

บทที่ 1

บทนำ



### ความสำคัญของปัญหา

การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือที่นิยมเรียกกันว่า "การฉ้อราษฎร์บังหลวง" และคำอื่น ๆ ตามนัยความหมายที่มีใช้กันอยู่หลากหลาย เช่น โกงกิน ค่าน้ำร้อนน้ำชา เป็นต้น แต่มีคำที่มีผู้นิยมใช้มากที่สุดคือ "คอร์รัปชัน" ซึ่งเป็นคำภาษาอังกฤษ ที่มีผู้นำมาใช้แพร่หลายในประเทศไทยตั้งแต่ปี 2500<sup>1</sup>

การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เกิดขึ้นในสังคมไทยมาเป็นเวลาช้านาน แต่เป็นเรื่องยากที่จะคาดหมายให้แน่นอนว่ามีมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม ได้มีนักศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้กล่าวไว้ เช่น พระยานิติศาสตร์ไพศาล<sup>2</sup> ได้กล่าวถึงศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง ซึ่งเข้าใจว่าได้จารึกขึ้นในระหว่าง พ.ศ. 1828 ถึง พ.ศ. 1836 ความตอนหนึ่งว่า ".....ไพร่ฟ้า ลูกเจ้า ลูกขุนผิดแผกแสบกวางัน สนวนดูแท้แล้ว จึงแล่งความแก่ข้าด้วยชื่อ บ่เข้าลักมักผู้ช่อน เห็นข้าว่าท่านบ่ใครพิน เห็นสินท่านบ่ใครเดือด...."

พระยานิติศาสตร์ไพศาล อธิบายว่า ข้อความ 2 ตอนนี้เป็นบทบัญญัติด้วยลักษณะของผู้จะเป็นตุลาการ จักต้องปฏิบัติอย่างไร จึงจะเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการใจความในศิลาจารึกบทบัญญัตินี้ก็คือ คู่ความจะเป็นราษฎรสามัญ หรือเจ้าขุนมูลนายมียศศักดิ์อย่างไรก็ดี ก็ให้ผู้มีหน้าที่ตุลาการ วินิจฉัยพิพากษาคดีความไปโดยชื่อสัตย์สุจริต ไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งและจักต้องไม่พิพากษาอรรถคดีเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งและจะต้องไม่พิพากษาอรรถคดีไปด้วยเห็นแก่สินจ้างรางวัลใด ๆ

สุพัตรา เพชรมณี และ พวงเพชร สุรัตน์วิกุล<sup>3</sup> กล่าวว่า "การทุจริตคอร์รัปชันได้มีขึ้นในเมืองไทยมาช้านานไม่น้อยกว่า 500 ปีก่อนนี้แล้วจาก "ลิลิตพระลอ" ซึ่งแต่งขึ้นเมื่อประมาณ

<sup>1</sup> Lertporn Parasakul, "Corruption in the Thai Bureaucracy" (Unpublished Ph.D. Dissertation, University of Queensland, 1982), p. 11.

<sup>2</sup> พระยานิติศาสตร์ไพศาล, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (พระนคร : วิริยะการพิมพ์, 2502), หน้า 54.



480 ปีในสมัยกรุงศรีอยุธยาที่มีความตอนหนึ่งว่า "...เอาสินส่างสอดจ้าง แข็งดังเหล็กเงินง้างอ่อนได้โดยใจ..." จึงเป็นข้อที่ชี้ชัดว่าโรคคอร์ปชั่นได้มีมานานแล้ว

ด้วยเหตุที่ การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลาช้านาน ดังกล่าว ทำให้กลายเป็นปรากฏการณ์ (phenomena) ในวงการบริหารราชการไทยมาโดยตลอด และกลายเป็นค่านิยม (value) ของคนไทยจำนวนมากไม่น้อย คือ มีคนไทยจำนวนมากไม่น้อยที่นิยมชมชอบการคอร์ปชั่น<sup>4</sup> และถือได้ว่าเป็นปัญหาหลักของระบบราชการไทย ที่มีส่วนทำให้นักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศได้ให้ความสนใจศึกษาวิเคราะห์ปัญหานี้ รวมทั้งทำให้รัฐบาลไทยในแต่ละสมัย พยายามหาหนทางที่จะดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้ได้ผลอย่างจริงจัง ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้มีกลไกไม่ว่าจะเป็นการประกาศใช้กฎหมาย การจัดให้มีหน่วยงานหรือองค์กรรับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ในรูปแบบ และลักษณะต่าง ๆ กัน และได้มีการวิวัฒนาการตามลำดับดังจะได้กล่าวในบทต่อไป จนกระทั่งปัจจุบัน ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 ซึ่งยังผลให้มีการจัดตั้งองค์กร คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการมีหน้าที่ในการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

การจัดตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือที่เรียกย่อ ๆ ว่า "คณะกรรมการ ป.ป.ป." มีเหตุผลอันสำคัญดังปรากฏในตอนท้ายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 หรือ พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ.2518 คือ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้คือ "เนื่องจากการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นนโยบายที่สำคัญสำหรับรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการให้ได้ผลอย่างจริงจัง และในการนี้สมควรจะมอบหมายภาระหน้าที่ ให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ และเพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการ จึงได้ตราพระราชบัญญัตินี้"<sup>5</sup>

<sup>3</sup>สุพัตรา เพชรมณี และ พวงเพชร สุรัตน์กวีกุล, "ผลสืบเนื่องของฉ้อราษฎร์บังหลวงในอดีต ที่มีต่อการคอร์ปชั่นของข้าราชการไทยในปัจจุบัน", รายงานการวิจัย, หน้า 17.

