การใช้ทฤษฎีวงศุคย์ในการปฏิบัติหน้าที่.....	116
- กรณีเรื่องความผิดทางวินัย.....	117
- กรณีเรื่องความผิดทางอาญา.....	118
- กรณีเรื่องความรำรว ยผิดปกติ.....	119
รูปแบบสำนักงาน ป.ป.ป.ในปัจจุบัน.....	130
1. คณะกรรมการ.....	130
2. อนุกรรมการ.....	130
3. สำนักงาน ป.ป.ป.....	132

4. ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานตามพระราชบัญญัติ	
ป.ป.ป.....	139
- ลักษณะทั่วไปของกลุ่มประชากรตัวอย่าง.....	139
- ความคิดเห็นของกลุ่มประชากรที่มีต่อโครงสร้างสำนักงาน	
ป.ป.ป.....	141
- สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากความคิดเห็นของกลุ่ม	
ประชากรเป้าหมาย (กรรมการ อนุกรรมการ เจ้าหน้าที่	
สืบสวนสอบสวน และนิติกร).....	189
5. สรุปและขอเสนอแนะ.....	203
สรุป.....	203
ขอเสนอแนะ.....	216
บรรณานุกรม.....	228
ภาคผนวก.....	234
ประวัติผู้เขียน.....	245

รายการตารางประกอบ

ส่วนที่ 1.

หน้า

ตารางที่ 1

1. ลักษณะทั่วไปของกลุ่มประชากรตัวอย่าง..... 139

ส่วนที่ 2.

ตารางที่ 2

1. ประสิทธิภาพในการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป..... 141
2. เหตุผลของกลุ่มประชากรส่วนใหญ่ที่มีความคิดเห็นในตารางที่ 2..... 142
3. องค์การที่สำนักงาน ป.ป.ป. ควรสังกัด..... 144
4. เหตุผลของกลุ่มประชากรส่วนใหญ่ที่มีความคิดเห็นในตารางที่ 3..... 145
5. รูปแบบสำนักงาน ป.ป.ป. ในการแบ่งการดำเนินงาน..... 147
6. เหตุผลของกลุ่มประชากรส่วนใหญ่ที่มีความคิดเห็นในตารางที่ 5..... 148
7. ลักษณะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในปัจจุบัน..... 151
8. ลักษณะอำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการในปัจจุบัน..... 152
9. ลักษณะอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในปัจจุบัน..... 154
10. รูปแบบการดำเนินการทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ..... 156-157
11. รูปแบบการดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการตุลาการ..... 162
12. รูปแบบการดำเนินการทางอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ..... 165-166
13. ลักษณะการดำเนินการเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ร้ายผิดปกติ..... 170
14. รูปแบบที่เหมาะสมของคณะกรรมการ ป.ป.ป..... 173
15. เหตุผลของกลุ่มประชากรส่วนใหญ่ที่มีความคิดเห็นในตารางที่ 14..... 174

ตารางที่

16.	รูปแบบที่เหมาะสมของอนุกรรมการ.....	177
17.	เหตุผลของกลุ่มประชากรส่วนใหญ่ที่มีความคิดเห็นในตารางที่ 16.....	178
18.	รูปแบบที่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน.....	181
19.	เหตุผลของกลุ่มประชากรส่วนใหญ่ที่มีความคิดเห็นในตารางที่ 18.....	182
20.	คุณสมบัติที่เหมาะสมของคณะกรรมการ ป.ป.ป.....	185
21.	เหตุผลของกลุ่มประชากรส่วนใหญ่ที่มีความคิดเห็นในตารางที่ 20.....	186
22.	คุณสมบัติที่เหมาะสมของอนุกรรมการ.....	190
23.	เหตุผลของกลุ่มประชากรส่วนใหญ่ที่มีความคิดเห็นในตารางที่ 22.....	191
24.	คุณสมบัติที่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน.....	193
25.	เหตุผลของกลุ่มประชากรส่วนใหญ่ที่มีความคิดเห็นในตารางที่ 24.....	194
26.	วาระการดำรงตำแหน่งที่เหมาะสมของคณะกรรมการ ป.ป.ป.....	196