

## บทที่ 5

### การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการศึกษาวิจัยเรื่องบทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของข้าราชการการเมืองของไทยนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการ โดยการรวบรวมทฤษฎีต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตลอดจนการสอบถามความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน .ป.ป.ป. ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในระดับกลาง จำนวน 14 คน ทั้งนี้เป็นเพราะ เจ้าหน้าที่เหล่านี้ซึ่งในปัจจุบันนอกจากจะเป็นผู้มีบทบาท และเป็นผู้ปฏิบัติงานควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอยู่โดยตรงแล้ว เจ้าหน้าที่เหล่านี้ยังล้วนแต่เป็นผู้ได้สร้างสมประสบการณ์ในการปฏิบัติงานทั้งในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติ และในฐานะเป็นผู้กำกับ การปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาด้วย จึงเป็นผู้ที่ใกล้ชิด และอยู่ในฐานะที่ทราบและเข้าใจถึง กลไก และสภาพปัญหาของการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นอย่างดี

ในการวิจัยเรื่องนี้ มีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะทดสอบสมมุติฐาน 2 ประการคือ ประการแรก คณะกรรมการ .ป.ป.ป. ในฐานะองค์กรของฝ่ายบริหาร ไร้ความสามารถในการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของข้าราชการการเมือง ที่มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน และประการที่สอง การจัดองค์กรของคณะกรรมการ.ป.ป.ป. รวมตลอดถึงการแต่งตั้งบุคลากร ให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และไม่สามารถเอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมืองที่มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินอย่างจริงจัง

ผลการวิจัย ชี้ให้เห็นว่าการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของข้าราชการการเมืองของไทย ที่มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน หรือคณะรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นั้น เกิดจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการดังกล่าว คือ (1) ความไร้ความสามารถของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และ (2) การจัดตั้งองค์กรของคณะกรรมการ ป.ป.ป.และการแต่งตั้งบุคลากรยังไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ความไร้ความสามารถของคณะกรรมการ ป.ป.ป.ในการควบคุม  
การทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมือง

การที่คณะกรรมการ ป.ป.ป.ไม่สามารถควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของข้าราชการการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน หรือคณะรัฐมนตรีได้อย่างมีประสิทธิภาพ นั้น สามารถพิจารณาได้ ดังนี้

1. การกล่าวหาหรือเรียนข้าราชการการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

ด้วยเหตุที่ลักษณะการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งมี 2 ลักษณะ คือ การปฏิบัติงานด้านป้องกัน และด้านปราบปราม

สำหรับการปฏิบัติงานด้านปราบปรามก็แยกออกเป็น 2 ลักษณะ เช่น กัน คือ ลักษณะแรก เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบทั่วไป กับลักษณะที่สองเป็นเรื่องหรือเป็นกรณีร้ายหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ซึ่งจากการสอบถามความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป.ที่เป็นผู้บังคับบัญชาในระดับกลาง จำนวน 14 คน เกี่ยวกับจำนวนเรื่องกล่าวหาหรือเรียนข้าราชการการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินทั้งสองลักษณะมีผลปรากฏดังนี้

ตารางที่ 1 ปริมาณเรื่องกล่าวหาหรือเรียนข้าราชการการเมืองกรณีทุจริต  
ประพฤติมิชอบทั่ว ๆ ไป

การกล่าวหาหรือเรียนข้าราชการการเมือง	คน	%
มีมาก	-	-
มีปานกลาง	1	7.1
มีน้อย	12	85.2
อื่น ๆ	1	7.1
รวม	14	100



ตามตารางที่ 1 เป็นการแสดงถึงความคิดเห็น ของเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน .ป.ป.ป. ต่อกรณีการรับเรื่องกล่าวหาร้องเรียนข้าราชการการเมือง เกี่ยวกับเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณเรื่องกล่าวหาร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่ว ๆ ไป ในลักษณะเดียวกัน

ในจำนวนเจ้าหน้าที่ทั้งหมด 14 คน มีเจ้าหน้าที่จำนวน 12 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 85.2 ที่ตอบว่ามีเรื่องกล่าวหาร้องเรียนข้าราชการการเมืองว่าทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เมื่อเปรียบเทียบกับเรื่องกล่าวหาร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐในลักษณะเดียวกันแล้วมีจำนวนน้อย และมีเจ้าหน้าที่จำนวน 1 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 7.1 ที่เลือกตอบว่ามีปานกลาง และอีก 1 คน ที่เลือกตอบอื่น ๆ คือ ไม่เคยรับเรื่องร้องเรียนในทำนองนี้

ตารางที่ 2 ปริมาณเรื่องกล่าวหาร้องเรียนข้าราชการการเมืองกรณีร่ำรวยหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

การกล่าวหาร้องเรียนข้าราชการการเมือง	คน	%
มีมาก	1	7.1
มีปานกลาง	1	7.1
มีน้อย	9	63.9
อื่น ๆ	1	7.1
ไม่ตอบ	2	14.2
รวม	14	100

ในการร้องเรียนกล่าวหาข้าราชการการเมือง กรณีร่ำรวยหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ เมื่อเปรียบเทียบกับเรื่องกล่าวหาร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ ก็คงมีลักษณะเดียวกันกับการกล่าวหาร้องเรียน กรณีการทุจริต ประพฤติมิชอบ คือ มีการกล่าวหาร้องเรียนข้าราชการการเมือง มีจำนวนน้อย คือมีเจ้าหน้าที่ 9 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 63.9 ส่วนในกรณีอื่น ๆ ซึ่งมี 1 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 7.1 ที่ได้ระบุว่า ไม่เคยได้รับเรื่องกล่าวหาร้องเรียนข้าราชการการเมืองในเรื่องนี้ และอย่างละ 1 คน ที่ไม่ตอบว่ามีมาก มีปานกลาง ตามแต่กรณี

อุกฤษ มงคลนาวิน ให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ป.ว่า อยากให้ดำเนินการกับข้าราชการที่ร่ำรวยผิดปกติให้มากขึ้นและควรที่จะเน้นผู้ใหญ่มากกว่าผู้น้อย