<sup>4</sup>ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 : ข้อวิจารณ์," วารสารสังคมศาสตร์ (4 ตุลาคม 2518), หน้า 95.

<sup>5</sup>"พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518," ราชกิจจานุเบกษา 92 (3 มีนาคม 2518) : 11.



คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีภาระหน้าที่อันสำคัญที่จะต้องดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530 ได้ให้คำนิยาม "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ไว้ดังต่อไปนี้

"เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือมีเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติในหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สมาชิกสภาท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และหมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของ ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจด้วย"<sup>6</sup>

ภาระหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังกล่าวต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ กับทั้งให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า "มาตรา 64 รัฐพึงจัดระบบราชการ และงานของรัฐอย่างอื่น ให้มีประสิทธิภาพ และพึงดำเนินการทุกวิถีทาง เพื่อป้องกันและปราบปรามการเลือกปฏิบัติ หรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ"<sup>7</sup>

จากคำนิยาม "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ดังกล่าวนั้น ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เป็นข้าราชการการเมือง ด้วยเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ.2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2521 และ (ฉบับที่5) พ.ศ.2522 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง<sup>8</sup> คือ

<sup>5</sup>"พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518," ราชกิจจานุเบกษา 92 (3 มีนาคม 2518) : 11.

<sup>6</sup>"พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่2) พ.ศ. 2530," ราชกิจจานุเบกษา 104 ( 28 ตุลาคม 2530): 2.

<sup>7</sup>"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534," ราชกิจจานุเบกษา 108 (9 ธันวาคม 2534): 20.

<sup>8</sup>เสถียร วิชัชลักษณ์ และ สืบวงศ์ วิชัชลักษณ์ , (ผู้รวบรวม), พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ.2518 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์นิติเวช 2531), หน้า 8-36.

ดังนี้

มาตรา 3 ข้าราชการการเมืองได้แก่บุคคลซึ่งได้รับราชการในตำแหน่งทางการเมือง

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รองนายกรัฐมนตรี
- (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (4) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (5) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (6) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
- (7) รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง
- (8) รัฐมนตรี
- (9) ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี
- (10) เลขาธิการสภานโยบายแห่งชาติ
- (11) รองเลขาธิการสภานโยบายแห่งชาติ
- (12) ผู้ช่วยเลขาธิการสภานโยบายแห่งชาติ
- (13) เลขาธิการนายกรัฐมนตรี
- (14) รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง
- (15) โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (16) รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (17) เลขานุการประธานสภานโยบายแห่งชาติ
- (18) ผู้ช่วยเลขานุการประธานสภานโยบายแห่งชาติ
- (19) ประจำสำนักงานสภานโยบายแห่งชาติ
- (20) เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (21) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (22) ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
- (23) เลขานุการประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี



- (24) ผู้ช่วยเลขาประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
- (25) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (26) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (27) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง
- (28) ผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการทบวง

ตามความใน (10)(11)(12)(17)(18)(19) ถูกยกเลิกโดย มาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2522 ประกอบกับ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ข้าราชการการเมืองได้รับเงินเดือนและเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้<sup>9</sup>

เมื่อพิจารณาตามมาตรา 3 ประกอบมาตรา 5 ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง ดังกล่าว ข้าราชการการเมืองจึงเป็น "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 เพราะเหตุว่า "ข้าราชการการเมือง" เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่ง หรือมีเงินเดือนประจำ

การเป็น "ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือมีเงินเดือนประจำ" เป็นสาระสำคัญประการหนึ่งในการวินิจฉัยการเป็น "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ที่ยังไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ตามกฎหมายฉบับนี้มีคำนิยามไว้ คือ "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือมีเงินเดือนประจำ และพนักงานหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และหมายความรวมถึงกรรมการ คณะกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น<sup>9</sup>

นอกจากกรณีของการเป็น "ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ" แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกายังได้วินิจฉัยถึงการเป็นหรือไม่เป็น "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ไว้อีก ดังนี้ คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินเป็นคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการตามกฎหมายที่เป็นองค์กรอิสระโดยมิได้เป็นกรรมการของ

<sup>9</sup>สำนักงาน ป.ป.ป., "พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518," วารสารสำนักงาน ป.ป.ป. (10 ตุลาคม 2520), หน้า 19.



ส่วนราชการใด จึงไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ<sup>10</sup>

รัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง แต่ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่ารัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามมาตรา 168 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยังเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 อยู่ตั้งนั้นในกรณีที่คณะกรรมการป.ป.ป. ได้มีมติรับเรื่องกล่าวหาหรือยื่นไว้พิจารณาแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังมีอำนาจดำเนินการสืบสวนสอบสวนรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งแต่ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในกรณีดังกล่าวตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมต่อไปได้ แต่ต้องให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รัฐมนตรีได้รับตำแหน่งใหม่เข้ารับหน้าที่<sup>11</sup>

จึงเห็นได้ว่าข้าราชการการเมืองสำหรับบุคคลที่เป็นรัฐมนตรีไม่ว่ากำลังดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว แต่ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่ารัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่แทนนั้นเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ส่วนข้าราชการการเมืองในตำแหน่งอื่นในขณะดำรงตำแหน่งนั้น ๆ อยู่ ย่อมเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ดังได้กล่าวมาแล้ว ส่วนที่พ้นตำแหน่งไปแล้วแต่ต้องปฏิบัติหน้าที่นั้นอยู่จะเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ก็ต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไปและจะได้นำมากล่าวในโอกาสต่อไป

ในส่วนของการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ ของรัฐที่เป็นข้าราชการการเมือง นั้น ถ้าจะพิจารณาถึงตำแหน่งและหน้าที่ของข้าราชการการเมือง โดยเฉพาะข้าราชการการเมืองที่มีตำแหน่งและมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2535<sup>12</sup> ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้ “มาตรา 159 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสี่สิบแปดคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน”

<sup>10</sup>สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “ความหมายของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในกฎหมาย ป.ป.ป.” วารสารกฎหมายปกครอง 3 (11 ธันวาคม 2535), หน้า 642.

<sup>11</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 651.

<sup>12</sup>“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534,” ราชกิจจานุเบกษา 109 (12 กันยายน 2535) : 2.



วิชญ์ เครื่องงาม<sup>13</sup> ได้กล่าวถึงความสำคัญของคณะรัฐมนตรีไว้ ดังนี้

1. ความสำคัญในทางกฎหมาย คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างกว้างขวาง ภารกิจสำคัญของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารก็คือการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (to execute the law, to enforce the law) หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการทำให้กฎหมายมีผลสัมฤทธิ์สมจริง ไม่เพียงปรากฏอยู่แต่ลายลักษณ์อักษรนั่นเอง อำนาจหน้าที่เช่นนี้องค์กรอื่นไม่มี ในระบอบการปกครองปัจจุบันจะเห็นได้ว่าจะว่างเว้นไม่มีคณะรัฐมนตรีไม่ได้ อย่างน้อยแม้จะขาดตัวบุคคลไปก็ต้องมีจำนวนพอเป็นคณะ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกฎหมายให้อำนาจไว้มากมายต่อไปได้ รัฐสภานั้นอาจยุบหรือสิ้นสุดไปได้โดยอาจว่างเว้นไม่มีอยู่ในบางขณะ แต่จะขาดคณะรัฐมนตรีในรูปแบบใดแบบหนึ่งไม่ได้ ด้วยเหตุนี้เมื่อคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลง คณะรัฐมนตรีชุดนั้นยังคงต้องรักษาการต่อไป จนกว่าจะมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ดังที่เรียกว่าคณะรัฐมนตรีรักษาการ (caretaker Government) และในกรณีมีภาวะฉุกเฉินจำเป็น เช่นการยึดอำนาจเนื่องจากการปฏิวัติรัฐประหาร หรือเกิดภาวะสงคราม จนคณะรัฐมนตรีที่ถูกต้องตามกฎหมาย (legitimate cabinet) ต้องหลบหนีไป และมีการตั้งคณะรัฐมนตรีของคณะปฏิวัติอีกชุดหนึ่งที่เมืองหลวง คณะรัฐมนตรีที่ถูกต้องตามกฎหมายก็จะต้องรักษาสถานะไว้ให้ได้ เช่นกรณีการตั้งคณะรัฐมนตรีช่วงสงคราม (war cabinet) ของฝรั่งเศสเมื่อถอยร่นออกจากกรุงปารีสสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง หรือกรณีการตั้งคณะรัฐมนตรีฉุกเฉินที่นครราชสีมา เมื่อมีการก่อความไม่สงบขึ้นในกรุงเทพมหานครเมื่อ พ.ศ. 2524 คณะรัฐมนตรีที่ถูกต้องตามกฎหมายจะสลายตัวหรือโอนอ่อนผ่อนตามไม่ได้มิฉะนั้นจะถือว่ายอมจำนน และสิ้นสุดลงโดยพฤตินัย เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1662/2505 วินิจฉัยว่า "เมื่อ พ.ศ.2501 คณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจปกครองประเทศไทยได้เป็นผลสำเร็จ หัวหน้าคณะปฏิวัติยอมเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมือง" นักวิชาการผู้หนึ่งก็ได้เคยอธิบายไว้ว่า "รัฐไม่อาจดำรงอยู่ได้โดยปราศจากอำนาจของรัฐ ทันทันที่อำนาจเก่าได้ถูกขจัดให้หมดไปทันใดนั้นอำนาจใหม่ซึ่งสามารถทำการได้สำเร็จยอมเข้ามาแทนที่อำนาจเก่า" ความสำคัญในข้อนี้จึงมีว่าอำนาจเก่า (รัฐบาลเดิม) จะแสดงว่าตนถูกขจัดให้หมดไปและยอมรับการขจัดอำนาจเก่าของตนนั้นไม่ได้

<sup>13</sup>วิชญ์ เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : แสงสุทธิการพิมพ์, 2530), หน้า 550-552.



2. ความสำคัญในทางการเมือง คณะรัฐมนตรีเป็นสัญลักษณ์แห่งอำนาจทางการเมือง ไม่ว่าจะในหรือนอกประเทศ ในการติดต่อกับต่างประเทศก็มีกลไกและบุคคลากรของตนเอง ซึ่งสามารถทำการใดผูกพันรัฐได้ เช่น โดยผ่านทางบุคคลในคณะทูต กงสุล ผู้แทนพิเศษของรัฐ ในการปกครองภายใน คณะรัฐมนตรีก็เป็นผู้ให้อำนาจบริหาร หรืออำนาจอธิปไตยในทางบริหาร ราชการแผ่นดินและสามารถปฏิบัติงานประจำวันได้ทุกเวลาตามที่ สม่่าเสมอ ต่อเนื่อง และก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงได้มากกว่าหรือศาล โดยธรรมเนียมประเพณีของอังกฤษ ก็ถือว่าเป็นรัฐบาลของพระมหากษัตริย์ (H.M.'s government) มีโอกาสเข้าเฝ้ากราบบังคมทูลถวายความเห็นขอรับพระราชทานความเห็นและดำเนินการต่าง ๆ แทนพระมหากษัตริย์ได้ ซึ่งรัฐสภาและศาลไม่มีโอกาสเช่นนั้น