ป.ป.ป. นั้นเป็นลักษณะองค์กรพิเศษ มีอำนาจพิเศษ มุ่งไปในด้าน ข้าราชการที่ร่ำรวยผิดปกติมากกว่า ผมเป็นคนสร้างมากับมือคิดอยากให้เป็นอย่าง นั้น สมมุติว่า มีข้าราชการระดับเงินเดือนหมื่นกว่าบาท สดง. เข้าไปตรวจสอบ เอกสารตรวจไม่พบว่าทำผิดระเบียบอะไรเลย ก.พ. ก็ไม่พบว่าผิดวินัยอะไรแต่มี กิจการที่ร่ำรวยผิดปกติ มีที่ดินเป็นสิบ ๆ ล้านบาท รถยนต์หลาย ๆ คัน ส่งลูกไป เรียนนอกอย่างนี้ ป.ป.ป. ทำได้ถ้ามีหลักฐานว่าร่ำรวยผิดปกติ เพราะจะเห็นได้ว่า งานของป.ป.ป. จริง ๆ ไม่ได้มาซ้อนกับใครเลย เพียงแต่ ป.ป.ป. ที่มาดำเนินการในช่วงหลังนี้ ทำตัวมาซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นมากกว่า ไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา 20 ที่แท้จริงเกี่ยวกับข้าราชการที่ร่ำรวยผิดปกติ<sup>1</sup>

เกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการทั่วไป ได้มีบุคคลให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ ดังนี้

นายเชียร เจริญวัฒนา ประธานกรรมการ .ป.ป.ป.ได้กล่าวถึงประสิทธิภาพของคณะกรรมการ .ป.ป.ป. ในการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ว่า การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป.ได้ผลแต่ในทางจิตวิทยา คือทำให้คนกลัว แต่ในทางปฏิบัติแล้วการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป.ยังมีปัญหาเพราะว่า

อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ป.อยู่ในขอบเขตที่จำกัด มีเพียงแต่ชี้มูลเท่านั้น คนนี้ผิดทางอาญาดนนี้ผิดทางวินัย เสร็จแล้วให้ผู้บังคับบัญชาเขาชี้ ผู้บังคับบัญชาก็ลงโทษอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชา... ถ้าเป็นเรื่องอาญาเราชี้ว่าคนนี้ทำผิด ทุจริต ก็ส่งให้ตำรวจ แล้วตำรวจจะดำเนินการฟ้องหรือไม่ฟ้องก็ไม่รู้ เราอาจจะส่งไป 10 เรื่อง เขาส่งฟ้องสัก 8 เรื่อง พอส่งอัยการกลับกรองอีกที่เหลือเท่าไรถึงส่งศาลอีก ซึ่งก็อาจจะฟ้องหรือไม่ฟ้องก็ได้ ... ตรงนี้คนเราจึงชอบคิดว่า

<sup>1</sup> ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ "แนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อการพัฒนาทางการเมืองในระบบอภีร์สภา" (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2534), หน้า 249-250.



ทำไมคอร์ปชั่นจะต้องมีหลักฐาน ต้องมีใบเสร็จ ที่มันต้องมีใบเสร็จเพราะการดำเนินการขั้นต่อไปผู้บังคับบัญชาจะลงโทษทางวินัยก็ดี การผ่านกระบวนการยุติธรรมก็ดี ต่างๆ ต้องอาศัยพยานหลักฐานทั้งนั้น... อีกประการหนึ่ง เรื่องมันช้ากว่าเรื่องจะเริ่มต้นที่ ป.ป.ป. สืบสวนสอบสวนกว่าจะถึงศาลพิจารณาบางทีก็เป็นปี ๆ มันเย็นเยื่อไม่เห็นผลจริงจัง คนเลยบอกว่าเสือกระดาษ... อย่างไรก็ตามมันได้ผลทางจิตวิทยาบ้างเพราะคนที่โดนเรื่องนี้เข้าเขาก็มีปัญหาทุกข์ร้อนดิ้นรนไปตามเรื่อง สามารถปราบและยังยั้งได้ส่วนหนึ่ง<sup>2</sup>

ประสิทธิ์ ดำรงชัย เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป.กล่าวถึง ป.ป.ป. ว่า

เมื่อเปรียบ .ป.ป.ป.เป็นเสือก็อาจจะไม่ผิด และ ป.ป.ป.เองก็มีข้อจำกัดในหลาย ๆ ด้านอย่างเช่นเดียวกับเสือนั่นเอง จะทำให้ ป.ป.ป. มีอำนาจลับฟ้าและมีความสามารถทำได้ทุกอย่างจนเป็นผู้วิเศษก็คงจะเป็นการผิดธรรมชาติไปเสีย<sup>3</sup>

ในรายงานการวิจัยได้กล่าวถึงการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 ซึ่งมีบทบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติให้ตกเป็นของแผ่นดินโดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นผู้ทำหน้าที่สอบสวน และให้อำนาจศาลเป็นผู้ชี้ขาดให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินนั้น แต่ปรากฏว่า ตลอดเวลาที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้มา ยังไม่สามารถยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดินได้เด็ดขาดเลยแม้แต่รายเดียว

ตามที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่ว่าจะเป็นกรณีเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการทั่วไป และกรณีร่ำรวยหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกตินั้น ยังมีปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ คือ การแสวงหาพยานหลักฐาน ปัญหาประการนี้ส่วนหนึ่งน่าจะมาจากการที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังมีอำนาจจำกัด คือ อำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐาน คณะกรรมการ ป.ป.ป.สามารถทำได้เฉพาะวิธีการมีหนังสือสอบถาม หรือมีหนังสือเรียกให้บุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่สืบสวนและสอบสวนมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งบัญชีเอกสารหรือวัตถุใด ๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนมาเพื่อประกอบการพิจารณาหรือแจ้งให้บุคคลใด ๆ ดังกล่าวให้ถ้อยคำ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือวัตถุใด ๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนแก่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือเพื่อการนั้น

<sup>2</sup> ผ่า พ.ร.บ. ปราบกัณฉิน ลบภาพยุคเสือกระดาษ, ผู้จัดการรายวัน (23 ธันวาคม 2536), หน้า 29.