3. ความสำคัญในทางอำนาจ โดยอาศัยความสำคัญในทางกฎหมายและการเมือง คณะรัฐมนตรีจึงเกิดอำนาจขึ้นมากมายนานมาแล้ว สามารถกำหนดนโยบาย ซึ่งอาจพลิกโฉมหน้าของประเทศไปในทางที่ดีขึ้น หรือเลวร้ายลงได้ สามารถควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมือง ตลอดจนเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของรัฐซึ่งอาจมีเป็นเรือนแสนหรือเรือนล้านได้ ทั้งยังเป็นตำแหน่งหน้าที่แห่งเกียรติยศ และมีโอกาสแสดงฝีมือเปลี่ยนแปลงอุดมการณ์ หรือปรัชญาให้เป็นจริงตลอดจนมีช่องทางอื่น ๆ ที่สุจริตและไม่สุจริตด้วยความสำคัญ ดังนี้เอง ตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีจึงเป็นที่ปรารถนาของนักการเมืองทั่วไป ในยามที่ยังไม่ได้จัดตั้งรัฐบาลเองก็มักนิยมตั้งรัฐบาลเงา (shadow cabinet) เตรียมไว้ก่อน เพื่อพัฒนาไปเป็นคณะรัฐมนตรีที่มีประสิทธิภาพในอนาคตอย่างไรก็ตามด้วยความสำคัญดังนี้เอง คนที่จะเป็นรัฐมนตรีที่ดีมีประสิทธิภาพ สามารถรักษาเกียรติยศและปฏิบัติหน้าที่ได้ดีสมกับความสำคัญดังกล่าวก็มีได้ไม่มากนัก เพราะต้องอาศัยความสามารถอย่างสูงและความสุจริตอย่างมั่นคง

สำหรับในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>14</sup> ได้บัญญัติถึงการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีไว้ดังนี้

“มาตรา 165 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มี การลงมติความไว้วางใจ”

“มาตรา 166 ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตาม มาตรา 165 และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี”

<sup>14</sup>“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534” ราชกิจจานุเบกษา 108 (9 ธันวาคม 2534) : 61-62.



นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534<sup>15</sup> ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ เช่น

“มาตรา 11 นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้ และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

(2) มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี กำกับการบริหารราชการของกระทรวง หรือทบวงหนึ่ง หรือหลายกระทรวง หรือทบวง

(3) บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่ง ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม

(4) สั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง มาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยจะให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิมหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่ให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิม ให้ได้รับเงินเดือนในสำนักนายกรัฐมนตรีในระดับ และขั้น ที่ไม่สูงกว่าเดิม

(5) แต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง ไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง โดยให้ได้รับเงินเดือนจากกระทรวง ทบวง กรมเดิม ในกรณีเช่นว่านี้ให้ข้าราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งมีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงทบวงกรม ซึ่งตนมาดำรงตำแหน่งนั้นทุกประการ แต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไปต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

(6) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษา ของนายกรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ และกำหนดอัตราเบี้ยประชุม หรือค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้ง

<sup>15</sup>“พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534,” ราชกิจจานุเบกษา 105 (4 กันยายน 2534) : 12.



(7) แต่งตั้งข้าราชการการเมือง ให้ปฏิบัติราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี

(8) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

(9) ดำเนินการอื่น ๆ ในการปฏิบัติตามนโยบายและระเบียบตาม (8) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้ใช้บังคับได้

“มาตรา 20 ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 11 กระทรวงหนึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และกำหนดนโยบายของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง และจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการได้

ในกรณีที่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมายในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรมแต่มิได้สังกัดกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงปฏิบัติราชการได้”

“มาตรา 27 ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 11 ทบวงหนึ่ง มีรัฐมนตรีว่าการทบวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และกำหนดนโยบายของทบวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของทบวง และจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวงเป็นผู้ช่วยสั่ง และปฏิบัติราชการก็ได้

ในกรณีที่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง การสั่ง หรือการปฏิบัติราชการของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมาย

ในกรณีที่เป็นทบวงสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปฏิบัติราชการภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง แล้วแต่กรณี”

ในส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ป.นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยได้วินิจฉัยไว้เช่นกันว่า

“...โดยที่สำนักงานป.ป.ป.เป็นส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลางมีฐานะเป็นกรมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และกรรมการ ป.ป.ป. และอนุกรรมการปฏิบัติงานให้กับสำนักงานป.ป.ป. โดยมีสำนักงาน ป.ป.ป.เป็นผู้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ และ



ปฏิบัติงานธุรการอื่น ๆ ดังนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ป.และอนุกรรมการ จึงเป็นกรรมการและอนุกรรมการของสำนักงาน ป.ป.ป.<sup>16</sup>

ที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นจะเห็นได้ว่าแม้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ ของข้าราชการการเมืองโดยเฉพาะในส่วนของคณะรัฐมนตรีที่มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินก็ตาม แต่สภาพความเป็นจริงแล้วโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายบุคคลเหล่านี้ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย กำกับการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่ง

สำนักงาน ป.ป.ป. ซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และมีคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นผู้ปฏิบัติงานให้กับสำนักงาน ป.ป.ป. ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวแล้วในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติไว้ด้วยว่าสำนักนายกรัฐมนตรีมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและกำหนดนโยบายของสำนักนายกรัฐมนตรี ให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี และจะให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี หรือมีทั้งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

ในกรณีการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ของคณะรัฐมนตรีที่อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งมีหน้าที่และภาระที่ต้องปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบาย หรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดนั้น จะสามารถดำเนินการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร

ความคลาดแคลง หรือสงสัยในประสิทธิภาพในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นข้าราชการการเมือง โดยเฉพาะในบุคคลที่มีตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล ได้มีมาช้านาน แม้กระทั่งในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ที่บัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป.ไว้ว่า