<sup>3</sup> ประสิทธิ์ ดำรงชัย, "บทบาทของ ป.ป.ป.," วารสารข้าราชการ 3 (มีนาคม 2529), หน้า 29- 37



ตามนัยดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ป.จึงไม่มีอำนาจยึดหรืออายัดเอกสารหรือวัตถุใด ๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวน อย่างไรก็ตามมีปัญหาที่สมควรนำมาพิจารณาในชั้นนี้ คือ

(1) กระบวนการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่ว่าจะเป็นกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการทั่วไป และกรณีร่ำรวยหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ นั้น จะเป็นไปใน 2 ลักษณะ คือ การกล่าวหา ร้องเรียนลักษณะหนึ่ง ส่วนอีกลักษณะหนึ่ง คือ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัย ในลักษณะประการหลังนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ป.ได้นำมาใช้เพื่อการพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้มากน้อยแค่ไหน โดยเฉพาะในส่วนของ การควบคุมการทุจริตประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมือง ซึ่งในส่วนของเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ป.ส่วนใหญ่ล้วนแต่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้เป็นข้าราชการการเมืองที่มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

(2) ตามที่กล่าวมาแล้วว่า สำนักงาน ป.ป.ป.มีเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตและประพฤติมิชอบ 2,688 เรื่อง ในจำนวนนี้เป็นเรื่องร้องเรียนที่รับไว้ดำเนินการในปีงบประมาณ 2535 จำนวน 997 เรื่อง ตัวเลขเหล่านี้พอจะชี้ได้บ้างว่าจำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนข้าราชการการเมืองจะมีสัดส่วนแค่ไหนแต่สิ่งที่บ่งชี้ได้อย่างชัดเจน คือ ยิ่งปริมาณการกล่าวหา ร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นข้าราชการการเมืองมีน้อย การสร้างสมประสบการณ์ในด้านการปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนจะมีสัดส่วนของการปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปจะมีมาก แต่ประสบการณ์ในการสืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นข้าราชการการเมืองจะมีน้อย และยิ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป.มีอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานมีจำกัด ประกอบกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมืองเป็นเรื่องที่ลับซับซ้อนแล้ว การปฏิบัติงานด้านนี้ของคณะกรรมการ ป.ป.ป.จึงมีเรื่องที่จะต้องพิจารณาแก้ไขและพัฒนากลไกต่าง ๆ ว่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใดต่อการสร้างความเชื่อถือของประชาชน

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ตารางที่ 3 ปัญหาของคณะกรรมการ ป.ป.ป.ในกรณีถ้ามีการกล่าวหา ร้องเรียน  
ข้าราชการการเมือง

ปัญหา	ความเห็น	%
อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ป.ในการแสวงหาพยานหลักฐาน	7	33.6
การจัดองค์กรของ ป.ป.ป.ยังอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร	7	33.6
ความไม่จริงจังในการแก้ปัญหาคำกล่าวหาการทุจริตประพฤติมิชอบของรัฐบาล	8	38.4
อื่น ๆ	3	14.4
รวม	21	100

ในการดำเนินการแก้ข้าราชการการเมือง ที่ถูกกล่าวหา ร้องเรียนนั้น เจ้าหน้าที่จำนวน 8 คน คิดเป็นร้อยละ 38.4 ของความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้เห็นว่า ความไม่จริงจังของรัฐบาลจะเป็นปัญหามากที่สุด ในขณะที่เดียวกันมีเจ้าหน้าที่จำนวน 7 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 33.6 ที่เห็นว่า ปัญหาในเรื่องการแสวงหาพยานหลักฐาน และปัญหาการจัดองค์กรของ ป.ป.ป. ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร และมีเจ้าหน้าที่อีก 3 คน ที่ว่าจะมีปัญหามาจากด้านอื่น ๆ ด้วย คือ ปัญหาเกี่ยวกับอภินิหาร พิจารณาในภาพรวมแล้วจะเห็นว่าในการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมือง ที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. นั้น นอกจากจะมีปัญหาตั้งแต่กระบวนการนำเรื่องการกล่าวหาข้าราชการการเมืองเข้าสู่การพิจารณาแล้วในการปฏิบัติงานการสืบสวน อันเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการภายหลังจากการได้รับร้องเรียนก็ต้องประสบปัญหา และปัญหาที่ว่านี้ก็คือ ปัญหาความไม่จริงจังของรัฐบาล ซึ่งเป็นปัญหาที่เจ้าหน้าที่คิดว่าจะมีมากที่สุดและปัญหาการแสวงหาพยานหลักฐาน กับปัญหาการจัดองค์กรของ ป.ป.ป. ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร

จากกรณีดังกล่าวเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ป.ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการควบคุมข้าราชการการเมืองไว้ดังนี้

ตารางที่ 4 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการควบคุมข้าราชการ  
การเมือง

ความจำเป็น	กรณี					
	ทุจริต		ร่ำรวยผิดปกติ		องค์กร	
	คน	%	คน	%	คน	%
จำเป็น	12	85.2	10	71.0	11	78.1
ไม่จำเป็น	-	-	2	14.2	1	7.1
ไม่ตอบ	2	14.2	2	14.2	2	14.2
รวม	14	100	14	100	14	100

ในการทุจริตประพฤตินิชอบในวงราชการ เจ้าหน้าที่จำนวน 12 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 85.2 มีความเห็นว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาพยานหลักฐาน เพราะการทุจริตและประพฤตินิชอบของข้าราชการการเมือง มีความซับซ้อนและเป็นการทุจริตที่เป็นเงินจำนวนมาก ส่วนที่เห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีการปรับปรุงเพราะเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจเพียงพอแล้ว

ในกรณีร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นข้าราชการการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป จำเป็นต้องมีการปรับปรุงเพราะอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีจำกัด นักการเมืองมักมีตำแหน่งในระยะสั้น แต่การดำเนินการสืบสวนสอบสวนต้องใช้เวลา นาน ข้าราชการการเมืองมักจะพ้นจากตำแหน่งไปก่อน

กรณีการปรับปรุงรูปแบบขององค์กรของ ป.ป.ป. ให้เป็นอิสระ เจ้าหน้าที่ 11 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 78.1 ที่เห็นว่าจำเป็นจะต้องมีการปรับปรุง เพราะเห็นว่าความเป็นอิสระจะทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีบางส่วนที่เห็นว่าจำเป็นต้องปรับปรุง เพื่อเป็น



การป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง และมี 1 คนที่เห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องปรับปรุง เพราะในปัจจุบันก็มีความเป็นอิสระเพียงพออยู่แล้ว

ในภาพรวมจะเห็นว่า เจ้าหน้าที่ที่ต้องการให้มีการปรับปรุงทั้งการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต เรื่องร่ำรวยผิดปกติ และปรับปรุงองค์กรของ ป.ป.ป. เพื่อให้สามารถควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมืองให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าแม้ในปัจจุบัน สำนักงาน .ป.ป.ป. จะมีเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนข้าราชการเป็นจำนวนน้อย และเจ้าหน้าที่เองต่างก็คุ้นเคยกับการปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนการทุจริตประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป แต่ถ้าเป็นการดำเนินการตามนัยนี้แก่ข้าราชการการเมืองแล้ว เจ้าหน้าที่เหล่านี้ส่วนใหญ่จะมีความเห็นว่าควรจะมีการปรับปรุงกระบวนการต่าง ๆ ดังกล่าว

## 2. การปฏิบัติงานด้านป้องกัน

ภารกิจอันสำคัญอีกประการหนึ่งของคณะกรรมการ ป.ป.ป. คือ การปฏิบัติงานด้านการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งมักมีปรากฏในรายงานประจำปีว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะให้ความสำคัญด้านป้องกันมากกว่าด้านปราบปราม แต่ในทางปฏิบัติแล้วมีปัญหานั้น่าจะพิจารณาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีความพร้อมเพียงใดในการปฏิบัติงานด้านป้องกัน โดยเฉพาะการพิจารณาวางมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของข้าราชการการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5 สาเหตุที่เรื่องกล่าวหาร้องเรียนข้าราชการการเมืองมีจำนวนน้อย

สาเหตุ	คน	%
-จำนวนข้าราชการการเมืองมีน้อย	3	13.5
-โอกาสของข้าราชการการเมืองที่จะทำการทุจริต		
ประพฤติมิชอบมีน้อย	2	9.0
-การทุจริต ประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมืองเป็นไปในลักษณะประสานประโยชน์ เป็นความลับ บุคคลภายนอกไม่ทราบ	11	49.5
-คนทั่วไปเชื่อว่า ป.ป.ป. จะสามารถดำเนินการแก่ข้าราชการการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ	4	18.0
-อื่น ๆ	2	9.0
รวม	22	100

จากตารางที่ 5 เจ้าหน้าที่ 14 คน ได้แสดงความคิดเห็นถึงกรณีที่มีเรื่องกล่าวหาร้องเรียนข้าราชการจำนวนน้อย โดยพิจารณาจากสาเหตุต่าง ๆ แล้วพบว่าเจ้าหน้าที่จำนวน 11 คน คิดเป็นร้อยละ 49.5 ของความคิดเห็นทั้งหมดมีความคิดเห็นว่าเป็นสาเหตุการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการของข้าราชการการเมืองเป็นลักษณะประสานประโยชน์ เป็นความลับ บุคคลภายนอกไม่อาจล่วงรู้ได้

สำหรับสาเหตุที่มีมากที่สุดเป็นลำดับสอง คือ มีเจ้าหน้าที่จำนวน 4 คน หรือร้อยละ 18.0 ของความคิดเห็น เห็นว่าเกิดจากสาเหตุคนทั่วไปไม่เชื่อว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป.สามารถดำเนินการแก่ข้าราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จะเห็นได้ว่า การทุจริตประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมือง ในลักษณะที่เป็นความลับ เป็นปัจจัยอันสำคัญที่ทำให้มีการกล่าวหาร้องเรียนข้าราชการการเมืองมีจำนวนน้อย ด้วยเหตุนี้ น่าจะพอทำความเข้าใจได้ว่า กระบวนการนำเรื่องการทุจริตประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมืองเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ป. โดยอาศัยวิธีการกล่าวหาร้องเรียน



เพียงประการเดียวน่าจะทำให้กระบวนการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของข้าราชการการเมืองซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ .ป.ป.ป ไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

อีกประเด็นหนึ่งที่น่าจะพิจารณาคือ สาเหตุที่เกิดจากคนทั่วไปไม่เชื่อว่าคณะกรรมการ .ป.ป.ป.จะสามารถดำเนินการแก่ข้าราชการการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประเด็นนี้ถ้าจะได้พิจารณาประกอบกระบวนการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ .ป.ป.ป. จะเห็นได้ว่า การกล่าวหาเรื่องเรียนซึ่งเป็น วิธีการอันหนึ่งนั้น ยังเป็นเรื่องที่มีปัญหาและไม่สามารถนำมาใช้ควบคุมการทุจริต ประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพดังที่กล่าวมาแล้ว

ตารางที่ 6 ความคิดเห็นการนำเรื่องการทุจริตประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมือง มาเป็นข้ออ้างในการปฏิวัติรัฐประหารที่ผ่านมากับความเกี่ยวเนื่องกับคณะกรรมการ.ป.ป.ป.

ความเกี่ยวหรือไม่เกี่ยว	คน	%
ไม่เกี่ยวข้อง	6	42.6
เกี่ยวข้อง	7	49.7
อื่น ๆ	1	7.1
รวม	14	100

ตามตารางที่ 6 เจ้าหน้าที่จำนวน 7 คน คิดเป็นร้อยละ 49.7 ที่เห็นว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมืองที่มักจะนำมาเป็นข้ออ้างในการปฏิวัติรัฐประหารที่ผ่านมามีผลเกี่ยวเนื่องกับความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของ .ป.ป.ป. และมีเจ้าหน้าที่ 6 คน คิดเป็นร้อยละ 42.6 ที่เห็นว่า ไม่เกี่ยวอีก 1 คน คิดเป็นร้อยละ 7.1 ที่เห็นเป็นอย่างอื่น คือ เป็นการอ้างเฉพาะกรณี

สำหรับเหตุผลที่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเกี่ยวเนื่องกับ .ป.ป.ป.ทั้งนี้ เป็นเพราะระบบการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของข้าราชการการเมืองยังไม่มีประสิทธิภาพ

ส่วนที่เห็นว่าไม่เกี่ยวข้องเป็นเพราะ ป.ป.ป.เอง ไม่เคยได้รับเรื่องการกล่าวหาหรือเรียนข้าราชการการเมือง

ตามนัยดังกล่าว มีสิ่งบ่งชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าระบบการควบคุมการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการในปัจจุบัน ยังไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและถ้าพิจารณาในการปฏิบัติงานป้องกันและก็น่าจะเป็นปัญหาด้วย เพราะเหตุที่เรื่องกล่าวหาหรือเรียนข้าราชการการเมืองมีน้อยและระบบการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ยังไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว การพิจารณาด้านการป้องกันจึงเป็นเรื่องที่อาจมีปัญหาเช่นกัน เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ป.เองจะให้ความสำคัญในเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปมากกว่าจะให้ความสนใจป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมือง ดังจะเห็นได้จากผลการปฏิบัติงานด้านการป้องกันของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะเป็นเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปมากกว่า