<sup>16</sup> กอวางแผน สำนักงาน ป.ป.ป., "รวมความเห็น คณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับ พ.ร.บ. ป.ป.ป. พ.ศ. 2518," (เอกสารอัดสำเนา)



“มาตรา 4 ให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ป.” ประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินเก้าคน กับเลขาธิการ เป็นกรรมการและเลขาธิการ โดยตำแหน่ง

ประธานกรรมการและกรรมการ ให้แต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการ จากบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ ด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร”

จะเห็นได้ว่าแม้คณะกรรมการ ป.ป.ป.จะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร แต่การแต่งตั้งกลับต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้เป็นเพราะว่าในการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายท่านในขณะนั้นเกรงกลัวว่า การให้ฝ่ายบริหารคือรัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียว เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป.จะทำให้ฝ่ายรัฐบาลสามารถแต่งตั้งบุคคลที่เป็นพวกพ้องของตนเข้ามาเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสามารถใช้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ป.เป็นเครื่องมือของรัฐบาลไปในทางที่ไม่ชอบได้ง่าย<sup>17</sup>

ในกรณีเดียวกันนี้ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ<sup>18</sup> ได้กล่าวว่า

“...ทางออกของรัฐบาลในการประกาศใช้ พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป.ขึ้นมา แต่ให้สังกัดกับฝ่ายบริหาร จึงมิใช่การแก้ปัญหาที่ถูกต้อง .....เป็น “งานที่ซ้อนงาน” มากกว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่อาจจะทำงานปราบปรามการทุจริตได้เต็มทีเพราะยัง “เห็นแก่หน้า” ข้าราชการฝ่ายบริหาร ที่เป็นผู้บังคับบัญชา อย่างน้อยก็บุคคลในคณะรัฐบาล ซึ่งเป็นการทำงานแบบ “ลูบหน้าปะจมูก” ในที่สุด คณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็จะต้องจำกัดการทำงานของตนไว้เฉพาะข้าราชการประจำในตำแหน่งไม่สำคัญ...”

<sup>17</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่วุฒิสภา” ครั้งที่ 32 (24 มกราคม 2518).

<sup>18</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, “พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 : ข้อวิจารณ์,” หน้า 104



ภาพลักษณ์ที่แสดงให้เห็นถึง ความเคลือบแคลงสงสัยในบทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ก่อให้เกิดการศึกษารูปแบบขององค์กรตรวจสอบควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งมักจะมีมุมมองในลักษณะของการจัดให้มีองค์กรในลักษณะที่เรียกว่า “ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา” หรือที่เรียกว่า “ออมบุดสแมน” ที่สำคัญ เช่น การศึกษาของ ธีรภัทร เสรีรังสรรค์ เรื่องแนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภา พรรคกัณฑ์ ผ่องแผ้ว เรื่อง ออมบุดสแมน การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาในประเทศไทย อัณฑพ ชูบำรุง เรื่อง การเปรียบเทียบการควบคุมคดีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการระหว่างไทยกับสวีเดน เป็นต้น แต่ก็มีความเคลือบแคลงสงสัยในเรื่องประสิทธิภาพการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป ไม่ได้จำเพาะเจาะจงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นข้าราชการการเมือง โดยเฉพาะข้าราชการการเมืองที่มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน คือคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล นั้นเอง

ความเคลือบแคลงในประสิทธิภาพการควบคุมตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของคณะรัฐมนตรี หรือรัฐสภา ที่อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มักมีปรากฏให้เห็นได้อย่างชัดเจน จากบทวิจารณ์ที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์อยู่เนือง ๆ

ชาลहु<sup>19</sup> กล่าวไว้ในคอลัมน์ “ชาลहु ซีม้าสีบานเย็น” ว่า บางทีผมเกิดความรู้สึกว่า รัฐมนตรีแต่ละท่านของ ครม.ชุดต่าง ๆ ของป่าเปรม ล้วนแล้วแต่เหมือนเทวดา มีความบริสุทธิ์ ผุดผ่อง ไม่ค่อยโกงกิน คอร์รัปชัน มีรายได้แต่เงินเดือนไม่กี่หมื่นบาท และค่าเบี้ยประชุมเดือนละไม่กี่พันบาท ยอมเสียสละชกเนื้อสมบัติส่วนตัวตลอดเวลา มองดูแล้วไม่น่าเชื่อว่ารัฐมนตรีแต่ละท่านบริสุทธิ์มือสะอาดทุกคน

ชาลहु<sup>20</sup> ได้เขียนเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ด้วยว่า “วันก่อนผมได้เขียนไปว่ารัฐบาลยุคนี้ชุดป่าเปรม เป็นมา 7 ปีย่างเข้าปีที่ 8 แล้ว ทั้งที่นายกฯ ประกาศตนเองว่าเป็นคนซื่อสัตย์สุจริต จะปราบปรามกวาดล้างการทุจริต ฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างเฉียบขาดไม่ไว้หน้า แต่ไม่เห็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ หรือนักการเมืองระดับรัฐมนตรีถูกฟ้องร้องติดคุกติดตารางแม้แต่รายเดียว ทั้งที่มีเสียงเล่าลือเรื่องข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นักการเมืองระดับรัฐมนตรีบางคนทุจริต คอร์รัปชัน

ในส่วนของการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็เช่นกัน ชาลहुได้กล่าวว่า

<sup>19</sup> ชาลहु, “ชาลहु ซีม้าสีบานเย็น,” เดลินิวส์ (18 มิถุนายน 2530), หน้า 5.

<sup>20</sup> ชาลहु, “ชาลहु ซีม้าสีบานเย็น,” เดลินิวส์ (23 มิถุนายน 2530), หน้า 5.



“...ผมยังไม่ศรัทธาและมั่นใจเท่าไร่ กับการดำเนินการของ ป.ป.ป. เพราะมีเรื่องราวการทุจริตของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และนักการเมือง มักเงียบหายไป ไม่เคยส่งฟ้องร้องถึงศาล ถ้าแนจริงส่งฟ้องให้ดูเป็นตัวอย่างคดีอาญากับตัวใหญ่ ๆ ชักสายสองรายซิครับ...”

ความเป็นจริงแล้วคณะกรรมการป.ป.ป.ก็ได้รับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนรัฐมนตรีบางคน เช่นกัน ดังปรากฏในรายงานผลการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เช่น มีผู้กล่าวหา ร้องเรียนว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหนึ่งเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวง 2 กระทรวงในรัฐบาลชุดก่อน มีพฤติการณ์ในการบริหารงานส่อไปในทางทุจริตหลายประการซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเรื่องนี้เป็นเรื่องเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองถูกกล่าวหา ร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหนึ่ง แต่ต่อมามีการยุบสภาจึงพ้นจากตำแหน่งไปภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ผู้ถูกกล่าวหาจึงได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการอีกกระทรวงหนึ่ง และการกล่าวหา ร้องเรียนนี้เพิ่งกระทำเมื่อผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเดิม แล้วจึงมีปัญหว่า การร้องเรียนเรื่องนี้ จะถือได้หรือไม่ว่าเป็นการกล่าวหา ร้องเรียนในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียนยังเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” อยู่ และคณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังคงมีอำนาจดำเนินการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับข้อกล่าวหา ร้องเรียนดังกล่าวนี้หรือไม่ คณะกรรมการ ป.ป.ป. เห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญควร จะได้รับการวินิจฉัยโดยคณะเพื่อถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

สำนักงาน ป.ป.ป. ได้มีหนังสือหารือปัญหาดังกล่าวซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือสรุปได้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะดำเนินการในกรณีที่มีการกล่าวหา ร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐและเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหา นั้นยังอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ราชการเท่านั้น อำนาจดำเนินการในเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนผู้ที่พ้นจากความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีเพียงกรณีเดียวคือ ตามมาตรา 21 จัตวา ซึ่งการดำเนินการในกรณีดังกล่าวต้องเป็นเรื่องที่กล่าวหา ร้องเรียนไว้ก่อนที่ผู้ถูกกล่าวหา จะพ้นจากความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้รับเรื่องไว้พิจารณาแล้วเท่านั้น ตามปัญหาที่หารือ เมื่อมิได้กล่าวหา ร้องเรียนไว้ก่อนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นี้จะพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดก่อน คณะกรรมการ ป.ป.ป. ย่อมไม่มีอำนาจดำเนินการสืบสวนและสอบสวน เพราะความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในขณะที่กระทำการกับขณะที่ถูกกล่าวหา ร้องเรียนได้ขาดตอนไปแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงมีมติไม่รับพิจารณา เพราะผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียนพ้นจากการเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไปแล้ว ก่อนที่คณะ



กรรมการ ป.ป.ป.จะได้รับคำร้องเรียน จึงอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่จะพิจารณาต่อไปได้<sup>21</sup>

นอกเหนือจากนี้ ยังมีข่าวปรากฏทางหนังสือพิมพ์เกี่ยวกับเรื่องการกล่าวหาเรื่องเรียนข้าราชการการเมืองส่อไปในทางทุจริตประพฤติมิชอบ ปรากฏเป็นข่าวทางหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นอีกไม่น้อย เช่น กรณีการรับสินบนจากปั๊มแก๊ส การขูดเจาะบ่อนำบาดาล กรณีลีดเตลติก เป็นต้น และท้ายที่สุดเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในสมัยที่มี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยการเข้ายึดและการควบคุมอำนาจในการปกครอง ของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ รสช.เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ซึ่งมีพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ เป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้ออกแถลงการณ์ชี้แจงข้อเท็จจริงเหตุผล และความจำเป็นของการเข้ายึดและควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ ซึ่งมีส่วนที่เกี่ยวกับสาเหตุการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของข้าราชการการเมืองรวมอยู่ด้วย คือ<sup>22</sup>

ประการแรก พฤติการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวง คณะผู้บริหารประเทศได้ฉวยโอกาสตามอำนาจหน้าที่ทางการเมืองแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองและพรรคพวกอย่างรุนแรงอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนจน กลายเป็นเรื่องปกติธรรมดาของรัฐมนตรีเกือบทุกคนที่ต้องแสวงหาเงินเพื่อสร้างฐานะความร่ำรวยเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของตนและพรรคพวกต่อไป ดังจะเห็นได้จากโครงการขนาดใหญ่ ขนาดกลาง จะมีนักการเมืองในระดับรัฐบาลเข้ามามีส่วนผลักดันให้เกิดขึ้นโดยอ้างถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ แท้ที่จริงแล้วเป็นเป็นการอำพรางเพื่อหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ เท่านั้น ทั้ง ๆ ที่รู้อยู่แก่ใจว่ามีการฉ้อราษฎร์บังหลวงกันอย่างกว้างขวาง ในกลุ่มนักการเมืองระดับรัฐมนตรีรวมทั้งข้าราชการ พนักงานระดับสูงบางท่านก็ตาม แต่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล กลับไม่เอาใจใส่ที่จะแก้ไขอย่างจริงจัง นอกจากนั้นกลับประพฤติมิชอบเสียเอง โดยอ้างเหตุผลต่าง ๆ นานา เป็นการบังหน้าและกลับแสดงความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาด้วยการยืนยันว่า ถ้าหากพบผู้ใดประพฤติมิชอบให้นำใบเสร็จมายืนยันด้วย เมื่อการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้เติบโตอย่างรวดเร็วและรุนแรงจนไม่สามารถหยุดยั้งได้ หากขึ้นปล่อยไว้อาจสร้างความเสียหายอย่างถึงที่สุดให้กับชาติบ้านเมืองได้ จึงเป็นเหตุความจำเป็นประการแรกที่จะต้องเข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ

<sup>21</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, รายงานผลการปฏิบัติราชการ ประจำปี 2532 (กรุงเทพฯ : อัมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป, 2532), หน้า 56.