#### การจัดตั้งองค์กร ป.ป.ป. และการแต่งตั้งบุคลากร

การจัดตั้งองค์กรและการแต่งตั้งบุคลากร เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลกระทบต่อบุคคลต่าง ๆ ได้น่ามากกล่าวหรือวิพากษ์วิจารณ์ถึงประสิทธิภาพของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

##### 1. การจัดตั้งองค์กรของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

ประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรของคณะกรรมการ ป.ป.ป.ที่มีการกล่าวถึงกันอยู่เสมอ คือ เป็นการสมควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ป.เป็นองค์กรให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติหรือ รัฐสภา

เกี่ยวกับความเห็นดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ป.และบุคคล ต่าง ๆ มีความเห็นดังนี้

ศูนย์วิทยุโทรพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ก. ความเห็นของเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ป.

ตารางที่ 7 ความเห็นเรื่องการควบคุมการทุจริต ประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมือง

ความเห็น	การดำเนินการ					
	ป.ป.ป.		ออมبودสแมน		องค์กรกลาง	
	คน	%	คน	%	คน	%
เห็นด้วย	9	63.9	2	14.2	7	49.7
ไม่เห็นด้วย	1	7.1	7	49.7	3	21.3
ไม่ตอบ	4	28.4	5	35.5	4	28.4
รวม	14	100	14	100	14	100

เพื่อให้การควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของข้าราชการการเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สิ่งที่เจ้าหน้าที่มีความเห็นให้มีการแก้ไขปรับปรุงรวมทั้งการจัดให้มีองค์กรต่าง ๆ นั้น มีดังนี้

1. การปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติราชการในอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในส่วนนี้มีเจ้าหน้าที่จำนวน 9 คน ที่มีความเห็นในทำนองให้มีการปรับปรุงเช่นในเรื่องอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ป.ในการยึดทรัพย์สินการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานสืบสวนสอบสวน การให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจสอบสวนพฤติกรรมกรรมการทุจริตประพฤติมิชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

2. ความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรที่เรียกว่า "ผู้ตรวจการรัฐสภา" หรือ "ออมبودสแมน" ปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วย 7 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 49.7 เห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่จำเป็น เพราะยังไม่เชื่อมั่นในระบบรัฐสภาไทย และถ้าพิจารณาประกอบความเห็นเรื่องการจัดตั้ง "องค์กรกลาง" ซึ่งมีเจ้าหน้าที่เห็นด้วย ที่จะให้มีองค์กรกลางมาควบคุมการเลือกตั้งสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎร จำนวน 7 คน คือ ร้อยละ 49.7 ซึ่งหมายถึงว่าเจ้าหน้าที่ยังไม่ศรัทธาต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากนัก อย่างไรก็ตาม มีเจ้าหน้าที่ 2 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 14.2 ที่เห็นสมควรให้มีองค์กรในลักษณะ "ออมبودสแมน" ขึ้น ทั้งนี้เพราะเห็นว่าจะทำให้การปฏิบัติงานปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองได้

3. ความจำเป็นในการจัดตั้ง "องค์กรกลาง" ควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกล่าวมาแล้วมีเจ้าหน้าที่จำนวน 7 คน คิดเป็นร้อยละ 49.7 เห็นด้วย ทั้งนี้เป็นเพราะเชื่อว่าองค์กรที่ช่วยป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และจะทำให้คนดีได้เข้ามามีบทบาทในทางการเมืองได้มากยิ่งขึ้น

สำหรับความเห็นของบุคคลต่าง ๆ ในเรื่องการจัดตั้งองค์กร ป.ป.ป. มีดังนี้

จากคำถามที่ว่า นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีมีแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตในส่วนของการบริหารราชการการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงได้อย่างไรนั้น นายกรัฐมนตรีได้กล่าวว่า ได้ย้าเป็นแนวทางชัดเจน กับคณะรัฐมนตรีเมื่อมีการประชุม ครม. ครั้งแรก ๆ ว่า รัฐบาลที่จะต้องไม่สร้างเงื่อนไขการทุจริตขึ้นส่วนข้าราชการระดับสูง ผมรับเป็นประธานกรรมการ ก.พ. เพื่อจะได้ร่วมกันกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยสุจริต รวมทั้งแนวการพัฒนาาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้มอบให้รองนายกรัฐมนตรี นายบัญญัติ ๕ ดูแลอยู่ คาดว่าคณะชุดนี้จะได้เสนอแนวทางพัฒนาและปรับปรุง เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินที่รัฐบาลได้กำหนดต่อไป<sup>4</sup>

นายฉลอง กัลยาณมิตร มีความเห็นว่า การใช้กลไกของฝ่ายบริหารควบคุมการกระทำ การปกครองในปัจจุบันมีเพียงพออยู่แล้ว ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา ซึ่งสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติมาคอยตรวจสอบข้าราชการประจำอีก เพราะเหตุว่า

เรามีผู้ตรวจราชการหลายระดับ ระดับกรมแต่ละกรม... ในระดับกระทรวง ก็มีผู้ตรวจราชการกระทรวงนอกจากนั้นสำนักนายกรัฐมนตรีก็ยังมีผู้ตรวจราชการ สำนักนายฯ ซึ่งตรวจได้ทุกกระทรวง ทบวง กรม และเรายังมีคณะกรรมการรับ เรื่องราวร้องทุกข์ของกฤษฎีกาอีก... เรื่องทุจริตก็เช่นกัน เรามีป.ป.ป. มี ส.ต.ง. ไม่รู้ว่าจะคุยกันอย่างไร<sup>5</sup>

<sup>4</sup> คณะกรรมการ ป.ป.ป. "คุยกับนายกรัฐมนตรี," เนื่องในวันคล้ายวันก่อตั้งสำนักงาน ป.ป.ป., (3 มีนาคม 2536), หน้า 11.

<sup>5</sup> ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, "แนวความคิดผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภา," หน้า 240-241.



ส่วนราชการควบคุมฝ่ายบริหาร ก็สามารถควบคุมโดยวิถีทางการเมืองได้ อยู่แล้ว การให้ฝ่ายนิติบัญญัติตั้งองค์กรหรือโองานต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารมาสังกัดฝ่ายนิติบัญญัตินั้นจะต้องเป็นการก่อตั้งฝ่ายบริหารมากเกินไป

เพราะฝ่ายนิติบัญญัติจะไปเที่ยวสอบสวนฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ รวมทั้งทหารด้วย ในทางปฏิบัติสำหรับผมตั้งออมبودส์แมนมา 20 คน ก็ไม่สามารถจะตรวจทหารเขาได้ เพิ่มอำนาจให้เขา เขามีอยู่แล้ว จะไปตั้งใหม่ทำไม...

ผมคิดว่าเราควรจะมีไปที่ว่าให้สิ่งที่มียู่แล้วให้เป็นประโยชน์เสียก่อน ผมก็เห็นว่ามันมียู่แล้วพยายามใช้ให้เป็นประโยชน์ แต่ก็ไม่ใช่หมายความว่ามันจะดี แต่ใช้ไปก่อนให้เป็นแล้วค่อยมาปรับปรุงอีกที แทนที่จะไปสร้างอะไรขึ้น มาใหม่ แล้วอันนั้นก็ไม่ว่าจะเอาไปทำอะไรอีก มันก็จะเป็นการซ้ำซ้อน พัฒนาที่มีอยู่แล้วให้ดีกว่า จากสถิติผลงานน้อยมาก อย่าง ส.ต.ง. มีผลงานออกมาน้อยมาก ป.ป.ป. ก็เหมือนกันน้อยมาก ก็แสดงให้เห็นว่ามันไม่มีอำนาจ และอำนาจเดียวไม่พอ ต้องมี Command support ใช้สิ่งเหล่านี้ให้เป็นประโยชน์

นายดุลพล พลวัน อัยการพัฒนาประจำกรมอัยการ ได้แสดงความคิดเห็นในเรื่ององค์กรของ ป.ป.ป. ว่า สำนักงาน ป.ป.ป. เป็นหน่วยงานที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่กว้างขวาง สามารถตรวจสอบให้คุณให้โทษข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำทุกระดับ แต่ตามกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม สำนักงาน ป.ป.ป. เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเทียบเท่ากรมเท่านั้น แม้การปฏิบัติงานของสำนักงาน .ป.ป.ป. จะกระทำในรูปของคณะกรรมการ และอนุกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากหลายฝ่ายก็ตาม แต่ความรู้สึกของข้าราชการจำนวนไม่น้อยก็ยังมีความคิดในเรื่องการยอมรับฐานะของ .ป.ป.ป. ตามกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม อยู่ตลอดเวลาเช่นกัน ซึ่งเรื่องนี้หากมองอย่างผิวเผินอาจจะไม่สำคัญ แต่ก็อาจเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งในการให้ความร่วมมือหรือประสานงานกับ ป.ป.ป. ในการแสวงหาพยานหลักฐาน หรือปฏิบัติตาม คำสั่งวินิจฉัยของ ป.ป.ป. จากกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากหน่วยงานในระดับกระทรวง ดังนั้นการจัดรูปองค์กรของ ป.ป.ป. จึงเป็นเรื่องที่จะพัฒนาด้วยเช่นกัน<sup>7</sup>

<sup>7</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 256-257.

พลอากาศเอก อรุณ พร้อมเทพ ได้ให้ความเห็นถึงการโอนหน่วยงาน 3 แห่งไปขึ้นกับรัฐสภาว่า “ความจริงเรื่อง สดง. จะปล่อยทิ้งไว้ให้รัฐบาลเขาก็ได้มันไม่ค่อยจะนั่นเท่าไรหรือร้องทุกข์นี้รัฐบาลมีอยู่แล้วก็ปล่อยไปได้แต่ทาง ป.ป.ป. น่าจะต้องมีเพราะอันนี้มันค่อนข้างที่จะติดขัดเมื่อมาอยู่ในกรอบฝ่ายบริหาร มันค่อนข้างจะติดขัดโดยเฉพาะในระดับสูง ถ้าอย่างไรรถึงเอามาเฉพาะ ป.ป.ป.แห่งเดียวกันแต่ถ้าได้มาทั้งสามอย่างก็ดี”<sup>8</sup>

เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ป.เองได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระของสำนักงาน ป.ป.ป.ว่า

เราอยากจะเป็นอิสระจากหน่วยราชการอื่น ๆ เพราะการทำงานของ ป.ป.ป. เป็นการทำงานตรวจสอบข้าราชการ มุ่งปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ถ้าเราสังกัดกับหน่วยราชการอื่นเราคงไม่มีอิสระเพียงพอในการวินิจฉัยผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานหลายคนเขาอาจจะขอร้องอะไรมาก็ได้เพราะเขาเป็นคนพิจารณาความดีความชอบ ย่อมทำให้เกิดความเกรงใจ และเกรงกลัว ทำให้การวินิจฉัยไม่ยุติธรรม หากเราขึ้นตรงกับสำนักนายกรัฐมนตรี หมายถึงเรามีนายคนเดียวคือนายกรัฐมนตรี ทำให้การทำงานของเรากล่องตัวมากขึ้นไม่ต้องกังวลเรื่องอื่น มีอะไรเราก็รายงานตรงให้กับนายกรัฐมนตรีได้เลย แล้วให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ชี้ขาด นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร สามารถชี้ให้หน่วยราชการต่าง ๆ ปฏิบัติตามการวินิจฉัยของ ป.ป.ป.ได้ ที่ผ่านมามีหลายกรณีที่ ป.ป.ป.วินิจฉัยชี้ขาดความผิดทางวินัยส่งให้หน่วยงานต้นสังกัด แต่เขาก็เมินเฉยไม่เร่งพิจารณาลงโทษ เราก็ทำอะไรไม่ได้ ยิ่งถ้า ป.ป.ป.ต้องขึ้นตรงต่อหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีพอมีเรื่องพิจารณาวินิจฉัยกับข้าราชการในหน่วยงานนั้น เราส่งเรื่องขึ้นไป เขาไม่ทำอะไรเราก็ไม่รู้จะทำอย่างไร ก่อนหน้านี้ ป.ป.ป.พยายามแยกออกมาให้ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ แม้แต่ในช่วง ร.ส.ช.เราก็พยายามเหมือนกับอัยการสูงสุด แต่อัยการสูงสุดเขามีพาวเวอร์มากกว่า เขาเลยแยกจากกระทรวงมหาดไทยได้ แต่เราไม่ได้

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 260.

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 272.

<sup>9</sup> “ผ่า พ.ร.บ. ปราบกังฉิน ลบภาพยุคเสือกระดาษ,” ผู้จัดการรายวัน (23 ธันวาคม 2536), หน้า 29.



นายปรีชา สุวรรณทัต อดีตกรรมการ ป.ป.ป.และอดีตประธานคณะกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์ ป.ป.ป.ให้ความเห็นเกี่ยวกับกรณีที่จะให้สำนักงาน ป.ป.ป.เป็นหน่วยงานขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรีว่า เป็นเรื่องที่เหมาะสม เพราะเป็นเรื่องของสายการบังคับบัญชา ส่วนการที่จะให้เป็นหน่วยงานในสังกัดรัฐสภานั้นเป็นการไม่เหมาะสมเพราะการตั้งสำนักงาน ป.ป.ป.ขึ้นเป็นเจตนาที่มีมาแต่เดิมที่จะให้สังกัดกับฝ่ายบริหาร ส่วนรัฐสภานั้นถ้าจะมีองค์กรในลักษณะนี้ก็ควรมีการจัดตั้งองค์กรของรัฐสภาขึ้นเอง

เรื่องให้ ป.ป.ป.ขึ้นสำนักนายกรัฐมนตรี เพราะมีปัญหาว่าเลขาธิการ ป.ป.ป.เป็นข้าราชการประจำเทียบเท่าอธิบดี นี้ไม่ได้พูดถึงตัวบุคคลนะ เราพูดถึงตำแหน่งตามสายงานก็ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายประจำเพราะ .ป.ป.ป. เป็นหน่วยงานหนึ่งเทียบเท่ากรม เพราะฉะนั้นสายงานก็หนีไม่พ้น เลขาธิการ ป.ป.ป.อยู่ภายใต้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จะอิสระแค่ไหนก็แล้วแต่ มันก็ยังมีเนื้ออยู่ อำนาจของผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาที่จะต้องปฏิบัติตาม จุดนี้ผมก็พยายามพูด ถ้าตัดในส่วนนี้มาขึ้นกับนายกรัฐมนตรีโดยตรง มันก็ตัดอำนาจสานประจำออกไป แต่แน่นอนอาจจะมีคนดึงว่ามาขึ้นกับการเมือง แต่เราต้องยอมรับนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ดังนั้นเลยตัดตัวปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีออกไป หลายคนอาจบอกว่าทำไมไม่มาขึ้นกับสภาละ ต้องยอมรับว่าหลักการที่ตั้งขึ้นมา ก็เพื่อเอามาทำงานเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการป้องกันกการทุจริตประพฤติมิชอบ เอามาสร้างเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหาร ส่วนสภาก็ควรมีองค์กรของสภาเช่นที่กำลังพูดกันอยู่คือผู้ตรวจการรัฐสภา”<sup>10</sup>

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 30-31.

## ข. ความคิดเห็นของบุคคลทั่วไป

ได้มีบุคคลหลายฝ่ายที่ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรของคณะกรรมการ ป.ป.ป.ว่า สมควรเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร หรือรัฐสภา ซึ่งมีทั้งบุคคลที่เห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. ควรเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และมีบุคคลที่ได้แสดงความเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป.ควรเป็นองค์กรในฝ่ายรัฐสภา ซึ่งขึ้นอยู่กับเหตุผลต่าง ๆ ที่ยกขึ้นมาอ้าง แต่มีเหตุผลที่นำมาอ้างมากที่สุด คือ ความมีประสิทธิภาพและความมีอิสระ คือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการเป็นองค์กรในฝ่ายบริหารเป็นเรื่องที่เหมาะสมอยู่แล้ว เพียงแต่ให้มีการปรับปรุงให้คณะกรรมการ ป.ป.ป.สามารถปฏิบัติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น การแก้กฎหมายเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การให้คณะกรรมการ ป.ป.ป.เป็นองค์กรของรัฐสภา จะทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป.เป็นไปอย่างอิสระปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร เช่น การจัดตั้งเป็นองค์กรในลักษณะเดียวกับผู้ตรวจการรัฐสภา หรือ Ombudsman

ประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณา คือ คณะกรรมการ ป.ป.ป.เป็นองค์กรที่มีความแตกต่างจากผู้ตรวจการรัฐสภา ดังเช่นที่มีอยู่ในต่างประเทศ เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ป.มีอำนาจพิจารณาเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนจากบุคคลทั่วไปได้โดยไม่จำเป็นต้องว่าบุคคลนั้น ๆ ได้รับความเดือดร้อนโดยตรงจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่

### 2. บุคลากรของ ป.ป.ป.

การปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป.จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด นั้น นอกจากพิจารณาถึงกลไกหรือปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ยังขึ้นอยู่กับความมีประสิทธิภาพของบุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ป.ที่มีหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ตารางที่ 8 ระดับการศึกษาของข้าราชการ ป.ป.ป.ที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการทุจริต  
ประพฤติมิชอบในวงราชการ

ระดับการศึกษา	นิติศาสตร์		รัฐศาสตร์		อื่น ๆ		รวม	
	คน	%	คน	%	คน	%	คน	%
ปริญญาตรี	13	93	-	-	1	7	14	100
ปริญญาโท	-	-	-	-	-	-	-	-
อื่น ๆ	-	-	-	-	-	-	-	-
รวม	13	93	-	-	1	7	14	100

จากตารางที่ 8 จะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน .ป.ป.ป. ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ การปฏิบัติงานควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของไทยปัจจุบัน ในจำนวน เจ้าหน้าที่ทั้งหมด 14 คน ปรากฏว่าเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีระดับการศึกษาระดับปริญญาตรีทั้งหมด หรือคิดเป็นร้อยละ 100 และในจำนวนนี้ปรากฏว่าเป็นผู้ศึกษาในสาขานิติศาสตร์ จำนวน 13 คนหรือคิดเป็นร้อยละ 93 และเป็นสาขาอื่นจำนวน 1 คน หรือ คิดเป็นร้อยละ 7

การที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน .ป.ป.ป. ที่มีหน้าที่ดังกล่าวมีการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับ ปริญญาตรีนั้น มีผลเนื่องมาจากการกำหนดตำแหน่งหน้าที่ให้ผู้มีหรือต้องปฏิบัติในหน้าที่ เช่น วนั้น ต้องมีการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี ทั้งนี้จะเห็นได้จากการที่เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มี การศึกษาในสาขานิติศาสตร์ ซึ่งหมายถึงว่า ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่จำเป็นต้องใช้ผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับ กฎหมาย

ตารางที่ 9 จำนวนเวลาในการปฏิบัติราชการในสำนักงาน ป.ป.ป.

ระยะเวลา	คน	%
1-5 ปี	-	-
6-10 ปี	5	36
11-14 ปี	7	50
มากกว่า 15 ปี	2	14
รวม	14	100

ในจำนวนข้าราชการทั้งหมด 14 คน ตามตารางที่ 2 ปรากฏว่า เป็นข้าราชการที่ได้ปฏิบัติราชการในสำนักงานป.ป.ป.เป็นเวลา 11-15 ปี มีจำนวนมากที่สุด คือ 7 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 50 เป็นข้าราชการที่ได้ปฏิบัติงานเป็นเวลา 6-10 ปีมากเป็นลำดับสองคือ 5 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 36 ส่วนข้าราชการที่ปฏิบัติราชการในสำนักงาน ป.ป.ป. เป็นเวลามากกว่า 15 ปี มีมากเป็นลำดับสาม คือมีจำนวน 2 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 14 ในขณะที่ไม่ปรากฏว่ามีข้าราชการที่ได้ปฏิบัติราชการในสำนักงาน ป.ป.ป.เป็นเวลา 1-5 ปี เลย ดังที่กล่าวมาแล้วว่าแบบสอบถามนี้ใช้กลุ่มประชากรที่เป็นเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้บังคับบัญชาระดับกลาง ด้วยเหตุนี้ผู้ที่จะเป็นผู้บังคับบัญชาระดับกลางของสำนักงาน ป.ป.ป.จะต้องมีระยะเวลาการปฏิบัติราชการในสำนักงาน ป.ป.ป.มาแล้วมากกว่า 5 ปี และการที่ผู้บังคับบัญชาระดับกลางเป็นผู้ที่ได้ปฏิบัติราชการในสำนักงาน ป.ป.ป. เป็นเวลา 11-15 ปี มีจำนวนมากที่สุดน่าจะถือได้ว่าเป็นทรัพยากรที่มีคุณภาพ อันเนื่องมาจากการมีประสบการณ์การทำงาน แต่ถ้าพิจารณาประกอบกับจำนวนเรื่องร้องเรียนตามที่กล่าวมาจะเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ป. จะมีประสบการณ์ในด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป มากกว่ามีประสบการณ์การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมือง



ตารางที่ 10 เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. จำแนกตามตำแหน่ง และระดับ

ตำแหน่ง	ระดับ 6		ระดับ 7		ระดับ 8		รวม	
	คน	%	คน	%	คน	%	คน	%
	เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน	6	42.6	6	42.6	1	7.1	13
นิติกร	-	-	1	7.1	-	-	1	7.1
รวม	6	42.6	7	49.7	1	7.1	14	100

ตารางที่ 10 แสดงให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ป. ที่เป็นผู้บังคับบัญชา ระดับกลาง เป็นเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนมีจำนวน 13 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 92.3 และเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งนิติกรเพียง 1 คน ข้อมูลจากตารางนี้ชี้ให้เห็นว่า ในการปฏิบัติงานควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการนั้น เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามนี้ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่สืบสวนและนิติกรเท่านั้น และเมื่อพิจารณาประกอบกับข้อมูลจากตารางที่ 8 จะเห็นได้ว่า ในส่วนของเจ้าหน้าที่สืบสวนจำนวน 13 คนนั้น จะเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีวุฒิจากศึกษานิติศาสตร์มีจำนวนถึง 12 คน ส่วนอีก 1 คน เป็นเจ้าหน้าที่ที่มีวุฒิด้านอื่น คือ วุฒิพาณิชยศาสตร์

ปัญหาที่น่าพิจารณา คือ การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการมีลักษณะการกระทำความผิดหลากหลายรูปแบบ เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อ จัดจ้างวัสดุที่มีลักษณะเรียบง่าย ไปถึงวัสดุที่มีความซับซ้อนใช้เทคโนโลยีขั้นสูงมีความเกี่ยวพันกับระบบการเงิน การธนาคาร สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ลำพังสํ ำวง เอสสารใหม่ Fil ้ปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร

## สรุป

ในการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมืองของไทย ซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีที่มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน นั้น การที่จะให้คณะกรรมการ ป.ป.ป.เป็นกลไกในการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด นั้น ขึ้นอยู่กับตัวบทกฎหมาย และตัวบุคลากร คือเจ้าหน้าที่ในสังกัดของสำนักงาน ป.ป.ป.

ในส่วนของกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530 ซึ่งนอกเหนือจากมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้คำนิยาม หรือความหมายของคำต่าง ๆ ที่ไม่เอื้ออำนวยในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป.ที่เกี่ยวกับการควบคุมข้าราชการการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพดังกล่าวแล้ว ยังมีประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงและพัฒนากระบวนการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณา ในลักษณะนี้มีกฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ป.มีอำนาจนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาได้เมื่อกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือกรณีมีพฤติการณ์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติโดยมีต้องอาศัยวิธีการกรณีต้องมีเรื่องกล่าวหาหรือเรียนเพียงอย่างเดียว เพราะจะมีส่วนทำให้การปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป.เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้

สำหรับการให้สำนักงาน ป.ป.ป.เป็นส่วนราชการในสังกัดฝ่ายบริหารขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี รวมตลอดไปจนถึงเป็นส่วนราชการในสังกัดรัฐสภาหรือไม่อย่างไรนั้น ในส่วนนี้มีบุคคลหลายฝ่ายได้แสดงความคิดเห็นและมีเหตุผลที่แตกต่างกันไป ซึ่งเรื่องดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่ได้มีการพิจารณากันมานาน คือ นับแต่ก่อนมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 ที่ได้มีการพิจารณาที่จะให้คณะกรรมการ ป.ป.ป.ควรเป็นองค์กรในสังกัดฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ คือรัฐสภา แต่ในที่สุดก็มีการพิจารณาให้คณะกรรมการ ป.ป.ป.เป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร และความคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้ยังมีผลให้มีบุคคลต่าง ๆ ได้นำมาศึกษาวิจัยในเวลาต่อมาด้วย.