<sup>22</sup> "คำแถลงการณ์ของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ," ราชกิจจานุเบกษา 108 (23 กุมภาพันธ์ 2534), หน้า 1-3.



ประการที่สอง ข้าราชการการเมืองใช้อำนาจกดขี่ข้าราชการประจำผู้ซื่อสัตย์สุจริต จากการทำข้าราชการการเมืองได้เข้ามาบีบบทบาทและอำนาจสูงสุดในแต่ละส่วนราชการ จึงได้ถือโอกาสนี้สร้างบารมีทางการเมืองหาสมัครพรรคพวก เพื่อเป็นฐานคะแนนเพื่อแสวงหาประโยชน์ให้ตนเอง จึงทำให้ข้าราชการประจำผู้ซื่อสัตย์สุจริตไม่ยอมตกเป็นเครื่องมือของนักการเมืองรับราชการไม่เจริญก้าวหน้า ถูกข่ม เหว่งแก หากมิยินยอมเป็นพรรคพวก หลายท่านต้องลาออกจากราชการ สิ่งเหล่านี้เป็นความเจ็บช้ำน้ำใจของข้าราชการประจำ ที่ไม่มีหนทางต่อสู้ นับว่าเป็นการทำลายขวัญกำลังใจ และชนบทรวมนิยมประเพณีข้าราชการอย่างไม่เคยเป็นมาก่อนในอดีต

การเอาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการมาเป็นข้ออ้างในการทำปฏิวัติ และรัฐประหารได้มีมานานแล้ว นายบัญญัติ บรรทัดฐาน รองนายกรัฐมนตรี ได้แสดงปาฐกถาเกี่ยวกับอันตรายของคอร์รัปชัน และแนวทางแก้ไขไว้ว่า<sup>23</sup>

"...การเปลี่ยนแปลงเมื่อปี พ.ศ. 2475 การยึดอำนาจรัฐบาลเมื่อปี 2490 ปี 2530 และต่อ ๆ มา ตลอดจนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 รวมทั้งเมื่อคณะ ร.ส.ช.เข้ายึดอำนาจรัฐบาลเมื่อปี 2534 ก็มีการพูดถึงหรือกล่าวอ้างการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการ..."

เหตุผลที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ นำมาเป็นข้ออ้างในการเข้ายึด และควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ มีความเกี่ยวข้องทั้งในส่วนของ การทุจริตประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมือง คือคณะรัฐมนตรีและ เกี่ยวข้องกับข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลไม่สามารถควบคุมได้ แต่ไม่ว่าเหตุผลที่นำมายึดอำนาจการปกครองประเทศจะเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นข้าราชการประจำ หรือข้าราชการการเมืองก็ตาม ล้วนแต่มีผลกระทบถึงคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในฐานะที่เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ คือ ทำให้ดูเหมือนว่าการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองที่แท้จริงแล้วมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในฐานะที่เป็นองค์กรของฝ่ายบริหาร ที่ไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของฝ่ายบริหารคือบรรดาคณะรัฐมนตรีทั้งหลายในขณะนั้นได้ ทั้งนี้จะเห็นได้จากการที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ใช้อำนาจในฐานะผู้มีอำนาจปกครองประเทศเพื่อการควบคุมและตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบของบรรดารัฐมนตรีในขณะนั้นด้วย การออกประกาศ

<sup>23</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี พ.ศ. 2536 (กรุงเทพฯ : อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชซิง, 2536), หน้า 99.



ฉบับที่ 26 เรื่องให้อายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สิน ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2534<sup>24</sup> ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีอำนาจตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับนี้ประการหนึ่งว่า

“ข้อ 2. ให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณารายชื่อนักการเมืองที่มีพฤติการณ์อันสอดคล้องให้เห็นได้ว่า มีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติผิดวิสัยของการประกอบอาชีพโดยสุจริต และให้ประกาศรายชื่อบุคคลดังกล่าวให้สาธารณชนทราบ แล้วรวบรวมทรัพย์สินที่ถูกอายัดไว้และทรัพย์สินอื่น ๆ ที่น่าเชื่อว่าเป็นของบุคคลดังกล่าว และพิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลนั้น ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือไม่”

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ในการพิจารณารายชื่อนักการเมืองที่มีพฤติการณ์ อันสอดคล้องให้เห็นได้ชัดว่า มีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติหรือผิดวิสัยดังกล่าว มีลักษณะคล้ายกับอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ.2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่2) พ.ศ.2530 มาตรา 20 ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา 20 เมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการหรือมีการกล่าวหาร้องเรียน นั้น มีมูลเพียงพอที่คณะกรรมการจะรับไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น เป็นผู้ซึ่งได้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตาม มาตรา 23 ไว้แล้ว ให้คณะกรรมการ นำรายการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินมาพิจารณาประกอบด้วย ”

ความคล้ายคลึงระหว่างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. กับคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน คือ คณะกรรมการทั้งสองต่างมีอำนาจ “ตรวจสอบทรัพย์สิน” อันเป็นกลไกทางกฎหมายที่รัฐได้กำหนดขึ้น เพื่อควบคุมพฤติการณ์อันสอดคล้องไปในทางทุจริตประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรวมถึงบรรดาข้าราชการการเมืองทั้งหลายด้วย

สิ่งที่น่าสนใจ คือ ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของบรรดานักการเมืองที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ นำมาเป็นข้ออ้างในการควบคุมและยึดอำนาจการปกครองประเทศ จนกระทั่งเป็นเหตุนำไปสู่การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน เพื่อตรวจสอบพฤติกรรมอันสอดคล้องไปในทางร่ำรวยผิดปกติของข้าราชการการเมืองหรือนักการเมืองในขณะนั้นเป็นเพราะสาเหตุใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่ได้ใช้กลไกหรืออำนาจทางกฎหมายที่มีอยู่ คืออำนาจตามมาตรา 20 นั้น ซึ่งแม้เพียงมี “พฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ” ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ โดยไม่จำเป็นต้องมีการกล่าวหาร้องเรียนมาก่อน

<sup>24</sup>“ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่26,” ราชกิจจานุเบกษา 108 (25 กุมภาพันธ์ 2534) : 2.



คณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็มีอำนาจนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาได้ แต่เป็นเพราะเหตุใดพฤติกรรมที่ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ อ้างว่ามีนักการเมือง โดยเฉพาะรัฐมนตรีที่ร่วมเป็นคณะ รัฐมนตรี ในรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เกือบทุกคนเป็นไปในลักษณะของการแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองอย่างรุนแรง แต่กลับไม่ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่จะนำไปสู่ การใช้อำนาจตามมาตรา 20 ดังกล่าว

นอกจากนี้ บรรดานักการเมือง หรือรัฐมนตรีในขณะนั้น ก็ล้วนแต่ได้ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สิน และหนี้สินของตน ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ทั้งในโอกาสที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี อยู่ในขณะนั้น และการยื่นแบบแสดงรายการทรัพย์สินในโอกาสที่หมุนเวียนหรือสลับเปลี่ยนกัน เข้าดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลคณะต่างๆ ทั้งนี้เพราะคณะรัฐมนตรีต้องแสดงทรัพย์สิน และหนี้สินทุกคน อันเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2534<sup>25</sup>

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาภูมิหลังของข้าราชการการเมืองที่มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยศึกษาเฉพาะในส่วนการควบคุมข้าราชการการเมือง ที่มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมือง

2. ศึกษาสภาพการไร้ความสามารถในการควบคุมข้าราชการการเมืองที่มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินโดยศึกษาเฉพาะในส่วนการควบคุมข้าราชการการเมืองที่มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

3. เพื่อศึกษาและเสนอแนะในการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. อันเป็นองค์กรที่มีภาระหน้าที่อันสำคัญ ในการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการปัจจุบัน

<sup>25</sup> คณะกรรมการ ป.ป.ป., รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี 2534 (กรุงเทพฯ : อัมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป, 2534), หน้า 21.



### ขอบเขตการศึกษาวิจัย

การศึกษาเรื่องนี้จำกัดขอบเขตไว้ดังต่อไปนี้

1. ศึกษาปัญหา ในการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป.ในการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นข้าราชการการเมือง และมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน

2. ศึกษาความคิดเห็น และทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ป.ในฐานะเป็นผู้มีบทบาท และเป็นกลไกอันสำคัญ ในการปฏิบัติงานควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมไปถึงข้าราชการการเมืองด้วย

### สมมติฐานการวิจัย

จากกรอบความคิดที่ใช้ในการวิจัย การศึกษาเรื่องนี้กำหนดสมมติฐานเพื่อทำการทดสอบไว้ดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการ ป.ป.ป. ในฐานะเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารไร้ความสามารถในการควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ของข้าราชการการเมือง ที่มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

2. การจัดองค์กรของคณะกรรมการ ป.ป.ป. รวมตลอดถึงการแต่งตั้งบุคลากร ให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และไม่สามารถเอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมืองที่มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินอย่างจริงจัง

### วิธีการวิจัย

วิธีการศึกษาวิจัยมีดังต่อไปนี้

1. การวิจัยเอกสาร โดยการรวบรวมและศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากเอกสารทางวิชาการ บทความ ความคิดเห็น กฎหมาย รายงานที่เกี่ยวกับ การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

2. การสัมภาษณ์ โดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ป.ในระดับผู้บังคับบัญชา และในฐานะเป็นผู้มีประสบการณ์ และมีบทบาทอันสำคัญ ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการในปัจจุบัน เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านนี้ ซึ่งมีอยู่อย่างหลากหลายในปัจจุบัน



ความหมายของศัพท์สำคัญ

1. "ข้าราชการการเมืองที่มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน" หมายถึง ข้าราชการการเมืองตามความในพระราชบัญญัติข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

2. "องค์กรควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ" หมายถึง องค์กรในฝ่ายบริหาร เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ป. องค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ผู้ตรวจราชการรัฐสภา หรือออมбудสแมน ที่มีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินการ หรือควบคุมงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร

3. "ฝ่ายบริหาร" หมายความว่า คณะรัฐมนตรี ที่มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน และให้รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความในพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. หาแนวทางการควบคุม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นข้าราชการการเมือง และมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบการดำเนินงานของ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ในปัจจุบัน

2. หาแนวทางปรับปรุงและพัฒนา องค์กรควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยเฉพาะคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาท และมีภาระอันสำคัญในการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ในด้านนี้อยู่ในปัจจุบัน

3. ก่อให้เกิดการศึกษา ปรับปรุง และพัฒนารูปแบบขององค์กรควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสังคมไทย.

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย