

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตาม
พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551

นางสาวพิมพ์กานต์ ทิศอุ้น

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2555

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)

are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

STRUCTURE, FUNCTIONS AND RESPONSIBILITIES OF THE PUBLIC SECTOR ANTI-
CORRUPTION COMMISSION UNDER THE EXECUTIVE MEASURES IN ANTI-CORRUPTION
ACT B.E.2551

MISS PIMPAKAN THIT-OON

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws
Faculty of Law
Chulalongkorn University
Academic Year 2012
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามพระราชบัญญัติ
มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปราม
การทุจริต พ.ศ.2551

โดย

นางสาวพิมพ์กานต์ ทิศอ่อน

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(อาจารย์โสภณ จันทระมะ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(พันตำรวจเอกดุสิต อารยวุฒิ)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ดร.พงษ์ภัฏ เรียงเครือ)

พิมพ์กานต์ ทิศอ่อน : โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551. (STRUCTURE, FUNCTIONS AND RESPONSIBILITIES OF THE PUBLIC SECTOR ANTI-CORRUPTION COMMISSION UNDER THE EXECUTIVE MEASURE IN ANTI-CORRUPTION ACT B.E.2551) อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : รศ. ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 465 หน้า.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) เป็นหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีเขตอำนาจดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นการทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบในภาครัฐตามที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ได้บัญญัติไว้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีเขตอำนาจหน้าที่ที่กว้างมาก เนื่องจากต้องควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองในระดับที่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองลงมารวมทั้งสิ้นประมาณ 10,000 หน่วยงาน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระและประสิทธิภาพในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. ได้

จากการศึกษาพบว่า สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่เมื่อปี พ.ศ. 2551 เนื่องจากฝ่ายบริหารขาดเครื่องมือของตนเองในการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ส่วนคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็เพิ่งได้รับการแต่งตั้งเมื่อปี พ.ศ.2554 ประกอบกับจำนวนสถิติเรื่องร้องเรียนที่รับเข้ามาทั้งจากทางสำนักงาน ป.ป.ท. เอง และที่รับมาจากสำนักงาน ป.ป.ช. ก็มีเพิ่มมากขึ้นจึงอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ เพราะที่ผ่านมายังไม่มีเรื่องร้องเรียนใดที่ได้รับการชี้มูลความผิดเลย อย่างไรก็ตาม การที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ประกอบกับการที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ได้บัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการฯเอาไว้อย่างชัดเจน จึงไม่มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ท. อาจขาดความเป็นอิสระเนื่องจากต้องอยู่ภายใต้อำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาของกระทรวงยุติธรรม

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิสิต.....
ปีการศึกษา.....2555.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

538 60342 34 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : THE PUBLIC SECTOR ANTI-CORRUPTION COMMISSION / THE EXECUTIVE MEASURE IN ANTI-CORRUPTION ACT B.E.2551 / CORRUPTION / ANTI-CORRUPTION

PIMPAKAN THIT-OON : STRUCTURE, FUNCTIONS AND RESPONSIBILITIES OF THE PUBLIC SECTOR ANTI-CORRUPTION COMMISSION UNDER THE EXECUTIVE MEASURES IN ANTI-CORRUPTION ACT B.E.2551. ADVISOR : ASSOC. PROF. KRIENKRAI CHAROENTHANAVAT Ph.D, 465 pp.

The Public Sector Anti-Corruption Commission (the PACC Commission) and The Office of Public Sector Anti Corruption Commission (the PACC Office) are the government agencies with management authority on corruption prevention and suppression in the public sector. The PACC has jurisdiction to inspect and monitor the government offenders that corrupt and/or malpractice in the public sector under the executive measure in anti-corruption act B.E. 2551. The PACC Commission has a very wide area of authority to inspect and control government officials in various levels from the Administrative Organs below Chief Executive Officer to government officers below the Director of the Division into a total of about 10,000 units. Nevertheless, these extensive functions may affect the independence and effectiveness of the implementation of the functions and responsibilities of the PACC Commission and the PACC Office.

The PACC Office is a government agency established in B.E. 2551 due to lack of self-management in response to the government policies on corruption prevention and suppression in the public sector while the PACC Commission was appointed in B.E. 2554. Since that, there are increasing number of complaints received from the PACC Office and the Office of the National Anti-Corruption Commission (NACC). Moreover, most of the complaints have not been solved and these may influence the performance of both agencies. The PACC Commission was set up by the Cabinet and approved by the House of Representatives and the Senate of Thailand. Notably, the executive measure in anti-corruption act B.E. 2551 provides clear qualifications of the position of the Commission that could strengthen the effectiveness of anti-corruption authority. Conversely, the PACC Office may lack of their independence because their works are under the control authority of the Ministry of Justice.

Field of Study :LAWS..... Student's Signature

Academic Year :2012..... Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งจากคณาจารย์และผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน อันประกอบไปด้วย รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งอาจารย์ได้เมตตาและสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา โดยตลอดระยะเวลาในการจัดทำวิทยานิพนธ์ ท่านได้ให้คำชี้แนะแนวทางการเขียนวิทยานิพนธ์ รวมทั้งกรุณาตรวจและให้ความคิดเห็นทางวิชาการอย่างละเอียดถี่ถ้วนอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จตามระยะเวลาที่ผู้เขียนได้ตั้งใจไว้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ โสภณ จันทระมะ ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ซึ่งได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์นี้ รวมทั้งได้เมตตาให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐและคำแนะนำอื่นๆที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์ด้วยดีเสมอมา พ.ต.อ. คุชฎี อารยวุฒิ และอาจารย์ ดร.พงษ์ภักดิ์ เรียงเครือ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และให้คำชี้แนะประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติอันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณนายเกษม และนางอรพินทร์ ทิศอุ้น บิดามารดาผู้เป็นที่เคารพรักยิ่งของผู้เขียน ท่านทั้งสองเป็นผู้ให้กำลังใจแก่ผู้เขียนในการศึกษาเล่าเรียนเสมอมา สนับสนุนให้ผู้เขียนรักการศึกษามากและอบรมแนะแนวทางในการดำเนินชีวิตแก่ผู้เขียนมาโดยตลอดจนทำให้ผู้เขียนประสบความสำเร็จในการศึกษาอย่างที่ตั้งใจไว้

ผู้เขียนขอขอบคุณนายนิรุต ปัญญารัตน์ ที่คอยช่วยเหลือและให้กำลังใจแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด รวมทั้งจุดประกายความคิดแก่ผู้เขียนในการริเริ่มทำหัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอขอบคุณนางสาวพันธกานต์ ทิศอุ้น และนายอำนาจ คงมณี ที่ช่วยเหลือผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์และบทคัดย่อภาษาอังกฤษ

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อนๆในนิติศาสตร์ สาขากฎหมายมหาชนทุกคนสำหรับมิตรภาพและความช่วยเหลือต่างๆในระหว่างที่ผู้เขียนศึกษาอยู่ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รวมทั้งขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ทุกท่าน ที่อำนวยความสะดวกและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนในการเข้าถึงข้อมูลอันเป็นประโยชน์ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและประโยชน์ประการใดแล้ว ผู้เขียนขอขอบพระคุณเป็นกตเวทิตาแก่บิดามารดา คณาจารย์ผู้มีพระคุณทุกท่าน และบรรดาบุคคลที่ให้การสนับสนุนการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องผิดพลาดประการใดแล้ว ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฐ
สารบัญภาพ.....	ณ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
1.3 สมมติฐานของการวิจัย.....	4
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	4
1.5 วิธีการศึกษาวิจัย.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	5
บทที่ 2 แนวคิด และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร.....	6
2.1 หลักนิติรัฐ.....	7
2.1.1 แนวคิดพื้นฐานเรื่องหลักนิติรัฐ.....	7
2.1.2 สาระสำคัญของหลักนิติรัฐ.....	14
2.1.2.1 รูปแบบของหลักนิติรัฐ.....	14
2.1.2.2 เนื้อหาของหลักนิติรัฐ.....	16
2.1.3 หลักนิติรัฐกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐโดยองค์กร ของรัฐฝ่ายบริหาร.....	17
2.2 องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร.....	18
2.2.1 หลักการทั่วไปขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร.....	19
2.2.1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ.....	19
2.2.1.1.1 หลักพื้นฐานของทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ.....	20
2.2.1.1.2 ความหมายของการแบ่งแยกอำนาจ.....	23
2.2.1.1.3 สาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ.....	24
2.2.1.1.4 ระบบการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ.....	25

2.2.1.1.4.1	ระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ.....	25
2.2.1.1.4.2	ระบบการปกครองที่มีการแบ่งแยกอำนาจ.....	25
2.2.1.2	หลักความเป็นอิสระกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ.....	27
2.2.1.3	การจัดองค์กรของรัฐในประเทศไทย.....	29
2.2.1.3.1	ระบอบการปกครองของประเทศไทย.....	32
2.2.1.3.2	การจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศไทย.....	35
2.2.1.3.2.1	ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง.....	36
2.2.1.3.2.2	หลักการทั่วไปในการจัดระเบียบบริหารราชการ.....	39
2.2.1.3.2.3	การจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศไทย.....	44
(1)	การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง.....	44
(2)	การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค.....	45
(3)	การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น.....	45
2.2.1.3.2.4	รัฐวิสาหกิจ.....	46
2.2.1.3.2.5	องค์การมหาชน.....	49
2.2.1.3.2.6	หน่วยงานอื่นของรัฐ.....	50
2.2.1.3.2.7	หน่วยงานอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง.....	52
2.2.2	การกระทำทางปกครอง.....	53
2.2.2.1	การกระทำทางปกครองกับการกระทำของฝ่ายปกครอง.....	55
2.2.2.2	การจำแนกประเภทการกระทำทางปกครอง.....	57

2.2.3 หลักการเกี่ยวกับองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารกับการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ.....	60
2.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง.....	62
2.3.1 ความหมายของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง	62
2.3.2 ขอบเขตของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง.....	63
2.3.2.1 การกระทำทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจผูกพัน	64
2.3.2.2 การกระทำทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจ ดุลพินิจ.....	64
2.3.3 เนื้อหาของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง.....	68
2.3.3.1 กฎหมายที่เป็นรากฐานที่มาของอำนาจฝ่ายปกครองในการ กระทำทางปกครอง.....	69
2.3.3.2 กฎหมายที่เป็นขอบเขตของอำนาจฝ่ายปกครองในการกระทำ ทางปกครอง.....	70
2.3.4 ข้อจำกัดของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง....	70
2.3.5 เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง.....	73
2.3.5.1 ความไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางวิธีสบัญญัติ.....	73
2.3.5.2 ความไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางสารบัญญัติ.....	73
2.3.6 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองกับการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ.....	74
2.4 การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร.....	75
2.4.1 ความหมายของการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร...	75
2.4.2 เหตุผลและความจำเป็นในการควบคุมการกระทำทางปกครอง.....	76
2.4.3 ขอบเขตแห่งการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง.....	77
2.4.3.1 วัตถุประสงค์แห่งการควบคุม.....	77
2.4.3.1.1 การควบคุมเหนือการกระทำ.....	78
2.4.3.1.2 การควบคุมเหนือตัวบุคคล.....	79
2.4.3.2 วัตถุประสงค์ของการควบคุม.....	80
2.4.3.2.1 การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย.....	80
2.4.3.2.2 การควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์ หรือการ ควบคุมความเหมาะสม.....	84
2.4.4 ระบบการควบคุมตรวจสอบที่ดี.....	85

2.4.5 การจำแนกประเภทของการควบคุมการกระทำทางปกครอง.....	87
2.4.5.1 การจำแนกประเภทตามระยะเวลา.....	87
2.4.5.1.1 การควบคุมก่อนการกระทำทางปกครอง (การควบคุมแบบป้องกัน).....	87
2.4.5.1.2 การควบคุมหลังการกระทำทางปกครอง (การควบคุมแบบแก้ไข).....	88
2.4.5.2 การจำแนกประเภทตามองค์กร.....	88
2.4.5.2.1 การควบคุมโดยองค์กรภายใน.....	88
2.4.5.2.1.1 การควบคุมบังคับบัญชา.....	89
2.4.5.2.1.2 การกำกับดูแล.....	91
2.4.5.2.2 การควบคุมโดยองค์กรภายนอก.....	92
2.4.5.2.2.1 การควบคุมโดยองค์กรพิเศษ.....	93
2.4.5.2.2.2 การควบคุมทางการเมือง.....	93
2.4.5.2.2.3 การควบคุมโดยศาล.....	94
2.4.5.2.2.4 การควบคุมโดยองค์กรฝ่ายปกครอง.....	95
2.4.5.2.2.5 การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์.....	96
2.4.5.2.2.6 การควบคุมโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป).....	96
2.4.6 การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ.....	97
2.5 การทุจริตในภาครัฐและมาตรการของภาครัฐในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ.....	98
2.5.1 ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการทุจริต.....	99
2.5.1.1 ความหมายโดยทั่วไปของการทุจริต.....	99
2.5.1.2 ความหมายของการทุจริตในทางอาญา กับการกระทำความผิดในทางอาชญาวิทยาที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในภาครัฐ.....	100
2.5.1.3 ความหมายของการทุจริตในภาครัฐ.....	103
2.5.2 สาเหตุของการทุจริตในภาครัฐ.....	105
2.5.3 ผลเสียของการทุจริตในภาครัฐ.....	109

2.5.4	มาตรการป้องกันการทุจริต.....	110
2.5.4.1	การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.....	110
2.5.4.1.1	ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.....	110
2.5.4.1.2	หลักการที่สำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	112
2.5.4.2	หลักเกณฑ์การห้ามรับทรัพย์สิน.....	114
2.5.4.2.1	หลักเกณฑ์ทั่วไป.....	114
2.5.4.2.2	การห้ามรับทรัพย์สินของข้าราชการการเมือง.....	114
2.5.4.2.3	ข้อยกเว้น.....	115
2.5.4.3	การกำหนดมาตรฐานด้านจรรยาบรรณและด้านคุณธรรม จริยธรรม...	116
2.5.4.3.1	การกำหนดมาตรฐานด้านจรรยาบรรณของ ข้าราชการพลเรือน.....	116
2.5.4.3.2	การกำหนดมาตรฐานด้านคุณธรรมและจริยธรรม.....	119
2.5.4.3.2.1	การกำหนดมาตรฐานด้านคุณธรรมและ จริยธรรมของพนักงานราชการ.....	119
2.5.4.3.2.2	การกำหนดมาตรฐานด้านคุณธรรมและ จริยธรรมของผู้ตรวจราชการ.....	120
2.5.4.4	การกำหนดมาตรฐานด้านระเบียบวินัย.....	121
2.5.4.4.1	วินัยราชการทั่วไป.....	121
2.5.4.4.2	วินัยราชการตามหน่วยงานที่สังกัด.....	122
2.5.4.4.2.1	ข้าราชการพลเรือน.....	122
2.5.4.4.2.2	ครู บุคลากรทางการศึกษา.....	125
2.5.4.4.2.3	ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา	126
2.5.4.4.2.4	ข้าราชการตำรวจ.....	127
2.5.4.4.2.5	ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม.....	128
2.5.4.4.2.6	ข้าราชการฝ่ายอัยการ.....	128
2.5.4.4.2.7	ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา.....	129
2.5.4.4.2.8	ข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	130
2.5.4.4.3	วินัยข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่มีใช้ ส่วนราชการ.....	131
2.5.4.4.4	วินัยพนักงานราชการ.....	132
2.5.4.5	ระบบการควบคุมการปฏิบัติงาน.....	133

2.5.4.6 การกำหนดค่าตอบแทนเพื่อป้องกันการทุจริต.....	134
2.5.5 มาตรการปราบปรามการทุจริต.....	136
2.5.5.1 ความรับผิดชอบ.....	136
2.5.5.1.1 ความรับผิดชอบทางแพ่ง.....	136
2.5.5.1.2 ความรับผิดชอบทางอาญา.....	137
2.5.5.1.3 ความรับผิดชอบทางวินัย.....	138
2.5.5.1.4 ความรับผิดชอบทางปกครอง.....	138
2.5.5.1.5 การทุจริตอื่นๆ.....	139
2.5.5.2 วิธีพิจารณา.....	140
2.5.5.2.1 การนำเรื่องสู่การพิจารณา.....	140
2.5.5.2.1.1 การนำเรื่องสู่การพิจารณาโดยองค์กรอิสระ	140
2.5.5.2.1.2 การนำเรื่องสู่การพิจารณาโดยองค์กร	
ฝ่ายบริหารหรือองค์กรของรัฐ.....	141
(1) การร้องทุกข์กล่าวโทษ.....	141
(2) การร้องเรียน.....	141
2.5.5.2.2 กระบวนการพิจารณา.....	142
2.5.5.2.2.1 กระบวนการพิจารณาขององค์กรอิสระ..	142
2.5.5.2.2.2 กระบวนการพิจารณาขององค์กรฝ่าย	
บริหารหรือองค์กรของรัฐ.....	143
(1) การไต่สวนข้อเท็จจริง.....	143
(2) การสอบสวน.....	143
(3) การสืบสวนข้อเท็จจริง.....	144
(4) การตรวจสอบธุรกรรม.....	145
(5) การสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้อง หรือสั่ง	
สอบสวนเพิ่มเติม.....	146
(6) การสืบสวนสอบสวนความผิดทางวินัย..	146
2.5.5.2.3 ผลการพิจารณา.....	147
2.5.5.2.3.1 การดำเนินคดีอาญา.....	147
2.5.5.2.3.2 การถอดถอนจากตำแหน่ง.....	148
2.5.5.2.3.3 การริบทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดิน...	149
2.5.5.2.3.4 การบังคับคดี.....	149

2.5.5.2.3.5 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ มิชอบด้วยกฎหมาย.....	150
2.5.5.2.3.6 การดำเนินการทางวินัย.....	151
2.5.6 บทสรุปเกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน ภาครัฐ.....	152
บทที่ 3 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐในต่างประเทศ.....	154
3.1 องค์การสหประชาชาติ: อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.....	154
3.1.1 ประวัติความเป็นมาของอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003.....	154
3.1.2 หลักการของอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003....	160
3.1.3 วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.....	165
3.1.4 ขอบเขตการบังคับใช้อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003.....	166
3.1.5 พันธกรณีของประเทศสมาชิกที่ร่วมลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติ เพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003.....	166
3.1.6 มาตรการที่สำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003.....	167
3.1.7 ประเทศไทยกับอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.....	170
3.2 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐในประเทศออสเตรเลีย.....	173
3.2.1 ความเป็นมาของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC).....	173
3.2.2 โครงสร้างองค์กร.....	175
3.2.2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน.....	175
3.2.2.2 โครงสร้างองค์กร.....	177
3.2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC).....	179
3.2.3.1 กฎหมายที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการอิสระต่อต้าน คอร์รัปชัน: Independent Commission Against	

Corruption Act 1988.....	179
3.2.3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC)...	185
3.2.3.2.1 การสอบสวน.....	185
3.2.3.2.2 การป้องกัน.....	190
3.2.3.2.3 การให้ความรู้.....	193
3.2.4 ปัจจัยที่ทำให้คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC) ประสบ ความสำเร็จในการต่อต้านการคอร์รัปชัน.....	195
3.3 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐในเขตปกครองพิเศษฮ่องกง.....	197
3.3.1 ความเป็นมาของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC).....	197
3.3.2 โครงสร้างองค์กร.....	199
3.3.2.1 หน่วยปราบปราม (Operation Department).....	199
3.3.2.2 หน่วยป้องกัน (Corruption Prevention Department).....	200
3.3.2.3 หน่วยชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Department)	201
3.3.3 กฎหมายที่ให้อำนาจคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC).....	202
3.3.3.1 Independent Commission Against Corruption Ordinance.....	203
3.3.3.2 Prevention of Bribery Ordinance 1997 (POBO).....	205
3.3.3.3 Elections (Corrupt and illegal Conduct) Ordinance.....	207
3.3.4 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC).....	211
3.3.4.1 อำนาจสืบสวนสอบสวน.....	211
3.3.4.2 อำนาจป้องกัน.....	213
3.3.4.3 ความสัมพันธ์กับชุมชน.....	213
3.3.5 ปัจจัยที่ทำให้คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC) ประสบความสำเร็จในการ ต่อต้านการคอร์รัปชัน.....	214
3.4 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐในประเทศสิงคโปร์.....	216

3.4.1	ความเป็นมาของสำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน (Corruption Practice Investigation Bureau: CPIB).....	216
3.4.2	โครงสร้างองค์กร.....	218
3.4.2.1	หน่วยงานปราบปรามการทุจริต (The Operations Department).....	221
3.4.2.2	หน่วยงานในการประสานงาน (The Corporate Affairs Department).....	221
3.4.2.3	หน่วยงานสืบสวน (The Investigation Department).....	222
3.4.3	กฎหมายที่ให้อำนาจสำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชันในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต: The Prevention of Corruption Act (PCA).....	223
3.4.4	อำนาจหน้าที่ของสำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB).....	226
3.4.4.1	ภารกิจหลักของสำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB).....	226
3.4.4.2	การปราบปรามการทุจริต.....	229
3.4.4.3	การป้องกันการทุจริต.....	231
3.4.4.4	มาตรการทางปกครอง (administrative measure).....	234
3.4.4.5	บทกำหนดโทษ.....	235
3.4.5	ปัจจัยที่ทำให้สำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) ประสบความสำเร็จในการต่อต้านการคอร์รัปชัน.....	236
3.5	บทสรุปเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐในต่างประเทศ..	238
3.5.1	บทสรุป.....	238
3.5.2	ตารางเปรียบเทียบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐในต่างประเทศ.....	240
บทที่ 4 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในประเทศไทย.....		244
4.1	วิวัฒนาการของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร.....	244
4.1.1	การป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในยุค	

เริ่มแรก (พ.ศ.2488-2516).....	246
4.1.1.1 การตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดินในปี พ.ศ.2496.....	246
4.1.1.2 การตั้งคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.).....	249
4.1.2 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในยุค ที่สอง (พ.ศ.2517-2540): การตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.).....	253
4.1.3 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในยุค ที่สาม (พ.ศ.2540-ปัจจุบัน): การตั้งคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.).....	262
4.1.4 ปัญหาที่เกิดขึ้นหลังจากการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.).....	273
4.1.4.1 ปัญหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ (ป.ป.ช.).....	273
4.1.4.2 ปัญหาการดำเนินนโยบายแก้ปัญหาคอร์รัปชันของรัฐบาล.....	274
4.1.4.3 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	276
4.1.4.4 ปัญหาความร่วมมือระหว่างประเทศ.....	277
4.1.4.5 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย.....	277
4.1.5 ความเป็นมาในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.).....	279
4.1.5.1 ความเป็นมาในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.).....	279
4.1.5.2 กฎหมายที่ให้อำนาจ: พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหาร ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551.....	288
4.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.).....	290
4.2.1 ความเบื้องต้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และบทบาทของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.).....	290
4.2.2 โครงสร้างองค์กร.....	291
4.2.3 กระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตในภาครัฐ.....	299

4.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551.....	306
4.3.1 เขตอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.).....	306
4.3.1.1 ความหมายของการทุจริตในภาครัฐ.....	306
4.3.1.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.).....	307
4.3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน ภาครัฐ (ป.ป.ท.).....	309
4.3.2.1 อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปตาม ม.17.....	309
4.3.2.2 อำนาจในการปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ.....	310
4.3.2.2.1 อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงตาม ม.17(4)(5) และ มาตรา 18.....	310
4.3.2.2.1.1 กรณีที่ต้องทำการไต่สวนข้อเท็จจริง ตามมาตรา 23.....	313
4.3.2.2.1.2 การส่งเรื่องที่กำลังหาไปยัง คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตาม มาตรา 25.....	315
4.3.2.2.1.3 เรื่องร้องเรียนที่ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน ภาครัฐ (ป.ป.ท.) พิจารณา ตามมาตรา 26-27.....	316
4.3.2.2.1.4 การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง.....	317
4.3.2.2.2 อำนาจในการเข้าถึงข้อมูลตาม มาตรา 19.....	322
4.3.2.2.3 อำนาจในการชี้มูลความผิด ตามมาตรา 40.....	323
4.3.2.2.4 อำนาจในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของ เจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหา ตามมาตรา 48.....	325
4.3.2.2.5 อำนาจในการแจ้งให้ดำเนินการยกเลิก หรือเพิกถอน	

การอนุมัติ อนุญาตออกเอกสารสิทธิ ให้สิทธิ	
ประโยชน์ หรือการสั่งการใดๆ ตามมาตรา 49.....	326
4.3.2.2.6 อำนาจในการดำเนินการต่อ แม่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น	
จะพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 50.....	327
4.3.2.3 อำนาจหน้าที่ในการป้องกันการทุจริตในภาครัฐและมาตรการ	
ในการสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน	
ภาครัฐ.....	328
4.3.2.3.1 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน	
และปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ในการป้องกัน	
การทุจริตในภาครัฐตามมาตรา 51.....	328
4.3.2.3.2 อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองพยานบุคคล ตาม	
มาตรา 53,54.....	332
4.3.2.3.3 การให้รางวัลแก่ผู้ทำประโยชน์ ตามมาตรา 55.....	334
4.3.2.3.4 การเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ให้	
ข้อมูลที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ ตาม	
มาตรา 56.....	334
4.3.2.3.5 การให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 57	335
4.3.2.3.6 การกันผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานตามมาตรา 58.....	335
4.3.3 สถิติการรับเรื่องร้องเรียนซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ	
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.).....	336
4.4 บทวิเคราะห์โครงสร้าง ประสิทธิภาพ อำนาจหน้าที่ และความเป็นอิสระของ	
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.).....	339
4.4.1 ข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการป้องกันและ	
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการป้องกันและ	
ปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.).....	339
4.4.1.1 ที่มาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	
แห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม	
การทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.).....	339
4.4.1.2 ความแตกต่างในด้านอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกัน	
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และ	
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ	

(ป.ป.ท.).....	343
4.4.1.3 ความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงในด้านอำนาจหน้าที่ระหว่าง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐ (ป.ป.ท.).....	346
4.4.2 บทวิเคราะห์คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ.....	353
4.4.2.1 ที่มาและโครงสร้างของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.).....	353
4.4.2.2 อำนาจหน้าที่ กระบวนการดำเนินงาน และประสิทธิภาพของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน ภาครัฐ.....	357
4.4.3 ความเพียงพอของพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ในการกำหนดอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐ.....	361
4.5 วิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน ภาครัฐ (ป.ป.ท.) เปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของต่างประเทศ.....	363
4.5.1 วิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของประเทศออสเตรเลีย เขตปกครองพิเศษฮ่องกง และประเทศสิงคโปร์.....	363
4.5.2 ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ ของหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของประเทศ ออสเตรเลีย เขตปกครองพิเศษฮ่องกง และประเทศสิงคโปร์.....	368
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	373
5.1 บทสรุป.....	373

5.2 ข้อเสนอแนะ.....	378
รายการอ้างอิง.....	381
ภาคผนวก.....	392
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	465

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	ตารางเปรียบเทียบขององค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐในต่างประเทศ (ประเทศออสเตรเลีย เขตปกครองพิเศษฮ่องกง และประเทศสิงคโปร์.....	241
2	เรื่องร้องเรียนรับเข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ท. ประจำปี พ.ศ.2551-2555.....	337
3	เรื่องร้องเรียนรับจากสำนักงาน ป.ป.ช. เข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ท. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2555.....	338
4	ข้อสังเกตเกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)....	350
5	ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) กับหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของประเทศออสเตรเลีย เขตปกครองพิเศษฮ่องกง และประเทศสิงคโปร์.....	369

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1	รูปแบบการกระทำของฝ่ายปกครอง.....	57
2	โครงสร้างองค์กรของคณะกรรมการการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (The Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC) ประเทศ ออสเตรเลีย.....	178
3	โครงสร้างองค์กรคณะกรรมการการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC) เขตปกครองพิเศษ ฮ่องกง.....	202
4	โครงสร้างองค์กรสำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน (Corruption Practice Investigation Bureau: CPIB) ประเทศสิงคโปร์.....	220
5	โครงสร้างองค์กรคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.).....	298
6	กระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน ภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.).....	302
7	กระบวนการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.).....	303
8	กระบวนการจัดอบรมให้ความรู้ด้านการป้องกันการทุจริตในภาครัฐ โดยสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.).....	330

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการทุจริตในภาครัฐ เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นคู่กับสังคมมนุษย์มาช้านาน และเป็นที่ยอมรับว่าเป็นเรื่องยากที่จะทำให้หมดสิ้นไป ความยากจน เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่จะชักจูงให้เกิดการทุจริตในภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทุจริตที่เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่างซึ่งมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ

ในสังคมไทย การมีระบบอุปถัมภ์ที่สืบทอดมาอย่างยาวนาน เช่น การให้ความอนุเคราะห์ การช่วยเหลือเกื้อกูลเป็นกรณีพิเศษสำหรับญาติมิตรและบริวาร การตอบแทนจากญาติมิตรและบริวารผู้ได้รับความช่วยเหลือมักถือกันว่าเป็นประเพณีที่ดีงาม¹ การประพฤติปฏิบัติดังกล่าวส่งผลให้ในวงราชการผู้มีอำนาจรัฐที่ให้ความช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดมักจะมีความรู้สึกรู้ว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดา และเป็นความชอบธรรม หากตนจะรับทรัพย์สินเงินทองเป็นการตอบแทนจากผู้ที่ได้ให้ความช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวก จากทัศนคติดังกล่าวจึงกลายเป็นค่านิยมทางสังคมที่คนในสังคมต่างยอมรับได้ แต่ทว่าผลที่ตามมาของการยอมรับได้ของค่านิยมดังกล่าว กลับทำให้เป็นปฏิปักษ์กับกฎหมายที่มองว่าการกระทำความผิดเป็นการกระทำความผิดและประพฤติมิชอบต่อตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ ดังจะเห็นได้ว่ากฎหมายได้บัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ภาคความผิด ลักษณะ 2 ซึ่งเป็นความผิดเกี่ยวกับการปกครองและลักษณะ 3 ความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม นอกจากมุมมองทางกฎหมายอาญาที่บัญญัติไว้ว่าการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและสมควรจะต้องรับโทษแล้วนั้น ในมุมมองทางกฎหมายมหาชนยังมองว่าการกระทำอันเป็นการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถือเป็นปัญหาที่สำคัญในการดำเนินการบริหารงานของภาครัฐ เนื่องจากปัญหา

¹ พงษ์ภักดิ์ เรียงเครือ, “การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตฝ่ายบริหาร”, ใน การประชุมเชิงวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 “กระบวนการยุติธรรมกับบทบาทการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน” (กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, 2549), หน้า 130-131.

การทุจริตของหน่วยงานราชการไทยลุกลามขยายวงกว้างจนสังคมไทยถูกจัดว่ามี การทุจริตในภาครัฐ ในระดับที่รุนแรงและเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต โดยในบทบัญญัติที่ว่าด้วยการตรวจสอบการทำงานในภาครัฐ ได้กำหนดให้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ขึ้นเป็นองค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญ โดยมีสำนักงานป.ป.ช.เป็นหน่วยงานธุรการขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยจะมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ใน ขณะเดียวกันก็ได้มีการยุบเลิกคณะกรรมการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวเป็นกลไกหลักของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ในระยะเวลาต่อมา เกิดปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป.ป.ช.มีภาระงานล้นมือ ก่อให้เกิด ความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะมีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้กรณีการ ทุจริตทั้งหมดเป็นอำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช.ทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดแนวความคิดในการ ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป.ป.ช. โดยให้คณะกรรมการป.ป.ช. ดูแลเฉพาะกรณีการ ทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในระดับสูง นอกเหนือจากนั้นควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่อยู่ในกำกับ ดูแลของฝ่ายบริหาร จึงส่งผลให้เกิดการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน ภาครัฐ (ป.ป.ท.) ขึ้น

ในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ขึ้นมานั้น เป็นการจัดตั้งองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารโดยอาศัยพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 กำหนดโครงสร้างขององค์กรดังกล่าว มีสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ เป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดกระทรวง ยุติธรรม และมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) มีอำนาจหน้าที่ใน การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐ มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 17) อำนาจในการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกกล่าวหาเพื่อประโยชน์ในการไต่สวนข้อเท็จจริง (มาตรา 19) อำนาจในการชี้มูลความผิด (มาตรา 17(4)) รวมถึงการมีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุน ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐอีกด้วย

การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคีรัฐ เป็นการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองในระดับที่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองลงมา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญทุกกระทรวง ทบวง กรม ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร ข้าราชการครู พนักงานองค์กรมหาชน พนักงานรัฐวิสาหกิจ ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนข้าราชการ และพนักงานหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งในรูปแบบพิเศษอื่น รวมทั้งสิ้นประมาณ 10,000 หน่วยงาน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าขอบเขตในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคีรัฐในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีขอบเขตที่กว้าง และมีภาระงานที่หนัก เพราะจะต้องใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบการทุจริตของหน่วยงานภาคีรัฐทั่วประเทศ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคีรัฐได้ นอกจากนี้การใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบดังกล่าว ถือเป็นหน้าที่ฝ่ายบริหารควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร ซึ่งนับได้ว่าเป็นฝ่ายปกครองด้วยตนเองจึงอาจส่งผลให้เกิดปัญหาในการใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการทุจริตในภาคีรัฐได้อีกเช่นกัน

ดังนั้น จากปัญหาสำคัญดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาเรื่อง “อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคีรัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551” เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาในการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคีรัฐและหาแนวทางแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาของการจัดตั้งและกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคีรัฐ (ป.ป.ท.)
2. เพื่อศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ ความมีประสิทธิภาพ และความเป็นอิสระของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคีรัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551

3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
4. เพื่อศึกษาถึงหน่วยงานการปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าว
5. เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) มีอำนาจหน้าที่ที่ควบคุมตรวจสอบการทุจริตในฝ่ายบริหาร แต่การที่หน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร สังกัดกระทรวงยุติธรรมซึ่งใช้อำนาจทางปกครอง ถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อควบคุมและตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐอันเป็นฝ่ายปกครองด้วยตนเอง อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระ และประสิทธิภาพในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาถึงพัฒนาการของการจัดตั้งองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ (ป.ป.ท.) ซึ่งเป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงยุติธรรม เป็นหน่วยงานที่ควบคุมและตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ โดยจะศึกษาวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ รวมถึงความเป็นอิสระ และประสิทธิภาพของหน่วยงานดังกล่าว นอกจากนี้ จะทำการศึกษาหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐต่อไป

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้จะใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยจะค้นคว้าจากเอกสาร ตำราต่างๆที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการค้นคว้าจากอินเทอร์เน็ต เว็บไซต์ของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวบรวมและนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ประเด็นปัญหา และค้นหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะของ ประเด็นปัญหาต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมาของการจัดตั้งหน่วยงาน และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
2. ทำให้เกิดความเข้าใจขอบเขตการปฏิบัติงาน และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ประสิทธิภาพ และความเป็นอิสระของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
4. ทำให้ทราบถึงการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของหน่วยงานในต่างประเทศ และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าว
5. ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ

บทที่ 2

แนวคิด และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐโดย องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร

แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่จะทำการศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้มีทั้งสิ้น 5 หัวข้อด้วยกัน ในหัวข้อแรกจะกล่าวถึงหลักนิติรัฐและสาระสำคัญของหลักนิติรัฐเพื่อชี้ให้เห็นว่าการกระทำของรัฐต้องชอบด้วยกฎหมาย ส่วนหัวข้อที่สอง จะกล่าวถึงองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารเพื่อให้เกิดความเข้าใจเรื่ององค์กรของรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจ การจัดระเบียบการบริหารราชการของประเทศไทย รวมถึงการกระทำทางปกครองและการกระทำของฝ่ายปกครอง เมื่อทราบถึงลักษณะของการกระทำทางปกครองแล้ว ในหัวข้อที่สามจะกล่าวถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งจะเชื่อมโยงกับเรื่องการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในหัวข้อที่สี่ และหัวข้อสุดท้ายจะกล่าวถึงการทุจริตในภาครัฐและมาตรการของภาครัฐในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยจะเริ่มต้นกล่าวถึงความเบื้องต้นของคำว่าทุจริตทั้งในความหมายทั่วไป ความหมายในทางกฎหมาย อาญา และความหมายของการทุจริตในภาครัฐคือการกระทำเช่นไร ส่งผลเสียต่อประเทศชาติอย่างไร และภาครัฐมีบทบาทยุติทางกฎหมายรวมทั้งมาตรการอะไรในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

หลักการต่างๆที่จะได้กล่าวต่อไปทั้งหมดในบทนี้จะมีความเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐและเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่มีบทบาทสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยผู้เขียนได้ทำการสรุปความเกี่ยวข้องระหว่างหลักการที่ได้หยิบยกมาทั้งห้าหัวข้อกับองค์กรดังกล่าวเอาไว้ในหัวข้อย่อยสุดท้ายของหลักการแต่ละหลักเอาไว้แล้ว ซึ่งรายละเอียดของแนวคิด และหลักการต่างๆที่จะได้กล่าวต่อไปนี้จะ เป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ในบทที่ 4 ต่อไป

2.1 หลักนิติรัฐ

2.1.1 แนวคิดพื้นฐานเรื่องหลักนิติรัฐ

คำว่า “นิติรัฐ” เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” ซึ่งคำว่า “Rechtsstaat” ประกอบขึ้นจากคำสองคำ คือ คำว่า “Recht” ที่แปลว่า กฎหมาย (ในภาษาเยอรมัน คำๆนี้สามารถแปลว่า “สิทธิ” ได้ด้วย) และคำว่า “Staat” ที่แปลว่า รัฐ แต่คำสองคำนี้เมื่อมารวมกันแล้วได้กลายเป็นศัพท์ทางนิติศาสตร์ในระบบกฎหมายเยอรมันซึ่งยากจะหาคำในภาษาต่างประเทศที่แปลแล้วให้ความหมายได้ตรงกับคำในภาษาเดิม¹

ในทางวิชาการ ไม่ว่าจะแปลคำว่า Rechtsstaat ว่าอย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญย่อมอยู่ที่ความหมายอันเป็นแก่นแท้ของหลักการนี้ กล่าวคือ การปกครองใน Rechtsstaat หรือนิติรัฐนั้นกฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน และบุคคลจะต้องสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ให้ตนทำอะไร ผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายคืออะไร ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลได้ปฏิบัติตนให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย²

แนวคิดเรื่องหลักนิติรัฐ (Legal State) เป็นแนวคิดที่กำหนดบทบาทหรือหน้าที่ของรัฐที่มีต่อราษฎร ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งทางกฎหมายมหาชน เนื่องจากกฎหมายมหาชนมิได้ว่าด้วยเรื่องอำนาจรัฐที่จะบังคับเอาแก่ราษฎรได้ฝ่ายเดียว แต่ยังว่าด้วยเรื่องบทบาทหรือหน้าที่ของรัฐที่มีต่อราษฎร อันเป็นความสัมพันธ์อีกลักษณะหนึ่งด้วย³ แนวคิดดังกล่าวเป็นความคิดของประชาชนที่ฝักใฝ่ลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) ซึ่งรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐจะต้องมีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของราษฎร เช่น เสรีภาพในชีวิตร่างกาย ทรัพย์สิน เสรีภาพในการทำสัญญาและการประกอบอาชีพ เป็นต้น รัฐจึงมีฐานะเป็นคนรับใช้ของสังคมโดยถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด จะเห็นได้ว่าการที่รัฐจะต้องเคารพต่อเสรีภาพต่างๆของราษฎรได้มีวิธีเดียว คือ รัฐยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัดเท่านั้น และตราบไต่ที่กฎหมายยังใช้อยู่ กฎหมายนั้นก็ต่อผู้กมัตรัฐอยู่เสมอ รัฐที่เป็นนิติรัฐจะเป็นรัฐที่มีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎร ความคิดเรื่องนิติรัฐเกิดขึ้นและมีใช้

¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม”, ใน รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 9, นันทวัฒน์ บรมานันท์,บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2553), หน้า 424.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 427-428.

³ สิทธิกร คักดีแสง, หลักกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2554), หน้า 195-196.

แพร่หลายในประเทศภาคพื้นยุโรปหรือกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) เช่น ประเทศเยอรมัน ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี เป็นต้น

ส่วนกาเร เดอ มัลแบร์ (R. Carre de Malberg) นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศส กล่าวว่า⁴ “นิติรัฐ (Etat de droit หรือ Rechtsstat) เป็นรัฐที่ต้องยอมตนอยู่ใต้กฎหมายที่กำหนด การกระทำของรัฐต่อปัจเจกชนในสองนัย คือ กฎเกณฑ์ประการแรก กำหนดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และ กฎเกณฑ์ประการที่สอง กำหนดวิธีการและมาตรการซึ่งรัฐหรือหน่วยงานสามารถใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด รวมเป็นกฎหมายสองชนิดที่มีผลร่วมกัน นั่นก็คือการจำกัดอำนาจของรัฐ โดยการให้อำนาจนั้นอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายที่รัฐกำหนด ลักษณะเด่นที่สุดประการหนึ่งของนิติรัฐ คือ รัฐที่ไม่สามารถใช้วิธีการอื่นนอกไปจากที่ระบบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นกระทำการใดๆต่อปัจเจกชนได้ หลักนี้ส่งผลโดยปริยายให้เกิดขึ้นสองประการ คือ ประการแรก เมื่อรัฐเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับปัจเจกชน รัฐหาอาจกระทำการฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ได้ไม่ ประการที่สอง คือ ในนิติรัฐที่พัฒนาจนสมบูรณ์แบบแล้วนั้น รัฐไม่อาจกระทำการใดเป็นการบังคับปัจเจกชนโดยเขาไม่สมัครใจได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น (loi) ให้อำนาจไว้เท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐไม่สามารถใช้มาตรการใดๆต่อประชาชนได้ เว้นแต่กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นจะให้อำนาจไว้โดยตรงหรือโดยปริยาย”

กล่าวโดยสรุป นิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย และฝ่ายรัฐจะกระทำการใดๆไปกระทบต่อปัจเจกชนโดยไม่สมัครใจไม่ได้ หากรัฐกระทำการใดๆไปกระทบต่อปัจเจกชนแล้ว ก่อให้เกิดความเสียหาย ต้องมีวิธีการเยียวยาแก้ไข⁵

กาเร เดอ มัลแบร์ ยังกล่าวต่อไปอีกว่า⁶ “ดังนั้น นิติรัฐจึงเป็นรัฐที่ให้หลักประกันแก่ปัจเจกชนว่า เมื่อใดก็ตามที่รัฐละเมิดหลักนี้ ปัจเจกชนสามารถไปสู่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยคดีเพื่อให้เพิกถอนการกระทำ หรือเปลี่ยนแปลง หรือให้เลิกใช้การกระทำนั้นๆของฝ่ายปกครองที่ละเมิดกฎหมายได้ เพราะฉะนั้น ระบบนิติรัฐจึงเป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของพลเมือง และมีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเพื่อที่จะให้นิติรัฐเป็นความ

⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม 3) ที่มาและนิติวิธี (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538), หน้า 279.

⁵ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “หลักนิติรัฐ”, ใน แทนตอกไม้ไหว้ครู รวมบทความทางวิชาการด้านกฎหมายเนื่องในโอกาสวันคล้ายวันเกิดปีที่ 60 ของ ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม (กรุงเทพฯ: บริษัท ส เจริญการพิมพ์ จำกัด, 2554), หน้า 149.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 150.

จริงขึ้นมาได้ ก็มีความจำเป็นที่ประชาชนต้องสามารถดำเนินคดีกับการกระทำของรัฐทุกประเภทที่มีชอบและที่ทำให้ปัจเจกชนเสียหาย”

ดังนั้น องค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมถึงองค์กรกึ่งตุลาการ (Quasi judicial) ได้แก่ คณะกรรมการตามกฎหมายต่างๆจึงมีขึ้นเพื่อควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เคารพต่อหลักนิติรัฐและเท่ากับเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

อาจกล่าวได้ว่า หลักนิติรัฐเป็นหลักที่ควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งสามารถจำแนกหลักเกณฑ์ของหลักนิติรัฐได้ 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก ประชาชนต้องมีสิทธิและหน้าที่ที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมาย รัฐ และองค์กรของรัฐที่จะกระทำการใดต้องอาศัยอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ และต้องทำตามกฎหมาย กล่าวคือ รัฐจะได้รับการคุ้มครองและกระทำการใดกระทบต่อเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้

ประการที่สอง ต้องมีการเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการนอกขอบแห่งกฎหมาย และไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชน โดยต้องจัดให้มีองค์กรหรือผู้วินิจฉัยในการทำหน้าที่ดังกล่าว

รัฐที่เป็นนิติรัฐ (Legal State) จึงหมายถึงรัฐที่ยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมาย แนวคิดนี้จึงถูกสร้างขึ้นเพื่อควบคุมการกระทำของรัฐมิให้ผู้มีอำนาจดำเนินการตามอำเภอใจ การใช้อำนาจของรัฐต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่ได้วางไว้ล่วงหน้า บนพื้นฐานความเชื่อว่าการกระทำในลักษณะดังกล่าวนี้จะสามารถปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ดำรงได้อย่างมั่นคง การใช้อำนาจของผู้ปกครองรัฐในนิติรัฐต้องเป็นการใช้อำนาจที่สอดคล้องกับความเป็นธรรมตามกฎหมาย กล่าวคือ ต้องเป็นการใช้กฎหมายที่สร้างความเป็นธรรมให้แก่ทุกคนในรัฐโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ไม่มีการเลือกชั้นวรรณะ ไม่มีการเลือกข้างเลือกกลุ่ม ไม่ละเมิดหรือขัดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้น ก็แสดงว่าเป็นการเคารพต่อหลักนิติรัฐอย่างแท้จริง ดังนั้นจึงต้องมีหลักนิติธรรม (Rule of law) ในนิติรัฐ⁷ แต่ถ้าผู้ปกครองรัฐใช้อำนาจรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติขึ้น แต่กฎหมายดังกล่าวได้สร้างความไม่เป็น

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 151.

ธรรม ไม่เคารพและละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ถึงแม้จะเป็นการใช้อำนาจตามที่มีกฎหมายรองรับ (Rule by law) และสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ปกครอง โดยอ้างว่าเป็นการใช้อำนาจตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ก็ตามที จะถือว่าเป็นการเคารพต่อหลักนิติรัฐคงไม่ได้ และผู้ปกครองรัฐจะอ้างว่าการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นไปตามหลักนิติรัฐก็ไม่ได้เช่นกัน การเคารพซึ่งหลักนิติรัฐนั้น ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจอยู่ภายใต้กฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่ต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างเป็นธรรมด้วย

สำหรับกฎหมายในความหมายของหลักนิติรัฐ ต้องเป็นกฎหมายที่มาจากประชาชน หรือมาจากตัวแทนของประชาชน ประชาชนเป็นผู้สร้างความชอบธรรมให้กฎหมาย และทำให้เกิด “หลักแห่งความชอบด้วยกฎหมาย” ดังนั้น ทุกคนในรัฐจึงต้องเคารพต่อกฎหมายที่ประชาชนสร้างขึ้น มา เพราะโดยสภาพของกฎหมายนั้นมีความชอบธรรม การเคารพต่อกฎหมายก็คือ การกระทำของทุกคนในรัฐ ทุกองค์กรรัฐ การบังคับใช้กฎหมายของศาล จะต้องไม่ละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายและต้องมีความเป็นธรรม หลักแห่งความชอบด้วยกฎหมายจึงเป็นหลักที่ต่อเนื่องจากหลักนิติรัฐ และการที่ทุกคนต้องเคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายเท่ากับว่าเป็นการเคารพกฎหมายที่มาจากประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามแนวคิดของ ฌอง ฌาค รูสโซ และสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่กล่าวว่าเป็นของประชาชน ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าหลักนิติรัฐเป็นหลักการที่สอดคล้องและปรากฏอยู่ในรัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง

นอกจากแนวคิดพื้นฐานในเรื่องหลักนิติรัฐดังได้กล่าวไปข้างต้นแล้ว ในประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ (Common Law) ได้มี “หลักนิติธรรม” ขึ้น โดยพัฒนาการของหลักนิติธรรมเริ่มปรากฏชัดเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ เมื่อปี ค.ศ.1215 ใน Magna Carta ที่ได้รับรองสิทธิของประชาชน โดยการจำกัดอำนาจของสถาบันกษัตริย์และคุ้มครองสิทธิของบุคคลในลักษณะต่างๆ⁸ ได้แก่ การรับรองสิทธิในการต่อสู้คดีขึ้นในระบบศักดินา การคุ้มครองเรื่องการจับตามอำเภอใจ ต่อมาในปี ค.ศ.1628 ได้พัฒนาหลักนิติธรรมใน Petition of Rights ที่ได้จำกัดกรอบการดำเนินงานของรัฐให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ทำให้เสรีภาพของประชาชนได้รับประกันมิให้มีการละเมิด โดยรัฐจะต้องดำเนินการตามกระบวนการที่เป็นไปตามกฎหมาย (Due Process of Law) กล่าวคือ ต้องกระทำการตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเป็นทางการ และศาลจะเป็นผู้ให้ความคุ้มครองหากเกิดปัญหาโดยผู้พิพากษาที่มีความเป็นกลาง แนวความคิดของหลักนิติธรรมที่สำคัญคือ เรื่องหลักกฎหมายต้องเป็นใหญ่ (Supremacy of Law) โดยถือหลักการบริหารโดยกฎหมายมิใช่

⁸ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, “หลักนิติธรรมกับสังคมไทย”: คุณค่า ความหมาย และการนำไปใช้, ใน การประชุมเชิงวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 7 การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม (กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2552), หน้า 82.

บุคคล (A Government of Laws, not of Men) หรือเป็นอาณาจักรแห่งกฎหมายมิใช่บุคคล (The Empire of Law, not of men) เพราะปัจเจกชนคนใดคนหนึ่งหรือคณะบุคคลมีโอกาสที่จะใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ง่าย

ในเวลาต่อมา Dicey ได้เรียกร้องให้รัฐต้องถูกผูกพันที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในระบบกฎหมาย Common Law ในลักษณะ Judge-Made Law กฎหมายจึงถูกบังคับใช้ผ่านกระบวนการพิจารณาของศาลเป็นสำคัญ เมื่อปี ค.ศ.1885 Dicey ได้เขียนหนังสือ An Introduction to the Study of the Law of the Constitution ที่เน้นหลักการสำคัญ 3 เรื่อง คือ หลักไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษ เว้นแต่เขาได้กระทำการขัดต่อกฎหมาย (No one can be punished unless they are in clear breach of the law) หลักบุคคลมีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย ผู้ปกครองต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกับประชาชน (Everyone is equal before the law) หลักศาลเป็นผู้ใช้กฎหมายเพื่อประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และไม่มีกฎหมายใดที่สูงไปกว่าสิ่งที่ศาลธรรมดาจะตัดสินได้ (There is no set of laws which are above the courts)⁹

ในประเทศสหรัฐอเมริกาปรากฏหลักนิติธรรมในรัฐธรรมนูญฉบับแรกในปี ค.ศ. 1787 เช่น หลักการไม่ออกกฎหมายย้อนหลัง หรือการไม่ลงโทษบุคคลหรือกลุ่มคนเป็นการเฉพาะ การคุ้มครองบุคคลโดยศาลให้การเยียวยาหากมีการควบคุมตัวบุคคลโดยมิชอบด้วยกฎหมายจากฝ่ายบริหาร (Writ of Habeas Corpus) หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา และประเด็นที่สำคัญ คือ หลัก Due Process ที่เน้นในเรื่องกระบวนการ (Procedural Due Process of Law) และเนื้อหา (Substantive Due Process of Law) นอกจากรัฐธรรมนูญแล้ว กฎหมายฉบับต่างๆยังให้ความสำคัญแก่หลัก Due Process ในหลายเรื่อง เช่น กฎหมายปกครองและกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Administrative Procedure Law) ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการตามแนวทางที่ดีตามกฎหมาย แต่หลักนิติธรรมของสหรัฐอเมริกายังไม่มีความชัดเจนว่าเป็นหลักการเดียวกับหลักรัฐธรรมนูญ เพราะหลักนิติธรรมมีลักษณะเป็นนามธรรมอยู่เบื้องหลังทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆที่ใช้รัฐธรรมนูญ ทำให้ปัญหาเกี่ยวกับหลักนิติธรรมไม่เป็นปัญหาว่าเรื่องต่างๆขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ และรวมถึงปัญหาความชอบด้วยกฎหมายโดยทั่วไปด้วย¹⁰

กล่าวโดยสรุป หลักนิติธรรม (The Rule of Law) คือ รัฐ หรือประเทศที่ใช้กฎหมายด้วยความเป็นธรรม หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมายของทุกองค์กรรัฐ เช่น หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการมีกฎหมายที่ดี หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยที่กระบวนการ

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 83.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 83-84.

ยุติธรรมเป็นสาระสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติธรรมตามกระบวนการและขั้นตอนทางกฎหมาย (Due Process of Law) กระบวนการยุติธรรมจึงมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการรักษาความสงบสุขของสังคม ด้วยการอำนวยความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และเสมอภาค ตลอดจนให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนด้วย นอกจากนี้ ยังเป็นกระบวนการที่สามารถปกป้องสังคมจากอาชญากรรมรูปแบบใหม่ๆ ที่ซับซ้อนใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เป็นเครื่องมือ ทั้งต้องสามารถจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลบางกลุ่ม และสามารถให้ความคุ้มครองรับรองสิทธิของผู้เสียโอกาสได้ด้วย จึงจำเป็นต้องปรับปรุงและพัฒนาให้เท่าทันกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก¹¹

สำหรับความแตกต่างระหว่างหลักนิติรัฐและนิติธรรมนั้น หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นหลักกฎหมายที่ได้รับการก่อตั้งและพัฒนาความคิดโดยนักกฎหมายที่ชื่อ Dicey ซึ่งมีอิทธิพลต่อประเทศที่อยู่ในกลุ่ม Common Law โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ¹²

ประการแรก หลักนิติธรรม (Rule of Law) ยึดถือความสูงสุดของกฎหมาย (Supremacy of Law) หมายความว่า กฎหมายของแผ่นดินย่อมเหนือกว่าการใช้อำนาจหรือดุลพินิจอย่างกว้างขวางของรัฐบาลหรือฝ่ายปกครอง ความหมายของ Supremacy or Predominance of Regular Law เปรียบเทียบของประเทศอังกฤษกับประเทศอื่นที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎหมายสูงสุดกว่ากฎหมายประเทศอื่นของประเทศที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาตามปกติ แต่ประเทศอังกฤษที่ถือว่ารัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด ทำให้กฎหมายที่เป็นรูปพระราชบัญญัติที่รัฐสภาอังกฤษตราขึ้น มีฐานะที่สูงสุดกว่าสิ่งอื่น ไม่ว่าจะมีความเป็นคำพิพากษาของศาลหรือธรรมเนียมปฏิบัติใดๆ ที่มีค่าเช่นกฎหมาย

ประการที่สอง หลักความเสมอภาคกันทางกฎหมาย (Equality before the Law) หมายความว่า ทุกคนจะอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกันในทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายปกครอง ข้าราชการ หรือราษฎรธรรมดาที่ต้องใช้กฎหมายเดียวกันและอยู่ภายใต้บังคับของศาลเดียวกัน ทำให้ในอังกฤษไม่มีระบบศาลซึ่งแยกศาลออกเป็นหลายๆ ศาล

¹¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “หลักนิติธรรม”, ใน บทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ธรรมศาสตร์ ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 27.

¹² อักษราทร จุฬารัตน์, “บทบาทใหม่ศาลปกครองไทย”, ใน นิติรัฐในสังคมไทย (สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 40-43.

ประการที่สาม คือ ส่วนที่หนึ่งที่ได้กล่าวแล้วในประการแรกว่า รัฐธรรมนูญอังกฤษเป็นผลที่เกิดจากกฎหมาย (Ordinary Law) ที่พัฒนาโดยศาลยุติธรรม ผ่านวิธีการที่รู้จักกันในประเทศอังกฤษว่า Common law ซึ่งจะให้ความคุ้มครองทางกฎหมายกับประชาชนทั่วไปไม่เหมือนกับในประเทศอื่น ๆ ที่จะมีการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยกฎหมายที่เรียกว่า รัฐธรรมนูญ Rule of Law เป็นส่วนหนึ่งของ Common law กล่าวคือ หลักกฎหมายของอังกฤษจะเกิดขึ้นและพัฒนาการมาจากคำพิพากษาของศาลที่ดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลายาวนานตลอดมา จนสามารถสร้างหลักกฎหมายที่เรียกว่า Common law ให้เกิดขึ้นเป็นลักษณะที่แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ

ส่วนในประเทศต่างๆ ในแถบยุโรปและประเทศอื่นๆ ที่ส่วนใหญ่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มประเทศ Common law จะมีหลักกฎหมายที่มีลักษณะตรงกับหลักนิติธรรมในประการแรก คือ การยอมรับความสูงสุดของกฎหมาย และพัฒนาหลักดังกล่าวมาเป็นแนวความคิดทางการเมือง และพัฒนาเป็นหลักกฎหมายที่เรียกว่า หลักนิติรัฐ (Etat de droit หรือ Rechtsstaat) ซึ่งถือว่ากฎหมายนั้นเป็นกรอบแห่งการใช้อำนาจของรัฐ หรือเป็นการจำกัดการใช้อำนาจของรัฐโดยกฎหมาย มีหลักสำคัญว่ารัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินการใดที่มีผลกระทบต่อประชาชน จะต้องมีความชอบธรรมหรือมีกฎหมายให้อำนาจไว้เสมอ โดยองค์ประกอบที่แสดงถึงลักษณะของหลักนิติรัฐมี 5 ประการ คือ

ประการแรก หลัก Supremacy of law กล่าวคือ รัฐจะใช้อำนาจกระทำการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนพลเมืองของตนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจเป็นสำคัญ

ประการที่สอง หลักการแบ่งแยกอำนาจการใช้อำนาจอธิปไตย เนื่องจากอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐทั้งในด้านการออกกฎหมาย ด้านการบริหาร และด้านการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทต่างๆ ทำให้ประเทศที่ปกครองตามหลักนิติรัฐจะต้องมีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกจากกัน โดยมีองค์กรที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการที่เกิดความสมดุลระหว่างการใช้อำนาจต่อกัน

ประการที่สาม การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองโดยฝ่ายตุลาการ ว่าการใช้อำนาจไปในทางที่ชอบด้วยกฎหมาย คือ เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นหรือไม่ และมีสิ่งๆ ที่เรียกว่าเป็น Abuse of power ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองหรือไม่

ประการที่สี่ ศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรและกลไกที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ว่ากฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นเป็นไปตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดหรือไม่อีกชั้นหนึ่ง

ประการที่ห้า ตุลาการหรือศาลที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบต้องมีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่

2.1.2 สารสำคัญของหลักนิติรัฐ

ในการพิจารณาถึงองค์ประกอบของหลักนิติรัฐในที่นี้จะพิจารณาจากรูปแบบและเนื้อหาของหลักนิติรัฐ¹³

2.1.2.1 รูปแบบของหลักนิติรัฐ

ในแง่ของรูปแบบของหลักนิติรัฐมีหลักสำคัญดังต่อไปนี้

(1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐที่แยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ให้สามารถควบคุม ตรวจสอบ และยับยั้งซึ่งกันและกันเพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง หลักการแบ่งแยกอำนาจหากพิจารณาในด้านภาระหน้าที่ของรัฐ ก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตภาระหน้าที่ที่แตกต่างกันหรือเรียกว่า “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ” และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” เป็นการเรียกร้องให้ภาระหน้าที่ของรัฐต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเองที่ไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรอื่น และกำหนดให้องค์กรอื่นเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจ หรือให้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่น หรือสิทธิในการควบคุมตรวจสอบทั้งในแง่ของการแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ และในแง่ของตัวบุคคลแล้ว จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่างๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจ ไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง¹⁴

(2) หลักกฎหมายตามรูปแบบย่อมผูกมัดอำนาจรัฐ เป็นกรณีที่มีการดำเนินการต่างๆ ขององค์กรของรัฐต้องถูกผูกพันโดยกฎหมายในฝ่ายนิติบัญญัติต้องผูกมัดโดย

¹³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “หลักนิติรัฐ”, ใน แพนด็อกไม้ไผ่ครุ รวมบทความทางวิชาการด้านกฎหมายเนื่องในโอกาสวันคล้ายวันเกิดปีที่ 60 ของ ศาสตราจารย์ ดร.วิชฌู เครืองาม, หน้า 152-155.

¹⁴ บรรเจิด สิงคนดี, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), หน้า 25-26.

รัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายถึงบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญทุกบทบัญญัติ ไม่จำกัดเฉพาะหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญเท่านั้น ส่วนฝ่ายบริหารรวมทั้งฝ่ายปกครองต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายต่างๆโดยครอบคลุมถึงระดับพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรอง และจารีตประเพณีต่างๆ

(3) หลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนทางศาล เป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำอันมิชอบของฝ่ายอำนาจรัฐ เป็นสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานรัฐเพื่อเรียกร้องให้รับผิดชอบและชดใช้ค่าเสียหายทางละเมิด และครอบคลุมถึงสิทธิเรียกร้องของปัจเจกบุคคลตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ หากมีกฎหมายใดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชน และกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่จะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง หากหน่วยงานของรัฐไม่ได้ดำเนินการ หรือดำเนินการบกพร่องจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ปัจเจกชนย่อมเป็นสิทธิของปัจเจกชนที่จะฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐนั้นๆดำเนินการตามสิทธิเรียกร้องนั้นๆ ของตนได้ ดังนั้น สิทธิเรียกร้องของปัจเจกบุคคลตามกฎหมายมหาชน อาจเป็นสิทธิที่กฎหมายใดๆ คุ้มครองไว้ก็ได้ แต่กฎหมายนั้นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนเท่านั้น

(4) หลักความมั่นคงของกฎหมาย เป็นหลักการที่ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ประการแรก กฎเกณฑ์ทางกฎหมายจะต้องมีเนื้อหาที่แน่นอนและชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้ทราบว่า รัฐเรียกร้องอะไรจากตนบ้าง และพฤติกรรมของฝ่ายรัฐต้องเป็นพฤติกรรมที่พลเมืองสามารถคาดหมายล่วงหน้าได้ และมีความสม่ำเสมอ เพื่อให้ประชาชนวางตัวได้อย่างถูกต้องสอดคล้องกับพฤติกรรมของรัฐ ในกรณีที่มาตราการของรัฐจะกระทบสิทธิของประชาชนต้องมีการบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจน จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เท่าที่จำเป็น และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพต้องเป็นกฎหมายที่มีลักษณะบังคับเป็นการทั่วไป เป็นนามธรรมไม่เจาะจงกรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น

ประการที่สอง ความถาวรต่อเนื่องของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย เป็นการเรียกร้องในแง่ของเวลา กล่าวคือ กฎเกณฑ์ทางกฎหมายจะต้องใช้ไต่ยืนยาว มีความถาวรต่อเนื่อง และจะยังคงใช้อยู่ต่อไปในอนาคต เป็นที่มาของหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อการดำเนินมาตรการทั้งหลายของรัฐ ทำให้ประชาชนมั่นใจว่า การวางกฎเกณฑ์ของรัฐจะเป็นเรื่องที่มีความถาวรต่อเนื่องจนวางใจได้ว่าสามารถใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลักในการดำเนินชีวิตและธุรกิจต่างๆของตนได้ และรัฐจะไม่ตรากฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายต่อประชาชน แต่หากเป็นการเอื้อประโยชน์สามารถตรากฎเกณฑ์นั้นได้

ประการที่สาม ประเด็นเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง การออกคำสั่งทางปกครองต้องสอดคล้องกับหลักความมั่นคงของกฎหมาย เพราะคำสั่งทางปกครองเป็นทั้งการทำให้กฎหมายที่มีความเป็นนามธรรมเกิดความเป็นรูปธรรมและทำให้กฎหมายมีความแน่นอน ฝ่ายปกครองและประชาชนย่อมอาศัยคำสั่งทางปกครองที่มีผลผูกพันเป็นพื้นฐานทางกฎหมาย

ประเด็นที่สี่ ประเด็นเกี่ยวกับคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาล การวินิจฉัยของศาลคือการตัดสินข้อพิพาททางกฎหมายเพื่อให้เกิดสันติภาพทางกฎหมายทำให้คำพิพากษาของศาลที่เป็นที่สุดแล้วเป็นที่ยุติและไม่อาจโต้แย้งได้อีก เว้นแต่จะมีเหตุให้ขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ หรือมีช่องทางอื่นที่สามารถมีการตรวจสอบคำพิพากษาดังกล่าวได้อีก

ประการสุดท้าย กรณีความขัดแย้งกันระหว่างหลักความมั่นคงของกฎหมายกับหลักที่ว่า การปกครองต้องเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย หากการตัดสินใจของรัฐหรือมาตรการของรัฐที่ดำเนินการไปแล้วไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น สิ่งที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายไม่อาจทำให้กลับคืนสู่ฐานะเดิมเหมือนสิ่งนั้นไม่เคยเกิดขึ้นมาได้ อาจเป็นความชอบธรรมที่จะต้องยอมรับสภาพ แต่การตัดสินใจของรัฐหรือมาตรการของรัฐที่ดำเนินการไปแล้วต้องเป็นไปตามกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย และความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชนต้องได้รับการชดเชย

2.1.2.2 เนื้อหาของหลักนิติรัฐ

ในแง่ของเนื้อหาของหลักนิติรัฐมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) รัฐต้องเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยให้ความเห็นชอบแล้วจึงจะสามารถกระทำได้ การกระทำของรัฐต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญในระบบการปกครองโดยกฎหมาย หรือนิติรัฐนั้น รัฐและองค์กรของรัฐทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายมีหน้าที่ต้องเคารพกฎหมายที่ตราขึ้นในรัฐ ไม่ว่าจะป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายลำดับใด แต่ในกรณีที่รัฐองค์กร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ต้องมีองค์กรและกระบวนการที่เป็นอิสระ สามารถตัดสินปัญหาดังกล่าวและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนได้

(2) การใช้อำนาจรัฐต้องเคารพหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักการห้ามกระทำเกินกว่าเหตุ (principle of proportionality) การใช้อำนาจของรัฐนอกจากต้องเคารพต่อ

ขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลแล้ว การใช้อำนาจรัฐยังต้องเคารพต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งประกอบไปด้วย หลักความสมเหตุ หลักความจำเป็น และพอสมควรแก่เหตุตามความหมายอย่างแคบ

วิธีการใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุ เพื่อตรวจสอบการดำเนินมาตรการของรัฐที่มีการแทรกแซงการกระทำต่อเอกชนว่าเป็นไปตามหลักพอสมควรแก่เหตุหรือไม่ ในขั้นแรกต้องตรวจสอบวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจของรัฐคืออะไร มีความชอบธรรมหรือขัดต่อกฎหมายที่ให้อำนาจในการใช้อำนาจหรือไม่ โดยตรวจสอบมาตรการที่ใช้ในประการแรกว่าเป็นมาตรการที่เหมาะสม สามารถนำไปสู่ผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ ตรวจสอบประการที่สองว่าเป็นมาตรการที่จำเป็น ไม่มีมาตรการอื่นที่ส่งผลเช่นเดียวกันแต่กระทบสิทธิของประชาชนน้อยกว่าให้เลือกดำเนินการได้ และตรวจสอบประการสุดท้ายว่าเป็นมาตรการที่พอสมควรแก่เหตุความหมายอย่างแคบ มาตรการที่ใช้กับผลที่ได้รับจะต้องได้สัดส่วนกัน และหากเป็นการแทรกแซงจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ก็ต้องมีการชั่งน้ำหนักระหว่างคุณธรรมทางกฎหมายที่ได้รับความคุ้มครองกับผลประโยชน์ของส่วนรวมที่ทำให้ต้องจำกัดสิทธินั้น

(3) การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐ หลักการดังกล่าวถือเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติรัฐ การใช้อำนาจรัฐของผู้ปกครองที่ละเมิดต่อกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ผู้อยู่ใต้การปกครองแล้วฝ่ายรัฐจะต้องรับผิดชอบในการใช้อำนาจดังกล่าวแก่ผู้อยู่ใต้การปกครองโดยการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

2.1.3 หลักนิติรัฐกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า หลักนิติรัฐเป็นหลักการสำคัญในการปกครองที่สังคมรัฐต่างเรียกร้องให้มีให้ปรากฏและบังเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย หลักนิติรัฐเป็นหลักการที่สำคัญอย่างมาก เพราะหลักดังกล่าวเป็นหลักบรรทัดฐานที่ส่งผลให้รัฐต้องปกครองโดยใช้หลักความชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำของรัฐต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันรัฐที่เป็นนิติรัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งจะต้องมีกระบวนการเยียวยาแก้ไขเมื่อรัฐได้กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบสิทธิของประชาชนด้วย

อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการดำเนินกิจกรรมของรัฐ บางครั้งเจ้าหน้าที่รัฐอาจกระทำการนอกขอบเขตของกฎหมาย เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจกระทำการละเมิดต่อกฎหมาย กระทำการโดยไม่มีอำนาจ กระทำการทุจริตประพฤตินิยมชอบ หรือการให้ หรือรับสินบนสินน้ำใจ ฯลฯ ซึ่งการกระทำนอกขอบ

อำนาจดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้เสมอ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมีองค์กรใดองค์กรหนึ่งเข้ามาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการทุจริต รัฐนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องมีองค์กรที่เข้ามาควบคุมดูแลปัญหาการทุจริตโดยตรง เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่าการทุจริตประพุดติมิชอบในภาครัฐส่งผลให้ประเทศชาติเสียหาย ไม่ว่าด้านภาพลักษณ์ของประเทศ ด้านจริยธรรมของคนในชาติ รวมถึงการสูญเสียงบประมาณของประเทศชาติอย่างมหาศาล

ด้วยเหตุนี้ การมีองค์กรที่เข้ามาป้องกันและปราบปรามการกระทำทุจริตประพุดติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะ ดังเช่นประเทศไทยที่มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐเข้ามาควบคุมตรวจสอบการทุจริตเป็นการเฉพาะ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือการที่ฝ่ายบริหารได้จัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ให้เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หน่วยงานที่ได้ยกตัวอย่างมานี้ถือเป็นการแสดงออกว่ารัฐนั้นๆ เคารพต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ เคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมาย และในขณะเดียวกันก็เป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ให้ดำเนินการบกพร่อง หรือกระทำการทุจริตจนเป็นเหตุให้ประชาชนเสียหายด้วย เพราะการมีองค์กรใดองค์กรหนึ่งที่ดูแลปัญหาการทุจริตโดยตรง จะช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินกิจกรรมต่างๆ ด้วยความระมัดระวัง และอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายมากขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อไม่ให้เกิดการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมาย หรือผิดกฎหมาย และเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐมีความระมัดระวังในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ มากขึ้นย่อมส่งผลให้การละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นไปได้ยากขึ้นตามไปด้วย จึงถือเป็นการเยียวยาประชาชนในอีกทางหนึ่ง ดังนั้น การดำเนินกิจกรรมของรัฐโดยมีองค์กรที่เข้ามาป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงมีส่วนส่งเสริมและสนับสนุนให้รัฐนั้นดำเนินการต่างๆ เป็นไปตามหลักนิติรัฐ

2.2 องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร

ในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาถึงองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ เพราะมีความเกี่ยวข้องกับการที่ฝ่ายบริหารได้จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ขึ้นมาเพื่อควบคุมตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งคำว่า “ภาครัฐ” นี้ หมายความว่าถึงฝ่ายบริหารนั่นเอง การทำการศึกษาในหัวข้อดังกล่าวจะทำให้เกิดความเข้าใจถึงองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร แนวคิดทฤษฎี

รวมถึงการกระทำของฝ่ายบริหารมากขึ้น และจะทำให้ทราบว่าการกระทำของฝ่ายบริหารเช่นไรที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

2.2.1 หลักการทั่วไปขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร

หลักการทั่วไปขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่จะนำมากล่าวไว้ในที่นี้จะขอกกล่าวถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ส่งผลต่อการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยและการจัดระเบียบการบริหารราชการของประเทศไทย รวมไปถึงข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐบาลและฝ่ายปกครอง และข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.2.1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

การแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการทางเทคนิคทางรัฐธรรมนูญโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะหลีกเลี่ยงการผูกขาดอำนาจและเพื่อเป็นการรับประกันเสรีภาพ ดังปรากฏในมาตรา 16 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ.1789 “สังคมใดไม่มีการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพหรือไม่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอัติปไตย จะถือว่ามิรัฐธรรมนูญไม่ได้” เทคนิคดังกล่าวมีวัตถุประสงค์แสดงความหมาย หน้าที่ต่างๆของอำนาจทางการเมือง การกำหนดกรอบและการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรรัฐที่แตกต่างกัน อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแบ่งแยกออกไปดังต่อไปนี้ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ¹⁵

การแบ่งแยกอำนาจนั้นมีพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ ทางปรัชญา และทางตรรกศาสตร์ หลักดังกล่าวเป็นหลักการจัดสรรอำนาจในรัฐเสรีนิยม แนวคิดดังกล่าวเป็นมากกว่าการแบ่งแยกหน้าที่ทางเทคนิคธรรมดาในกระบวนการกิจกรรมทางการเมือง แต่เปรียบเสมือนพันธกรณีที่หน้าที่ที่แตกต่างกันของรัฐจะต้องได้รับการประกันโดยองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากกันและอย่างน้อยก็ต้องมีความเป็นอิสระในการแต่งตั้งภายใน และในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรเอง รูปแบบการใช้ก็อาจต่างกันทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระบบรัฐธรรมนูญ บางระบบก็สร้างระบบการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด บางระบบก็เป็นการแบ่งแยกอำนาจอย่างไม่เด็ดขาด ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ แต่ในทางตรงกันข้าม ในสังคมที่ไม่เป็นประชาธิปไตยก็จะปฏิเสธแนวคิดของการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าว ความแตกต่างในเรื่องรูปแบบการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่าง

¹⁵ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554), หน้า 261.

องค์กรที่แตกต่างตามรัฐธรรมนูญ รูปแบบของความแตกต่างดังกล่าวมาจากระบบของการแบ่งเกณฑ์ของระบบการเมือง ยิ่งไปกว่านั้นความไม่แน่นอนที่เพิ่มมากขึ้นและมากขึ้นของการแบ่งแยกอำนาจไม่ได้เป็นแต่เพียงรูปแบบอย่างหนึ่งที่ไม่มีเนื้อหา แต่ได้กลายเป็นพื้นฐานของความแตกต่างของอำนาจหน้าที่ในรัฐ¹⁶

2.2.1.1.1 หลักพื้นฐานของทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจสืบเนื่องมาจากแนวความคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันผูกขาดอำนาจไว้โดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ การที่ไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจเช่นนี้อาจเกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งจะทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองถูกกดขี่ ดังที่ ลอร์ดเอ็กตัน ได้กล่าวไว้ว่า “อำนาจมีแนวโน้มให้เกิดการใช้ที่มีขอบและการมีอำนาจที่อิสระที่สุดนั้นย่อมจะเกิดการกระทำที่มีขอบอย่างแน่นอน” ดังนั้น หากมีการใช้อำนาจโดยมิชอบเกิดขึ้นแล้ว ในทางกลับกันก็จะส่งผลให้เสรีภาพของผู้อยู่ใต้การปกครองมีอาจบังเกิดขึ้นได้ และได้ปรากฏเป็นรูปธรรมโดยมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองในศตวรรษที่ 18 เพื่อเรียกร้องเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจโดยนักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส คือ มองเตสกีเออ ได้นำเสนอแนวคิดการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็นสามอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยทั้งสามอำนาจนี้สามารถคานและดุลอำนาจกันได้ เพื่อยับยั้งการใช้อำนาจโดยมิชอบ นอกจากนี้ มองเตสกีเออยังได้เสนอแนวคิดในการแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจให้เป็นอิสระจากกัน แนวความคิดดังกล่าวปรากฏอยู่ในวรรณกรรมที่ชื่อว่า “L’Esprit des lois” แต่อย่างไรก็ตาม ชาวฝรั่งเศสเห็นว่าแนวความคิดดังกล่าวของมองเตสกีเออนั้น ตั้งอยู่บนฐานของการวิเคราะห์ในบทที่ 8 ของวรรณกรรมดังกล่าวที่ชื่อว่า “จากรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ”¹⁷

แนวคิดของการวางรากฐานการแบ่งแยกอำนาจเกิดขึ้นมาจากเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ของระบบการเมืองอังกฤษ ทราบกันดีอยู่ทั่วไปแล้วว่าลักษณะภูมิประเทศของอังกฤษมีลักษณะเป็นเกาะ ดังนั้นจึงไม่ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายโรมันที่นิยมการเสริมและรวมอำนาจไว้ทั้งหมดที่อำนาจทางการเมือง รัฐที่มีการปกครองโดยกษัตริย์ก็มีองค์กรต่างๆที่จะทำให้เกิดความสมดุลต่อระบบการผูกขาดอำนาจ ประเทศอังกฤษก็เช่นเดียวกัน เป็นรัฐที่ยอมรับการรับรองสิทธิมนุษยชนที่ต่อต้านอำนาจ Bill of Rights ในปี ค.ศ.1689 ที่แสดงให้เห็นถึงการยอมรับทางเทคนิคของการแบ่งแยกหน้าที่ โดยให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ออกกฎหมาย โดยรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์และต่อมุขมนตรีของกษัตริย์ สถานการณ์ดังกล่าว กระตุ้นให้จอห์น ล็อก ต่อต้าน

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 261-262.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 262-263.

แนวความคิดระบบการผูกขาดอำนาจในหนังสือที่ชื่อว่า *Second Treaties of Civil Government* โดยกล่าวว่า อำนาจหน้าที่พื้นฐานประการแรกในการปกครองคืออำนาจในการบัญญัติกฎหมาย ส่วนอำนาจบริหารหมายถึงอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายและกิจการภายในของรัฐ ส่วนอำนาจประการที่สามคืออำนาจในการทำสงครามและสันติภาพ การทำความสัมพันธ์กับต่างประเทศ อำนาจสองประการหลังนี้มักจะตกอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียว ดังนั้นอำนาจนิติบัญญัติจึงเป็นอำนาจที่แยกออกมา และเป็นอำนาจที่อยู่สูงกว่าอำนาจอื่น มองเตสกีเออได้รับแนวความคิดดังกล่าวและสร้างทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจขึ้นมาในฝรั่งเศส เพื่อเป็นการต่อต้านระบบการผูกขาดอำนาจอยู่ที่กษัตริย์เพียงผู้เดียว โดยได้วิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่ของกฎหมาย สภาพบังคับของสิทธิเสรีภาพในหนังสือเล่มที่สองของเขาที่ให้ชื่อว่า “กฎหมายที่สร้างรูปแบบเสรีภาพทางการเมืองในความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายและรัฐธรรมนูญ” ซึ่งมีผลต่อการวิเคราะห์ของเจอนโซที่เป็ประโยชน์ต่อการรับประกันเสรีภาพทางการเมืองของพลเมือง ซึ่งในสมัยนั้นเสรีภาพเปรียบเสมือนการได้รับอภิสิทธิ์ นอกจากนี้ ยังมีการวิพากษ์วิจารณ์สถาบันการปกครองฝรั่งเศสในสมัยนั้นได้อีกด้วย มองเตสกีเออมีวัตถุประสงค์ต่อต้านการปกครองแบบทรราชย์ การปกครองแบบกษัตริย์จะต้องมีการประนีประนอมกับแนวความคิดสิทธิเสรีภาพ ซึ่งหมายความว่าระบบการปกครองแบบกษัตริย์จะต้องเอื้ออำนวยต่อการรับรองสิทธิเสรีภาพ ดังที่เขาได้กล่าวไว้ว่า “เมื่ออำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารได้รวมกันอยู่ในบุคคลเดียวกันหรือในองค์กรเดียวกัน...เสรีภาพจะไม่มีเลยเพราะเราอาจเกรงว่ากษัตริย์หรือคณะบุคคลอันเดียวกันนั้นจะออกกฎหมายแบบทรราชย์ และใช้บังคับกฎหมายโดยวิธีของทรราชย์... อีกอย่างหนึ่ง กรณีจะไม่มีเสรีภาพ ถ้าอำนาจนี้รวมกันเข้ากับอำนาจนิติบัญญัติ ชีวิตและเสรีภาพของผู้ที่อยู่ในปกครองจะต้องเผชิญกับการควบคุมที่ลำเอียง เพราะผู้พิพากษาจะกลายเป็นผู้ออกกฎหมาย ถ้าอำนาจนี้รวมเข้ากับอำนาจบริหาร ผู้พิพากษาก็อาจประพฤติตัวแบบรุนแรงและกดขี่...กรณีจะเป็นการอวดसानของทุกสิ่งทุกอย่าง ถ้าอำนาจทั้งสามนั้นคือ การตรากฎหมาย การบังคับตามสิทธิมหาชน และการพิจารณาคดีของเอกชนได้ถูกใช้โดยบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็กรณีของบรรดาขุนนางหรือประชาชนก็ตาม”¹⁸

วัตถุประสงค์ของมองเตสกีเออก็คือต้องการต่อต้านระบบการปกครองแบบทรราชย์ ผลก็คือ สำหรับมองเตสกีเออแล้วกษัตริย์ต้องประนีประนอมกับแนวคิดเสรีภาพ กล่าวคือ ต้องปล่อยให้สิทธิเสรีภาพบ้าง ในส่วนนี้ได้แสดงให้เห็นว่ามองเตสกีเออได้นำแนวความคิดของจอห์น ล็อค มาใช้ แต่เน้นถึงอำนาจในการตัดสินคดี (*la puissance de juger*) ซึ่งต้องแยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจของกษัตริย์ โดยให้อำนาจตุลาการมีความเป็นอิสระ ดังที่มองเตสกีเออได้กล่าวว่า “อำนาจตัดสินคดีนี้ไม่ควรมอบให้แก่คณะบุคคลใดเป็นการถาวร แต่ควรให้ใช้

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 263-264.

อำนาจนี้โดยผ่านกลุ่มบุคคลที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนในช่วงระยะเวลาหนึ่งของรอบปี ตามรูปแบบที่กำหนดโดยกฎหมาย เพื่อประกอบเข้ากันเป็นศาล ซึ่งตั้งอยู่เพียงความจำเป็นเรียกห้องเท่านั้น” แสดงว่ามองเตสกีเอเป็นผู้ตั้งอำนาจตุลาการออกมาวิเคราะห์ว่าควรแยกจากอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร แต่มีเสนอให้แยกเป็นลักษณะขององค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการโดยเฉพาะเท่านั้น ซึ่งเห็นได้จากการที่เขามองว่าอำนาจในการตัดสินคดีเป็นการเกิดขึ้นเพียงชั่วคราว ทำนองเดียวกับระบบลูกขุนของประเทศอังกฤษ ดังนั้นในทัศนะของมองเตสกีเอจึงยังไม่มีองค์กรตุลาการเป็นประจำเด่นชัด¹⁹

อย่างไรก็ตาม แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเอแม้จะยังไม่ได้เสนอให้มีการกำหนดถึงองค์กรที่จะมาใช้อำนาจตุลาการอย่างเด่นชัดก็ตาม แต่ตามแนวความคิดของเขาก็ได้แสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดแล้วว่าอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการควรเป็นอิสระจากกัน โดยเน้นการคานและดุลระหว่งทั้งสามอำนาจร่วมด้วย ในเวลาต่อมา เซอร์วิลเลียม แบล็คสโตน (Sir William Blackstone) ผู้พิพากษาชาวอังกฤษได้พัฒนาแนวความคิดของมองเตสกีเอ โดยเน้นความมีอยู่ของอำนาจตุลาการในลักษณะของอีกองค์กรหนึ่ง นอกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร และกลุ่มบุคคลที่ใช้อำนาจตุลาการนี้ต้องได้รับการแต่งตั้งเข้ามาโดยกษัตริย์ แต่มีใช้จะให้พ้นอำนาจตามอำเภอใจ แต่แบล็คสโตนก็ได้เสนอให้มีการคานและดุลกันของอำนาจ เขานำเสนอเพียงความอิสระของศาลเท่านั้น

กล่าวได้ว่าแนวคิดของมองเตสกีเอได้มีอิทธิพลครอบงำระบบการเมืองในศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 เป็นอย่างมาก โดยแนวคิดของเขาทำให้คนยุคหลังๆ มุ่งความสนใจไปสู่จุดเดียวกันคือเป็นการก่อให้เกิดขบวนการรัฐธรรมนูญนิยมมากขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ.1789 มาตรา 16 ว่า “ไม่ว่าในสังคมใดก็ตามหากไม่มีการค้ำประกันเสรีภาพของปวงชนและไม่มีการแบ่งแยกอำนาจแล้วไซ้ร้ สังคมนั้นหากรัฐธรรมนูญไม่” หลักการดังกล่าวได้ปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจนในการร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเมื่อปี 1787 ที่ได้มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเอมาใช้อย่างเคร่งครัด และยังคงมีอิทธิพลมาจนถึงปัจจุบัน²⁰

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 265.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 266.

2.2.1.1.2 ความหมายของการแบ่งแยกอำนาจ²¹

จากแนวคิดของมองเตสกีเออตามหนังสือว่าด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นได้มีการนิยามความหมายของการแบ่งแยกอำนาจเป็นครั้งแรกคือ “ในทุกีรัฐบาลมีอำนาจอยู่สามอำนาจคือ อำนาจนิติบัญญัติ (legislative) เกี่ยวข้องกับสิ่งที่ขึ้นอยู่กับกฎหมายของชาติ และอำนาจบริหาร (executive) เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เกิดขึ้นอยู่กับกฎหมายของประชาชน” ซึ่งพบว่าเป็นการกล่าวซ้ำถึงแนวคิดของล็อค ซึ่งได้กล่าวถึงอำนาจบริหารที่รวมถึงอำนาจในการปกครองและพิจารณาคดีด้วย จึงถือเป็นการยอมรับในขณะนั้นว่ามีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นสองประเภทคือ อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารเท่านั้น

ในขณะเดียวกัน มองเตสกีเออก็ได้ให้คำนิยามใหม่ในครั้งที่สอง โดยมีการจำกัดอำนาจบริหารให้มีขอบเขตแต่เพียงอำนาจในการปกครองด้านการจัดให้มีความมั่นคงสาธารณะ แต่ก็มีแจ้งชัดว่าอำนาจในการจัดให้มีความมั่นคงสาธารณะมีความหมายรวมถึงกิจการภายในของรัฐด้วย และยิ่งกว่านั้น มองเตสกีเออยังได้วิเคราะห์ถึงการมีอยู่ของอำนาจที่สามคืออำนาจในการตัดสิน ซึ่งเป็นการประสานแนวคิดของล็อคเข้ากับการแยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจของกษัตริย์

อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมามองเตสกีเออก็ได้ละเลยในการนิยามความหมายในการแบ่งแยกอำนาจที่ได้ให้ไว้ทั้งสองครั้ง แต่เขาก็กลับใช้นิยามในทางปัจจุบันมากขึ้นโดยได้นิยามความหมายในการแบ่งแยกอำนาจอันได้แก่ อำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจในการบังคับตามมติมหาชน และการพิจารณาคดีระหว่างเอกชน และเป็นที่แน่ชัดว่าอำนาจบริหารได้รวมถึงกิจการภายในและภายนอกด้วย

ความหมายตามนัยหลังนี้เองที่มองเตสกีเออใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของรัฐบาลและได้กลายมาเป็นพื้นฐานของแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจในปัจจุบันที่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยมีการแยกองค์การใช้อำนาจดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ภายใต้หลักการคานและดุลอำนาจระหว่างกันอันเป็นวัตถุประสงค์สำคัญในการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ปกครองที่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนได้

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 267-268.

2.2.1.1.3 สารสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ²²

มองเตสกีเออได้ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยได้กล่าวว่ารัฐมีการใช้อำนาจอยู่สามประการด้วยกัน คือ ประการแรก รัฐมีอำนาจออกกฎหมายมาบังคับการดำเนินชีวิตของประชาชนทั่วไป อำนาจในการออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย และการยกเลิกกฎหมายนั้น คือ อำนาจนิติบัญญัติ

ประการที่สอง รัฐมีอำนาจในการดูแลความปลอดภัยภายในและภายนอกประเทศ และใช้กำลังเพื่อให้ประชาชนเคารพกฎหมาย ภารกิจนี้เป็นภารกิจที่เป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ประการสุดท้าย รัฐจำเป็นต้องจัดให้มีการลงโทษบุคคลเมื่อมีการกระทำผิดกฎหมาย และจัดให้มีการพิพากษาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่อยู่ใต้กฎหมาย

จากสภาพในสมัยนั้น มองเตสกีเออได้เห็นว่าการใช้อำนาจนิติบัญญัติควรให้ประชาชนและกลุ่มอภิชนเป็นผู้ใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาอภิชน (สภาสูง) และสภาประชาชน (สภาล่าง) ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ส่วนอำนาจบริหารควรอยู่ในมือของกษัตริย์ โดยมีขุนนางเป็นผู้ช่วย และอำนาจตุลาการควรอยู่ในมือขององค์กรที่มีชองค์กรประจำแต่เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเป็นครั้งคราวเมื่อมีคดีเกิดขึ้นและสิ้นสุดลงเมื่อพิจารณาคดีเสร็จ เพื่อให้คนเกรงกลัวอำนาจของสถาบันมิใช่ตัวบุคคล

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่าการแบ่งแยกอำนาจย่อหมายถึงองค์กรที่ใช้อำนาจด้วย โดยมีจุดมุ่งหมายมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งของรัฐมีอำนาจมากจนเป็นการผูกขาด โดยได้มีการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจออกดังนี้

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

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 268-269.

โดยหลักการและทฤษฎีนั้น การแบ่งแยกอำนาจไม่จำเป็นต้องเสมอไป ที่จะต้องให้องค์กรใช้อำนาจทั้งสามมีความเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจอยู่เหนืออีกอำนาจได้ แต่มีข้ออยู่เหนือกว่าในลักษณะที่เด็ดขาดสมบูรณ์ กล่าวคือ จะต้องมีการที่เป็นหลักประกันในการดำเนินการตามอำนาจในแต่ละองค์กร คือมีการคานและดุลอำนาจ (checks and balances) ระหว่างกัน และถือได้ว่าหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งของการแบ่งแยกการใช้อำนาจก็คือ การคานและดุลอำนาจนั่นเอง

2.2.1.1.4 ระบบการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ²³

2.2.1.1.4.1 ระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ

จากระบบการปกครองที่มีหลายระบอบจึงไม่อาจทำให้หลักการแบ่งแยกอำนาจเกิดผลในทางปฏิบัติได้ทุกกรณีไป กล่าวคือ หากเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบบเผด็จการจะไม่มีหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งการใช้อำนาจอาจเกิดผลได้ในสองกรณีคือ การใช้อำนาจทั้งหมดไปรวมอยู่กับฝ่ายบริหาร หรือกรณีการใช้อำนาจทั้งหมดไปรวมอยู่ที่ฝ่ายนิติบัญญัติ

ระบบการปกครองที่อำนาจทั้งหมดไปรวมอยู่ที่ฝ่ายบริหารนั้นอาจเกิดขึ้นได้ทั้งที่มีสภานิติบัญญัติอยู่ กล่าวคือ สภานิติบัญญัติไม่สามารถใช้อำนาจส่วนของตนได้ตามความเป็นจริง แต่ในทางกฎหมายอำนาจนั้นยังมีอยู่ ส่วนระบบการปกครองที่อำนาจไปรวมอยู่ที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ ระบบการปกครองแบบรัฐบาลของรัสเซีย ซึ่งในระบบนี้ฝ่ายบริหารเป็นเพียงองค์กรหรือเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนฝ่ายบริหารได้ และฝ่ายบริหารไม่สามารถในการโต้ตอบ คือ ไม่สามารถยุบสภาได้

2.2.1.1.4.2 ระบบการปกครองที่มีการแบ่งแยกอำนาจ

ระบบการปกครองที่ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นการแยกการใช้อำนาจโดยองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรเดียวกัน หรือไม่ใช่องค์กรใดองค์กรหนึ่งผูกขาดอำนาจไว้ แต่ทั้งนี้การใช้อำนาจก็ยังคงมีความสัมพันธ์กันอยู่คือ มีการคานและดุลอำนาจระหว่างกัน และความสัมพันธ์นี้อาจแตกต่างกันไปตามระบบการปกครอง ซึ่งระบบเหล่านี้ได้แก่ ระบบประธานาธิบดี

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 270-273.

ระบบรัฐสภา และระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี ระบบการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ แบ่งออกได้เป็นสองระบบคือ ระบบการแบ่งแยกอำนาจออกไปค่อนข้างเด็ดขาด และระบบการแบ่งแยกอำนาจออกไปแบบไม่เด็ดขาด ดังนี้

(1) ระบบการแบ่งแยกอำนาจออกไปค่อนข้างเด็ดขาด ระบบนี้มีการใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศต่างๆในทวีปอเมริกา ระบบนี้คือระบบประธานาธิบดี ซึ่งในทางทฤษฎีถือว่าเป็นระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจการใช้อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการอย่างเด็ดขาด เนื่องจากที่มาของฝ่ายบริหารและที่มาของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งสองฝ่าย จึงทำให้ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีอำนาจเต็มที่ในการทำหน้าที่ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของประชาชนที่ได้เลือกตนเข้ามาเป็นผู้แทน จึงส่งผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนฝ่ายบริหาร เพราะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และขณะเดียวกันประธานาธิบดีก็ไม่มีอำนาจในการยุบสภา เนื่องด้วยฝ่ายนิติบัญญัติก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นกัน จึงแสดงถึงการแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเด็ดขาด

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่าไม่ได้เป็นการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดตามที่เข้าใจกัน ซึ่งจะพบว่าแม้โดยหลักการรัฐสภาจะเป็นผู้ริเริ่มในการจัดทำกฎหมาย แต่การจะเป็นกฎหมายได้ประธานาธิบดีต้องเห็นชอบด้วย ขณะเดียวกันประธานาธิบดีก็อาจใช้สิทธิออกคำสั่งของฝ่ายบริหาร “Executive Order” ในการยับยั้งร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่เรียกว่า “Veto Right” โดยไม่ยอมลงนามให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายได้ นอกจากนั้น รองประธานาธิบดีจะเป็นประธานสภาสูง (Senate) โดยตำแหน่งอีกด้วย สำหรับการใช้อำนาจตุลาการเพื่อลงโทษบุคคลในทางอาญา ในกรณีมีเหตุอันควรฝ่ายบริหารโดยประธานาธิบดีก็อาจให้อภัยโทษแก่ผู้ต้องคำพิพากษาได้ การให้บุคคลออกจากตำแหน่งสำคัญ (impeachment) สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เริ่มกล่าวหา แต่สภาสูงจะทำหน้าที่ในทางตุลาการที่จะลงโทษให้ออก ส่วนศาลก็มีการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยการตีความกฎหมาย ในสหรัฐอเมริกากระยะหลังจึงเข้าใจกันดีโดยทั่วไปว่าอำนาจทั้งสามชนิดมิได้แบ่งแยกเป็นสามองค์กรโดยเด็ดขาด และในความเป็นจริงจะมีการใช้อำนาจโดยผสมกันได้ โดยความสำคัญอยู่ในการจัดองค์กรและกลไกของรัฐอันเป็นไปตามทฤษฎีการกระจายอำนาจเพื่อการคานและดุลกันมากกว่า

(2) ระบบแยกอำนาจออกไปอย่างไม่เด็ดขาด ระบบนี้ถือได้ว่าเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจหน้าที่ให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียว แต่เป็นการกระจายอำนาจในการทำงานให้เกิดความสมดุลในกลไกของรัฐ โดยเน้นหลักการคานและดุลอำนาจระหว่างกัน เนื่องจากวิวัฒนาการของสถาบันการเมืองต่างๆจะเห็นได้ว่าการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด

นั้น ไม่สามารถทำให้รัฐปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ ดังที่ปรากฏในระบบการปกครองของประเทศฝรั่งเศสที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดขอบเขตของการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติว่าสามารถออกกฎหมายในเรื่องใดบ้าง และเรื่องที่อยู่นอกเหนือจากนั้นให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการออกกฎหมาย หรือในกรณีที่ประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐมีอำนาจในการยุบสภาอันอาจเนื่องมาจากรัฐบาลมีนโยบายไม่ตอบสนองต่อนโยบายของประธานาธิบดีได้ และในขณะเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรก็สามารถตั้งกระทู้ถามหรือลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีในสมัยประชุมของฝ่ายบริหารได้ในกรณีที่ประธานาธิบดีทรยศต่อชาติ เป็นต้น

ในส่วนของประเทศอังกฤษที่เป็นต้นแบบของระบบรัฐสภา จะพบว่าในทางปฏิบัติอำนาจทั้งสามเข้ามาเกี่ยวข้องกันได้ กล่าวคือ มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกันได้ ซึ่งเห็นได้จากการที่รัฐสภาสามารถตั้งกระทู้ถาม หรือเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ ในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็มีอำนาจในการยุบสภาได้ เป็นต้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าระบบการปกครองมิได้มีลักษณะที่มีการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดแต่อย่างใด แม้ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีระบบการแบ่งอำนาจอย่างเด็ดขาด แต่เมื่อได้ศึกษาในรายละเอียดแล้วก็จะพบว่าอำนาจต่างๆก็มีความสัมพันธ์กันได้ในบางประการ เพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินการด้านต่างๆของรัฐนั่นเอง

2.2.1.2 หลักความเป็นอิสระกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

จากการที่หลักการแบ่งแยกอำนาจประกอบไปด้วย อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ซึ่งอำนาจทั้งสามมีความสัมพันธ์กัน ด้วยเหตุที่มีลักษณะของการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and balance) เพื่อป้องกันไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเหนือหรือมีอำนาจเหนือกว่าอำนาจอื่น อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้วเป็นการยากที่จะให้อำนาจทั้งสามเป็นอำนาจที่มีดุลยภาพเท่าเทียมเสมอกันโดยสิ้นเชิง อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจอยู่เหนืออีกอำนาจได้ แต่ต้องมีใช้อยู่เหนือในลักษณะที่เด็ดขาดสมบูรณ์ กล่าวคือ จะต้องมีการที่เป็นการหลักในการดำเนินการตามอำนาจในแต่ละองค์กรที่ชัดเจนและมีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน อนึ่ง หากจะกล่าวถึงเฉพาะอำนาจตุลาการซึ่งตุลาการถือเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการดังกล่าวและเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในกระบวนการยุติธรรม โดยในทางทฤษฎีจะปรากฏแนวคิดที่ว่าด้วยการใช้อำนาจทางตุลาการ ซึ่งหากพิจารณาประกอบกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) แล้วจะพบว่าจะมีหลักความเป็นอิสระเป็นหลักการที่สำคัญในการสนับสนุนให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถใช้อำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐได้ ซึ่งหลักความเป็นอิสระมีรายละเอียดดังนี้

หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา²⁴ ถือเป็นอีกหลักการสำคัญอย่างหนึ่ง โดยความมุ่งหมายของหลักการดังกล่าวมุ่งคุ้มครองอำนาจตุลาการมิให้ถูกแทรกแซงโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ ทั้งนี้ ความเป็นอิสระของผู้พิพากษานั้นจะหมายความว่าผู้พิพากษาสามารถปฏิบัติหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายและทำการพิจารณาพิพากษาภายใต้มนธรรมของตนเท่านั้น และเพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมสัมฤทธิ์ผล มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ตุลาการมีความเป็นอิสระในการพิจารณาบรรดคดี โดยปราศจากอิทธิพลทั้งภายนอกและภายใน โดยในเรื่องนี้ถือเป็นหลักการสำคัญสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ โดยจะขอแยกอธิบายเป็น 3 ประการ กล่าวคือ

(1) อิสระในเนื้อหา

ความเป็นอิสระของตุลาการในทางเนื้อหา คือ กรณีที่ห้ามมิให้ตุลาการผู้มิได้นั่งพิจารณารรคดีเป็นผู้ทำคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษา และในองค์คณะของการนั่งพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาก็มีความเป็นอิสระมิได้ถูกจำกัดโดยชั้นยศ หรือการควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับชั้น นอกจากนี้ ยังห้ามมิให้มีการเรียกคืนสำนวนคดีหรืออ้างกล่าวหาว่าห้ามมิให้มีการเปลี่ยนตัวตุลาการในขณะที่ยังคงพิจารณารรคดีค้างคดีอยู่ เว้นแต่ การพิจารณาคดีของตุลาการท่านนั้นจะก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาคดี

(2) อิสระในทางส่วนตัว

ความอิสระในทางส่วนตัวนี้คือ การห้ามมิให้มีการแทรกแซงตุลาการโดยให้คนให้โทษจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อมิให้ตุลาการมีความหวั่นเกรงว่าหากตนได้พิจารณาพิพากษาคดีไปอย่างไรแล้วจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่การงานของตน

²⁴ พูนเพิ่ม กฤษณะวณิช, “ผลกระทบต่อหลักกฎหมายมหาชนอันเกิดจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 50-51.

(3) หลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการ

หลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการ ได้แก่ การคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการตลอดจนการเลื่อนชั้น ซึ่งกระบวนการที่กล่าวมานี้เป็นกลไกในการรับรองว่าสถาบันศาลยุติธรรมจะสามารถใช้อำนาจตุลาการได้อย่างอิสระและไม่ถูกแทรกแซงจากอำนาจอื่น

จากหลักความเป็นอิสระดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า ในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) จำเป็นที่จะต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินการ เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวจะต้องมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นอิสระในทางเนื้อหา หรืออิสระในทางส่วนตัว และจะต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระด้วย เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีประสิทธิภาพด้วยเช่นกัน ซึ่งหลักความเป็นอิสระนี้ผู้เขียนจะพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 บัญญัติไว้ โดยรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวจะปรากฏในบทที่ 4 ซึ่งจะเป็นบทที่กล่าวถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระโดยเฉพาะ

2.2.1.3 การจัดองค์กรของรัฐในประเทศไทย

จากที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจ ทำให้ทราบว่า หลักการดังกล่าวส่งผลต่อระบบการปกครองซึ่งมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ และหากจะกล่าวถึงการจัดองค์กรของรัฐ คงไม่ผิดนักที่จะเริ่มกล่าวว่า มนุษย์เรานั้นตั้งแต่เริ่มเกิดมาก็ตกอยู่ใต้การปกครองของหมู่คณะ และหมู่คณะแรกที่เราอยู่ใต้อำนาจก็คือ ครอบครัว เราตกอยู่ในอำนาจการปกครองของบิดามารดาซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิด และมีบิดาเป็นหัวหน้าครอบครัว หมู่คณะนี้ นำเอาจารีตประเพณี ลัทธิความเชื่อถือ และวิถีการครองชีพมาบังคับให้ประพฤติตามอย่างที่มีมนุษย์ไม่มีทางเลือกเสียได้ เพราะความจำเป็นตามสภาพธรรมชาติบังคับให้มนุษย์ต้องอยู่ร่วมกันเพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของตน จึงได้เกิดมีระเบียบในการปกครองขึ้นเพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของตน จึงได้เกิดมีระเบียบในการปกครองขึ้นเพื่อให้หมู่คณะดำรงอยู่อย่างสงบสุขและมั่นคง

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดรัฐขั้นก็คือ (1) ประชากร (2) ดินแดน (3) อำนาจอธิปไตย และ (4) การจัดระเบียบการปกครอง เพราะรัฐนั้นคือชุมนุมแห่งมนุษย์ ซึ่งตั้งมั่นอยู่ในดินแดนอันมีอาณาเขตแน่นอน มีอำนาจอธิปไตยที่จะใช้ได้อย่างอิสระ และมีการปกครองอย่างเป็นระเบียบเพื่อประโยชน์ของบรรดามนุษย์ที่อยู่ร่วมกันนั้น การจัดระเบียบการปกครองรัฐเป็น

สาระสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะทำให้รัฐดำรงอยู่ได้ กล่าวคือ เมื่อมนุษย์รวมกันอยู่เป็นจำนวนมาก จนกระทั่งถึงขนาดที่เป็นรัฐหรือประเทศก็จำเป็นต้องมีการปกครองอันเป็นระเบียบ เพื่อสวัสดิภาพของพลเมืองที่อยู่ร่วมกันในรัฐนั้น หน้าที่อันสำคัญของรัฐในการที่จะก่อให้เกิดสวัสดิภาพของพลเมือง ก็คือ การรักษาความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย และความยุติธรรมภายในรัฐ และต้องรักษาเอกราชของรัฐโดยป้องกันรักษาประเทศให้พ้นจากภัยอันอาจมีมาจากภายนอก

ในการปกครองรัฐนั้นผู้ปกครองจะต้องถือเอาสวัสดิภาพของประชาชนพลเมืองเป็นที่ตั้ง ทั้งนี้เพราะว่าคนเราจะมีสิทธิปกครองผู้อื่นได้โดยชอบธรรมก็ต่อเมื่อการปกครองนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของผู้ที่อยู่ใต้การปกครองเท่านั้น การจัดระเบียบการปกครองของรัฐเป็นองค์ประกอบที่สำคัญส่วนหนึ่งของความเป็นรัฐ และทำให้รัฐดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง ถ้าไม่มีการปกครองอันเป็นระเบียบแล้ว รัฐจะแตกแยกและสลายตัวไป ไม่อาจดำรงอยู่ได้²⁵

การจัดองค์กรของรัฐนั้นมีหลายรูปแบบแตกต่างกันไปตามระบบการปกครองที่มีอยู่หลายระบบ แต่ละระบบมีข้อแตกต่างกันในเรื่องที่มาของอำนาจอธิปไตยและผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วอาจจำแนกได้เป็น 3 ระบบใหญ่ๆ คือ ระบบประธานาธิบดี ระบบรัฐสภา และระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี สำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาจะมีองค์กรสำคัญในการใช้อำนาจอยู่ 3 องค์กร คือ²⁶

- (1) สภานิติบัญญัติ หรือรัฐสภา ซึ่งมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง
- (2) ประมุขของรัฐ ซึ่งไม่ต้องรับผิดชอบในทางการเมือง โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบแทน
- (3) คณะรัฐมนตรี ซึ่งประมุขของรัฐแต่งตั้งให้บริหารกิจการของรัฐโดยรับผิดชอบต่อสภา

ระบอบรัฐสภาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งผู้แทนซึ่งมีหลักการสำคัญว่าการบริหารกิจการของรัฐต้องมีความร่วมมือกันระหว่างรัฐสภากับประมุขของรัฐ โดยทางคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรสำคัญของระบอบนี้

²⁵ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 9-10.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

ตามระบอบรัฐสภา สภานิติบัญญัติซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน มีบทบาทสำคัญในการควบคุมการบริหารกิจการของรัฐที่ดำเนินการโดยคณะรัฐมนตรี นอกเหนือจากหน้าที่ในทางนิติบัญญัติอันเป็นหน้าที่หลักของสภา คณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร แม้ว่าจะได้รับการแต่งตั้งโดยประมุขของรัฐ ไม่ใช่โดยรัฐสภา ก็ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในการบริหารกิจการของรัฐ ด้วยเหตุนี้ นักนิติศาสตร์บางคนจึงเรียกระบอบนี้ว่า ระบอบการปกครองแบบรัฐสภาควบคุม เพื่อให้เห็นว่าแตกต่างกับระบอบการปกครองโดยสภา (Assembly Government) ที่กล่าวมาข้างต้น

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประมุขของรัฐ ซึ่งอาจเป็นพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดีก็ได้ ตามระบอบรัฐสภามีได้เป็นประมุขผู้มีอำนาจบริหารด้วยเหมือนกับประมุขของรัฐในระบอบการปกครองโดยประธานาธิบดี (Presidential Government) เพราะผู้เป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารที่แท้จริงคือ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี ประมุขของรัฐตามระบอบนี้อยู่ในฐานะเหนือการเมือง ไม่ต้องรับผิดชอบในการบริหารกิจการของรัฐ เพราะมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบแทน เนื่องจากประมุขของรัฐไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของรัฐ นอกจากการให้คำแนะนำและคำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีในกิจการที่สำคัญของรัฐ หรือในยามที่เกิดวิกฤติการณ์ทางการเมือง เพราะเหตุที่ประมุขของรัฐตามระบอบรัฐสภาไม่มีหน้าที่ในทางบริหารโดยตรงเช่นนี้ จึงมีคำกล่าวถึงประมุขของรัฐที่เป็นพระมหากษัตริย์ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงครองราชย์แต่ไม่ได้ทรงปกครอง” (The King reigns but does not govern)

ส่วนองค์กรที่สามของระบอบรัฐสภาคือ คณะรัฐมนตรี ตามระบอบรัฐสภา คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของรัฐในฐานะที่เป็นรัฐบาล ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา ซึ่งมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจอันเป็นผลให้ต้องออกจากตำแหน่งได้ เพราะฉะนั้นเพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีเสถียรภาพ พรรคการเมืองที่ประสงค์จะเป็นรัฐบาล จึงต้องเป็นพรรคการเมืองที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกของสภานิติบัญญัตินั้นมากกว่าพรรคใดๆ และมีเสียงสนับสนุนเป็นฝ่ายข้างมากในสภา ทั้งต้องสามารถควบคุมเสียงไว้ได้อย่างเหนียวแน่นอย่างมีระเบียบวินัย²⁷

เมื่อได้ทราบแล้วว่าระบอบการปกครองแบบรัฐสภามีลักษณะเช่นไร ในหัวข้อต่อไปจะขอกล่าวถึงระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขภายใต้ระบอบรัฐสภา อันเป็นระบอบการปกครองของประเทศไทยเท่านั้น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

2.2.1.3.1 ระบบการปกครองของประเทศไทย

ประเทศไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองมาเป็นประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ.2475 มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) อำนาจอธิปไตยและการใช้อำนาจอธิปไตยตกอยู่กับพระมหากษัตริย์โดยสิ้นเชิง ไม่มีหลักการแบ่งแยกอำนาจ * ความจำเป็นในการปฏิบัติงานเท่านั้นที่ทำให้ต้องมีการแบ่งหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการแทนพระมหากษัตริย์ แต่ก็ต้องดำเนินการในนามของพระมหากษัตริย์ และพระมหากษัตริย์ผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจตุลาการจะทรงใช้อำนาจตุลาการที่พระองค์ได้ทรงมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการดำเนินการแทนเมื่อใดก็ได้ โดยทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะพิพากษาคดีด้วยพระองค์เองได้ทุกเมื่อ

เมื่อได้เปลี่ยนระบอบการปกครองเป็นประชาธิปไตยแล้ว อำนาจอธิปไตยตกเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยได้แต่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเท่านั้น และรัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับได้แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็นสามส่วน คือ อำนาจนิติบัญญัติใช้ทางสภานิติบัญญัติ อำนาจบริหารใช้ทางคณะรัฐมนตรี อำนาจตุลาการใช้ทางศาล โดยสถาบันทั้งสามฝ่ายใช้ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยนี้ รัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับใช้ระบอบรัฐสภาโดยให้องค์กรที่ใช้อำนาจแต่ละส่วนมีความสัมพันธ์กันตามสมควร เพื่อให้มีการคานอำนาจกัน มิให้องค์กรใดมีอำนาจสิทธิ์ขาดแต่ฝ่ายเดียว ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารด้วยการใช้อำนาจยับยั้งกฎหมายและอำนาจยุบสภา ส่วนฝ่ายตุลาการก็มีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารโดยทางอ้อม เพราะมีอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับฝ่ายปกครองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร และฝ่ายบริหารก็มีส่วนเกี่ยวข้องที่จะช่วยให้งานของฝ่ายตุลาการดำเนินไปด้วยดี รวมทั้งดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลด้วยซึ่งการให้องค์กรที่ใช้อำนาจแต่ละฝ่ายมีอำนาจคานกัน และมีความเกี่ยวพันกันเช่นนี้ ย่อมเป็นทางที่จะคุ้มครองและปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนพลเมืองต่อการกระทำของรัฐได้เป็นอย่างดีตามเจตนารมณ์ของหลักการแบ่งแยกอำนาจ²⁸

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันเป็นฉบับปัจจุบันได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนตามมาตรา 2 ว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบ

* หนังสือของศ.ดร.ประยูร กาญจนกุล ใช้คำว่า “หลักการแยกใช้อำนาจอธิปไตย” ซึ่งผู้เขียนขอปรับใช้คำดังกล่าวเป็น “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” เพื่อให้สอดคล้องกับหัวข้อที่ได้กล่าวไปแล้ว

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” การปกครองของประเทศไทยจึงมีลักษณะตามบทบัญญัติดังกล่าว อนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้บัญญัติหมวดที่ว่าด้วยพระมหากษัตริย์ไว้โดยเฉพาะ ซึ่งพระองค์ทรงเป็นทั้งประมุขของประเทศและเป็นศูนย์รวมจิตใจของประชาชนชาวไทยด้วย

อาจกล่าวได้ว่า องค์พระมหากษัตริย์ ถือเป็นรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารส่วนประจำ²⁹ เนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร และในประเพณีการปกครองในระบอบรัฐสภาของประเทศไทยนั้น รัฐบาลอันได้แก่ คณะรัฐมนตรี จำต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาและองค์พระมหากษัตริย์ในขณะเดียวกัน ซึ่งเราเรียกว่า ระบอบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ (dualist) และที่เรียกว่าฝ่ายบริหารส่วนประจำ เพราะว่าพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหาร ไม่มีวาระในการดำรงตำแหน่ง กล่าวคือ สามารถดำรงตำแหน่งได้ตลอดไปเป็นประจำและถาวรตราบเท่าที่ยังไม่สิ้นพระชนม์ หรือมิได้สละราชสมบัติ หรือมีเหตุให้ไม่สามารถเป็นกษัตริย์ได้ ทั้งนี้หากเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้น องค์รัชทายาทก็จะเข้าดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์ในทันทีโดยผลของกฎหมาย ทั้งนี้โดยไม่ต้องพิจารณาว่าได้ผ่านพิธีบรมราชาภิเษกก่อนหรือไม่ ซึ่งเป็นเพียงพิธีกรรมเท่านั้น หากมีผลในทางกฎหมายไม่ จึงเห็นได้ว่าสถาบันพระมหากษัตริย์จะไม่มี การขาดช่วงทางอำนาจ และยังคงดำรงอยู่เป็นการประจำถาวรตลอดไป ด้วยเหตุนี้ จึงเรียกว่าเป็นฝ่ายบริหารส่วนประจำ

สำหรับหัวหน้าฝ่ายบริหารในระบอบการปกครองของไทย ได้แก่ นายกรัฐมนตรี มีที่มาจากกาได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาเสียก่อน เมื่อได้รับความเห็นชอบ กล่าวคือ ได้ผ่านการลงมติในสภาโดยเปิดเผยแล้ว³⁰ ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะเป็นคนนำรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวต่อไป ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วก็จะประธานรัฐสภาที่เป็นผู้นำร่างพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่ตนได้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเรียบร้อยแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป³¹

ส่วนคณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติเรื่องของคณะรัฐมนตรีเอาไว้ในหมวดที่ 9 มาตรา 271 “พระมหากษัตริย์

²⁹ เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, การกระทำทางรัฐบาล: ศึกษากรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ (กรุงเทพฯ: สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2554), หน้า 160.

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 172 วรรคท้าย.

³¹ เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, การกระทำทางรัฐบาล: ศึกษากรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ, หน้า 182.

ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน...” โดยคณะรัฐมนตรีในระบอบการปกครองของไทยจะต้องมีคุณสมบัติและต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดเอาไว้ด้วย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องมีคุณสมบัติมาตรา 174 จะต้องมีการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับหน้าที่ ตามมาตรา 175 คณะรัฐมนตรีต้องการแถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา ตามมาตรา 176 เป็นต้น

คณะรัฐมนตรีถือว่าเป็น “ฝ่ายบริหารส่วนการเมือง”³² เพราะคณะรัฐมนตรีนั้นมิที่มาจากการเมือง อันเป็นการต่อรองในทางผลประโยชน์และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง เมื่อรัฐบาลพ้นจากตำแหน่งหรือหมดวาระแล้ว แม้กฎหมายจะกำหนดให้มีรัฐบาลรักษาการ แต่ก็จำเป็นต้องมีกระบวนการในการได้มาซึ่งรัฐบาลชุดใหม่ซึ่งใช้ระยะเวลาพอสมควร คณะรัฐมนตรีจึงเป็นฝ่ายบริหารส่วนการเมืองหรือฝ่ายบริหารส่วนไม่ประจำนั่นเอง

ส่วนกระบวนการแต่งตั้งรัฐมนตรีตลอดจนการให้รัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่งจึงเป็นเรื่องที่หัวหน้าฝ่ายบริหารคือ นายกรัฐมนตรีจะต้องถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งบุคคลใดที่เห็นสมควร เพื่อเข้ามาทำหน้าที่ร่วมกับนายกรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งในเรื่องการแต่งตั้งรัฐมนตรีและการให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 9 ว่าด้วยคณะรัฐมนตรีในมาตรา 171 และมาตรา 183 ดังนี้

“มาตรา 171 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน...”

“มาตรา 183 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ”

กล่าวโดยสรุป การปกครองของประเทศไทยเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary Government) ที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแม้ว่าจะแยกออกเป็นอิสระจากกัน แต่ก็มิได้แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด หากยังมีความเกี่ยวพันกันในการใช้อำนาจของแต่ละฝ่าย โดยใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจด้วยวิธีที่ให้มีการเหนี่ยวนำและคานอำนาจกันระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัตินอกจากจะมีอำนาจในทางนิติ

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 161.

บัญญัติแล้ว ยังมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อประสานงานระหว่างองค์กรที่แสดงเจตนาของประชาชนกับองค์กรที่มีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามเจตนาของประชาชน แต่ฝ่ายบริหารก็ได้เป็นฝ่ายที่ถูกควบคุมฝ่ายเดียว ฝ่ายบริหารย่อมมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ และคอยเหนี่ยวรั้งฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ด้วยเช่นเดียวกัน โดยเข้ามีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมายใช้อำนาจยับยั้งกฎหมาย (veto) และใช้อำนาจยุบสภา³³

2.2.1.3.2 การจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศไทย

จากที่ได้ทราบไปแล้วในหัวข้อที่ผ่านมาว่าประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุขภายใต้ระบบรัฐสภา โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างของระบอบการปกครองดังกล่าวเอาไว้ ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงการจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศไทย ซึ่งการบริหารราชการถือว่าเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐ ด้วยเหตุที่รัฐเป็นองค์กรที่ผูกขาดการใช้อำนาจทั้งหลายในสังคม เมื่อรัฐเกิดขึ้นแล้ว ก็ได้มีการแบ่งแยกภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐในด้านต่างๆออกไปยังหน่วยงานต่างๆตามความเชี่ยวชาญและตามลักษณะเฉพาะของบริการสาธารณะ

การแบ่งภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะไปยังหน่วยงานต่างๆที่รัฐจัดตั้งขึ้นนั้น อาจกระทำได้โดยการแบ่งแยกเป็นการภายในภายใต้ร่มเงาของรัฐบาลเป็นผู้แสดงเจตนาแทนและดำเนินการต่างๆในนามของรัฐโดยไม่มี การแบ่งแยกหน่วยงานต่างๆออกไปจัดตั้งเป็นนิติบุคคลเอกเทศต่างหากจากรัฐ หรืออาจกระทำได้โดยการแบ่งแยกหน่วยงานต่างๆออกไปเป็นนิติบุคคลเอกเทศต่างหากจากรัฐเพื่อผลในทางกฎหมายบางประการก็ได้³⁴

ดังนั้น การศึกษาถึงการจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศไทยจะทำให้เข้าใจถึงระบบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยได้มากยิ่งขึ้น อีกทั้งเนื้อหาในส่วนนี้ยังมีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้างขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐที่เป็นฝ่ายบริหาร อันได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ด้วย การศึกษาในเรื่องดังกล่าวจะมีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ในบทที่ 4 ต่อไป สำหรับสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดระเบียบการบริหารราชการของประเทศไทยมีรายละเอียดดังนี้

³³ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 17.

³⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555), หน้า 125.

2.2.1.3.2.1 ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง³⁵

องค์กรของรัฐผู้ใช้อำนาจอธิปไตยนั้น ได้แก่ องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร และองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ การจัดองค์กร การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐผู้ใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวข้างต้นด้วยกัน และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐดังกล่าวกับประชาชนเป็นเรื่องของ “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” ส่วนการจัดองค์กร การกำหนดสถานะและอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารกับประชาชน เป็นเรื่องของ “กฎหมายปกครอง”

(1) ความหมายและองค์ประกอบขององค์กรของรัฐ “ฝ่ายบริหาร”

ศาสตราจารย์ ฌ็อง ริเวโร (Jean RIVERO) ให้คำอธิบายว่า ในการจัดองค์กรของรัฐนั้นมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งคือ การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กันระหว่างองค์กรของรัฐสองประเภท คือ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดและกำกับนโยบายในระดับสูงสุด องค์กรประเภทนี้เรียกว่า “ฝ่ายบริหาร” (L' Exécutif) และองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการเตรียมการและปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายที่องค์กรดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดไว้ องค์กรประเภทนี้เรียกว่า “ฝ่ายปกครอง” (L' Administration)

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ให้คำอธิบายในเรื่องเดียวกันพอสรุปได้ว่า ในการปกครองรัฐนั้น จำต้องมีองค์กรสำหรับบริหารกิจการของรัฐ องค์กรเช่นนี้เรียกว่า “รัฐบาล” ซึ่งหมายความถึง บุคคล และคณะบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจบริหารเพื่อดำเนินการปกครองประเทศ อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลนั้นมิได้มีขอบเขตอยู่แต่เฉพาะการบริหารให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้วางนโยบายและดำเนินการปกครองประเทศด้วย ฉะนั้น จึงนิยมเรียกกันอย่างรวมๆว่า “ฝ่ายบริหาร” (The Executive)

รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแผนทางในการปกครองประเทศ แต่ฝ่ายที่จะปฏิบัติให้สำเร็จตามนโยบายและดำเนินงานเป็นประจำนั้นคือ “ฝ่ายปกครอง” ซึ่งมีหน้าที่และกำลังคน ตลอดจน

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 101-104.

เครื่องมือที่จะดำเนินการในรายละเอียดเป็นปกติประจำวันโดยปฏิบัติงานต่างๆเพื่อสนองความต้องการหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนซึ่งเรียกว่า “บริการสาธารณะ”

ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ให้คำอธิบายว่า ตามระบอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายไทย “องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร” ประกอบด้วย

(1.1) พระมหากษัตริย์ ซึ่งนอกจากจะทรงเป็นประมุขของรัฐแล้ว ยังทรงเป็นประมุขของ “ฝ่ายบริหาร” ด้วย โดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นได้ถวายพระราชอำนาจแก่พระมหากษัตริย์ไว้หลายประการ เช่น พระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ พระราชอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า และให้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าว

(1.2) คณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีหนึ่งคน และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน

(1.3) นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคนซึ่งมีหน้าที่เป็นของตนเองตามที่กฎหมายกำหนดอีกด้วย

(1.4) บรรดาองค์กรและเจ้าหน้าที่ต่างๆที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

(2) ความหมายและองค์ประกอบขององค์กรรัฐ “ฝ่ายปกครอง”

ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ให้คำอธิบายว่า “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” หมายถึง บรรดาองค์กรของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับหรือควบคุมดูแลของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง เช่น

(2.1) กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมในระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง

(2.2) จังหวัด อำเภอก ในระเบียบบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(2.3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(2.4) รัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.2496 ซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

(2.5) หน่วยงานอื่นของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะและองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 ซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น

องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองดังกล่าวข้างต้นส่วนใหญ่เป็นนิติบุคคล จึงไม่อาจทำกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนได้ด้วยตนเอง แต่จะต้องอาศัยบุคคลธรรมดาหรือคณะบุคคลธรรมดาให้เป็นผู้ดำเนินการแทนและในนามขององค์กรดังกล่าว บุคคลธรรมดาหรือคณะบุคคลธรรมดาเช่นนี้เรียกว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง” เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี ในระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ในระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการและผู้บริหารของแต่ละรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการและผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานอื่นของรัฐ และของแต่ละองค์การมหาชน เป็นต้น

ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ให้คำอธิบายต่อไปว่า “องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร” นั้น อาจกระทำการในฐานะที่เป็น “รัฐบาล” หรือในฐานะที่เป็น “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” ก็ได้ แล้วแต่จะใช้อำนาจตามกฎหมายใด กล่าวคือ ถ้าองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญก็ถือว่าเป็น “รัฐบาล” แต่ถ้ากระทำการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเช่นพระราชบัญญัติ (เช่น พระราชกำหนด) ก็ถือว่าเป็น “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง”

เมื่อได้ทราบถึงความหมายและลักษณะที่แตกต่างขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองแล้ว ในหัวข้อต่อไปจะกล่าวถึงหลักการสำคัญในการจัดระเบียบการบริหารราชการ ซึ่งหน่วยงานต่างๆเหล่านี้เองที่เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายที่มีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติภารกิจต่างๆของรัฐให้ลุล่วง โดยจะเริ่มที่การกล่าวถึงหลักการทั่วไปในการจัดระเบียบการบริหารราชการ และจะกล่าวถึงรูปแบบการจัดระเบียบการบริหารราชการในแบบต่างๆเอาไว้ด้วย

2.2.1.3.2.2 หลักการทั่วไปในการจัดระเบียบบริหารราชการ

รัฐแต่ละรัฐอาจมีหลักที่ใช้ในการจัดระเบียบบริหารราชการที่แตกต่างกันออกไป แต่โดยทั่วไปแล้วมีรูปแบบที่เป็นหลักในการจัดระเบียบบริหารราชการอยู่ 3 หลักใหญ่คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization)³⁶

(1) หลักการรวมอำนาจปกครอง³⁷

หลักการรวมอำนาจปกครอง หมายถึง การรวมอำนาจปกครองทั้งหมดไว้ที่รัฐส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ดำเนินการปกครองและจัดทำบริการสาธารณะในทุกเรื่อง มีการจัดระเบียบการปกครองที่กำหนดให้หน่วยการปกครองในรัฐมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด

ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง ได้แก่ ประการที่หนึ่ง มีการรวมอำนาจในการบังคับบัญชาหน่วยการปกครองต่างๆไว้ที่ส่วนกลาง กล่าวคือ กำลังตำรวจ กำลังทหาร มีการรวมอำนาจในการสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อให้ส่วนกลางสามารถใช้อำนาจในการบังคับบัญชาได้อย่างเด็ดขาดและทันต่อสถานการณ์ ในการที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองให้มีความมั่นคงปลอดภัย ประการที่สอง มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง กล่าวคือ หน่วยการปกครองของรัฐส่วนกลางมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการในชั้นสุดท้าย เช่น กรมที่ดินมีการจัดตั้งหน่วยงานของกรมที่ดินตามจังหวัดต่างๆ แต่เมื่อเกิดปัญหาที่ต้องมี

³⁶ มานิตย์ จุ่มปา, คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 1.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

การตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายจะอยู่ที่กรมที่ดินส่วนกลาง ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หน่วยการปกครองส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งการครอบคลุมพื้นที่ทั้งรัฐ ประการที่สาม มีลำดับชั้นในการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในหน่วยการปกครอง กล่าวคือ ความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ในหน่วยการปกครองจะมีอยู่อย่างใกล้ชิดและเป็นลำดับชั้น โดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงมีอำนาจสั่งการและบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในระดับต่ำกว่า และในทางกลับกันเจ้าหน้าที่ในระดับต่ำกว่าต้องเชื่อฟังคำสั่งของเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่สั่งการลงมา

การปกครองแบบรวมอำนาจนี้ทำให้อำนาจของรัฐส่วนกลางมีความมั่นคง มีเอกภาพ เพราะมีการรวมอำนาจในการบังคับบัญชาไว้ที่ส่วนกลาง และเป็นวิธีการปกครองที่ทำให้ผู้อยู่ใต้การปกครองได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาค ไม่มีการเลือกปฏิบัติเป็นพิเศษในท้องถิ่นใด นอกจากนั้นยังเป็นหลักการปกครองที่ประหยัดกว่าหลักการปกครองอื่น เพราะทรัพย์สินที่ใช้ในการดำเนินการสามารถใช้หมุนเวียนไปได้ทุกพื้นที่ในรัฐ ไม่ต้องมีการซื้อทรัพย์สินใหม่แยกเป็นแต่ละส่วนเหมือนกับหลักการกระจายอำนาจ

แต่อย่างไรก็ตาม หลักการปกครองแบบรวมอำนาจนี้ก็ทำให้ไม่อาจดำเนินการให้มีประสิทธิภาพได้ในทุกพื้นที่ เพราะการจัดการมีการรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง และยังไม่สามารถสนองความต้องการที่มีอยู่อย่างหลากหลายในแต่ละพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ การจัดการยังมีความล่าช้า เพราะต้องรอการวินิจฉัยสั่งการจากส่วนกลาง

(2) หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง³⁸

ด้วยข้อจำกัดบางประการของหลักการรวมอำนาจการปกครองโดยเฉพาะในเรื่องของความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการ ทำให้บางครั้งการตัดสินใจที่ล่าช้าไม่อาจช่วยแก้ไขปัญหาบางปัญหาที่มีความจำเป็นรีบด่วนได้ จึงมีการขยายหลักการรวมอำนาจปกครองโดยแบ่งอำนาจการปกครองนั้นให้แก่ราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการ

หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งอำนาจหน้าที่ที่เป็นของราชการบริหารส่วนกลางบางส่วนให้เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางที่ส่งไปประจำยังราชการส่วนภูมิภาค แต่เจ้าหน้าที่ที่ส่งไปประจำราชการส่วนภูมินาคนั้น ผู้แต่งตั้งและมีอำนาจในการบังคับบัญชาก็ยังคงเป็นราชการส่วนกลางอยู่ ดังนั้น หลักการแบ่งอำนาจการปกครองจึงเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจ

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-5.

หลักการแบ่งอำนาจการปกครองมีลักษณะที่สำคัญคือ ประการแรก มีการแบ่งอำนาจที่เป็นของราชการบริหารส่วนกลางบางส่วนให้แก่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ อำนาจในการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการในกิจการบางอย่างที่ได้รับมอบอำนาจมานั้น จะมีการสั่งการและสิ้นสุดเพียงที่ราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ซึ่งจะทำให้สามารถใช้อำนาจได้ทันต่อสถานการณ์ ประการที่สอง ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ยังคงอยู่ภายใต้การ “ควบคุมบังคับบัญชา” ของราชการบริหารส่วนกลางอย่างใกล้ชิด ไม่ได้มีความเป็นอิสระ เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคได้รับการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลาง

หลักการแบ่งอำนาจการปกครองจึงเป็นหลักการที่ช่วยแก้ไขข้อขัดข้องของหลักการรวมอำนาจที่มีปัญหาในเรื่องความล่าช้า และที่สำคัญหลักการนี้ยังมีส่วนช่วยในการพัฒนาพื้นที่ที่ยังไม่มีความพร้อมในการปกครองตนเองภายใต้หลักการกระจายอำนาจ กล่าวคือ ประชาชนบางพื้นที่ยังไม่มีความสามารถในการปกครองตนเองได้ แต่มีความต้องการในพื้นที่เป็นการเฉพาะ หลักการแบ่งอำนาจปกครองที่มีการส่งเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมาปกครอง จะช่วยให้สนองตอบความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ตรงเป้าหมายยิ่งขึ้น นอกจากนี้ หลักการแบ่งอำนาจปกครองยังเป็นหลักการที่นำไปสู่การใช้หลักการกระจายอำนาจปกครองในพื้นที่ที่ประชาชนมีความรู้ความสามารถในการปกครองในโอกาสอันเหมาะสมต่อไป

(3) หลักการกระจายอำนาจปกครอง³⁹

หลักการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจในการปกครองบางส่วนให้หน่วยการปกครองอื่น (ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) ที่ไม่ใช่ราชการบริหารส่วนกลาง เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร โดยหน่วยการปกครองอื่นนั้น ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง แต่อยู่ในการกำกับดูแลของราชการส่วนกลางแทน โดยราชการส่วนกลางกำกับดูแลไม่ใ้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นกระทำการเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

อำนาจในการควบคุมบังคับบัญชา หมายถึง อำนาจที่หัวหน้าหน่วยปกครองใช้ปกครองผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา โดยมีอำนาจทั้งในแง่ความเหมาะสมของการดำเนินงาน และในแง่ของการควบคุมให้การทำงานเป็นไปอย่างถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด เช่น รัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวงย่อมสามารถสั่งการเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระทรวงนั้นๆ ได้ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางหรือเจ้าหน้าที่ของราชการ

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-10.

บริหารส่วนภูมิภาค โดยสามารถสั่งการในเรื่องความเหมาะสมของการทำงาน และการควบคุมให้การ
ทำงานของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

อำนาจในการกำกับดูแล (บางครั้งเรียกว่า
อำนาจในการควบคุมกำกับ) หมายถึง อำนาจที่องค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรอื่นใช้ในการ
กำกับให้องค์กรนั้นๆทำงานภายใต้กรอบของกฎหมาย เช่น ราชการบริหารส่วนกลางเป็นองค์กรกำกับ
ดูแลการทำงานของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการ
ดำเนินงานตามความเหมาะสมที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเห็นสมควร แต่การดำเนินงานนั้นต้องไม่
เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด หากมีการดำเนินการเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ราชการบริหาร
ส่วนกลางในฐานะองค์กรกำกับดูแลก็จะก้าวล่วงเข้ามากำกับให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงาน
ภายใต้กรอบของกฎหมาย แต่ราชการบริหารส่วนกลางจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปสั่งการให้ราชการส่วน
ท้องถิ่นกระทำการใดๆที่ราชการบริหารส่วนกลางเห็นว่าเหมาะสม

มีข้อสังเกตว่าอำนาจในการควบคุมบังคับ
บัญชานั้นจะเป็นอำนาจภายในองค์กรนิติบุคคลเดียวกัน ที่ผู้มีอำนาจสูงสุดในองค์กรนั้น ใช้ในการ
ปกครองผู้เป็นเจ้าหน้าที่ในองค์กรดังกล่าว เช่น รัฐมนตรีควบคุมบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่รัฐในกระทรวง
อธิบดีควบคุมบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในกรม ส่วนอำนาจในการกำกับดูแลนั้นจะเป็นอำนาจระหว่าง
หน่วยการปกครองที่เป็นนิติบุคคลสองหน่วยขึ้นไป ที่มีกฎหมายกำหนดความสัมพันธ์กันไว้ เช่น
องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ
ราชการบริหารส่วนกลาง แต่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเองในฐานะที่เป็นองค์กรนิติบุคคลหนึ่งก็
ย่อมจะมีลักษณะการใช้อำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

หลักการกระจายอำนาจการปกครองมี
ลักษณะที่สำคัญ ประการแรก มีการแยกหน่วยการปกครองเป็นนิติบุคคลต่างหากจากหน่วยการ
ปกครองของราชการบริหารส่วนกลาง โดยหน่วยการปกครองที่เป็นนิติบุคคลนั้นมีความเป็นอิสระใน
การจัดทำบริการสาธารณะ มีงบประมาณของตนเอง มีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง ราชการบริหาร
ส่วนกลางไม่ได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เข้ามาดำเนินการ ประการที่สอง มีการเลือกตั้งหน่วยการปกครอง
ท้องถิ่น โดยถือว่าเจ้าหน้าที่ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้แทนของคนในท้องถิ่น ลักษณะของการ
กระจายอำนาจปกครองที่ต้องการเลือกตั้งนี้บ่งว่าเป็นหัวใจสำคัญของหลักการนี้ จนอาจกล่าวได้ว่า
ถ้าไม่มีการเลือกตั้ง ก็ไม่ถือว่ามีกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ประการที่สาม หน่วย
การปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน โดยราชการบริหารส่วนกลางไม่อาจใช้อำนาจ
ควบคุมบังคับบัญชาสั่งการหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้ทำตามความประสงค์ของตนได้ แม้จะเห็นว่า

การดำเนินการของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นไม่เหมาะสมก็ตาม ราชการบริหารส่วนกลางจะก้าวล่วงเข้าไปดูราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้เฉพาะในประเด็นที่ว่า การดำเนินการของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรืออีกนัยหนึ่ง ราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจเพียงกำกับไม่ให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นกระทำการใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจก้าวล่วงเข้าไปควบคุมถึงความเหมาะสมในการดำเนินงาน

หลักการกระจายอำนาจปกครองนี้นับได้ว่าเป็นหลักการที่ส่งเสริมระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างเต็มที่ ซึ่งจะทำให้สามารถจัดบริการสาธารณะในแต่ละท้องถิ่นได้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังเป็นหลักการที่ช่วยส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความสนใจในการปกครองท้องถิ่นอันจะเป็นพื้นฐานในการสร้างนักการเมืองระดับชาติในอนาคตต่อไปด้วย หลักการกระจายอำนาจการปกครองนั้นจึงนับว่าเป็นหลักการปกครองที่ตอบสนองหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม หลักการกระจายอำนาจปกครองนี้ หากมีการกระจายอำนาจมากเกินไปอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพของรัฐได้ ถ้ามีการบริหารจัดการในท้องถิ่นไม่ดีพอ เป็นเหตุให้เกิดความรู้สึกท้องถิ่นนิยม ทำให้ท้องถิ่นมีความเห็นแก่ประโยชน์ของท้องถิ่นมากกว่าประโยชน์ของประเทศชาติส่วนรวมได้ นอกจากนี้ หลักการกระจายอำนาจนี้อาจก่อให้เกิดความสับสนเปลืองในการดำเนินการได้ เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมต้องมีทรัพย์สินที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นของตนเอง ทั้งที่ทรัพย์สินบางอย่างสามารถใช้ร่วมกันได้

วิธีการกระจายอำนาจปกครองสามารถทำได้

2 วิธีการ คือ วิธีการแรก การกระจายอำนาจปกครองทางเขตแดน คือ การกระจายอำนาจปกครองโดยพิจารณาตามอาณาเขต มีการมอบอำนาจในการปกครองให้แก่พื้นที่ตามอาณาเขต แต่ละเขตมีอำนาจการปกครองตนเองภายในเขตนั้นๆ จะใช้อำนาจนอกเขตไม่ได้ โดยแต่ละเขตมีอิสระในการปกครองตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเองแยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนวิธีการที่สอง คือ การกระจายอำนาจปกครองตามกิจการ เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยองค์กรดังกล่าวมีทรัพย์สินงบประมาณ และเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง เช่น การมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในการให้บริการไฟฟ้าแก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เพื่อให้บริการไฟฟ้าในส่วนภูมิภาคแก่ประชาชน

สำหรับประเทศไทย เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดระเบียบการบริหารราชการแล้วจะพบว่าประเทศไทยจัดระเบียบบริหารราชการตามหลักการดังกล่าวทั้งสามหลักการ โดยมีลักษณะที่ผสมผสานกันไป ดังที่มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า

“มาตรา 4 ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

(1) ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง

(2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

(3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

2.2.1.3.2.3 การจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศไทย

การจัดระเบียบบริหารราชการในรูปแบบต่างๆ ของประเทศไทย มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง เป็นการจัดระเบียบการบริหารราชการตามหลักรวมอำนาจปกครอง กล่าวคือ มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม โดยมีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น

คำว่า “ส่วนราชการ” หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีระบบการทำงานที่เป็นแบบแผน มีการจัดระดับชั้นการบังคับบัญชากันตามความชำนาญเพื่อความเหมาะสม มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานอย่างแจ่มชัด มีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงานโดยมีวินัยควบคุมความประพฤติของข้าราชการ มีระบบการจัดเก็บเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อเป็นหลักฐานในการตรวจสอบ มีการจัดระบบการเลือกสรรบุคคลเข้าทำงานโดยยึดถือหลักความสามารถ เป็นระบบที่ยึดหลักการตามตัวบทกฎหมาย แต่ละหน่วยงานมีหน้าที่และขอบเขตของการทำงานอย่างชัดเจน⁴⁰

⁴⁰ ผุสสดี สัตยามานะ และสุพัตรา เพชรมณี, ระบบการบริหารและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523), หน้า 20-21.

ราชการส่วนกลาง จึงเป็นบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนทั่วทั้งประเทศ⁴¹ เช่น การรักษาความสงบภายใน การป้องกันประเทศ การส่งเสริมการศึกษาและการประกอบอาชีพ การป้องกันสาธารณสุข หรือเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ ในด้านการให้ความสะดวกสบาย และการอนามัย ได้แก่ การคมนาคม การชลประทาน การประมง การสาธารณสุข การศึกษา การคลัง เป็นต้น โดยองค์กรที่ดำเนินการจัดทำอยู่ในราชการส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรม และทบวงการเมืองต่างๆ รวมทั้งหน่วยงานราชการที่มีชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงซึ่งอยู่ในการบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น รวมถึงส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม

(2) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการจัดระเบียบการบริหารราชการโดยใช้หลักการแบ่งอำนาจปกครอง มีการแบ่งส่วนราชการ ออกเป็น จังหวัด อำเภอ โดยราชการส่วนกลางมีอำนาจบังคับบัญชาราชการส่วนภูมิภาค

ราชการส่วนภูมิภาค จึงเป็นบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำตามเขตการปกครองต่างๆของประเทศ โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ไปประจำจังหวัด และยังอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งงบประมาณค่าใช้จ่ายต่างๆในจังหวัดก็จะใช้งบประมาณแผ่นดินของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆนั้น โดยส่วนราชการที่จัดทำบริการสาธารณะส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 51 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัด อำเภอ นอกจากนี้ในมาตรา 68 ยังได้บัญญัติว่า การจัดการปกครองอำเภอนอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ ดังนั้น กฎหมายที่จัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน จึงมีทั้งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งเป็นกฎหมายจัดระเบียบราชการบริหารโดยส่วนรวมกับพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ซึ่งเมื่อพิจารณากฎหมายทั้งสองฉบับนี้ประกอบกันแล้ว ราชการบริหารส่วนภูมิภาคของประเทศไทยในปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 5 ส่วน ได้แก่ จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน⁴²

(3) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการจัดระเบียบการบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง โดยมีการตั้งองค์กร

⁴¹ ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า 129.

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 129.

ปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยราชการส่วนกลางมีอำนาจในการกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่น เท่านั้น

ราชการส่วนท้องถิ่น จึงเป็นบริการสาธารณะ บางอย่างที่รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวม โดยเฉพาะประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น โดยมีเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ดำเนินการ มีงบประมาณ ทรัพย์สินบางส่วนของตนเอง มีอำนาจดำเนินการได้โดยอิสระ ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลเท่านั้น ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีทั้งหมด 5 รูปแบบ โดยประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2.2.1.3.2.4 รัฐวิสาหกิจ

เนื่องจากบริการสาธารณะที่จัดทำในระบบราชการมีข้อบกพร่อง เพราะเป็นงานที่ต้องดำเนินการไปตามกฎหมาย ขั้นตอนในการปฏิบัติงาน มีระเบียบแบบแผนที่รัดกุมกำหนดไว้แน่นอน การทำงานอยู่ภายใต้สายงานบังคับบัญชา ลักษณะของงานขาดความเป็นอิสระ บุคลากรเจ้าหน้าที่ขาดความเป็นตัวเองและขาดความคิดริเริ่มในการเสนอแนะสิ่งใหม่ๆ นอกจากนี้ งานราชการยังเป็นงานที่มีระบบควบคุมทางการเงิน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการควบคุมการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการให้เป็นไปโดยถูกต้องเพื่อป้องกันมิให้ข้าราชการกระทำการทุจริต เบียดบังเงินของแผ่นดิน สาเหตุต่างๆเหล่านี้ส่งผลให้เกิดการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจขึ้น

รัฐวิสาหกิจ หมายถึง องค์กรของรัฐบาล หน่วยงานธุรกิจซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ กิจการของรัฐหรือบริษัท ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ องค์กรรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 โดยรัฐวิสาหกิจนั้นมีลักษณะเฉพาะของตนเอง ดังนี้⁴³

⁴³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 149-150.

(1) มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกไปต่างหากจากรัฐและส่วนราชการที่มีอยู่แต่เดิม มีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงิน การบริหารงาน และการบริหารบุคลากร

(2) มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้า อันเป็นภารกิจสมัยใหม่ที่รัฐถูกเรียกร้องให้เข้าไปรับผิดชอบดำเนินการตามความเปลี่ยนแปลง และพัฒนาการของอุตสาหกรรมและการค้าที่เติบโตไปอย่างรวดเร็วในสังคมสมัยใหม่

(3) เนื่องจากภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่มีค่าตอบแทนการให้บริการ และผู้ได้รับประโยชน์จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์พิเศษยิ่งกว่าบุคคลอื่น ๆ จากการดำเนินการขององค์กรของรัฐ ดังนั้น ผู้ได้รับประโยชน์จึงต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่รัฐตามสัดส่วนที่ตนได้รับประโยชน์ เพื่อมิให้ประชาชนผู้เสียภาษีอากรต้องมาร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบริการที่ตนอาจไม่เคยใช้บริการเลย ดังนั้น องค์กรผู้รับผิดชอบภารกิจเหล่านี้จึงต้องดำเนินการในเชิงพาณิชย์ คือ เรียกค่าตอบแทนจากการขายสินค้าหรือบริการของตนโดยไม่พึ่งพาเงินจากรัฐ

(4) รัฐวิสาหกิจจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากรัฐ เนื่องจากส่วนใหญ่แล้ว ในเวลาที่รัฐก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาก็จะให้เงินลงทุนซึ่งมาจากภาษีอากรของประชาชน ดังนั้น จึงต้องมีการกำกับดูแลเพื่อเป็นหลักประกันมิให้เงินรั่วไหล หรือใช้เงินผิดวัตถุประสงค์

ปัจจุบันประเทศไทยมีหน่วยงานที่เป็นรัฐวิสาหกิจอยู่มากมาย โดยสามารถแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจออกเป็น รัฐวิสาหกิจตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง และรัฐวิสาหกิจตามที่มาของกฎหมาย⁴⁴ ซึ่งรัฐวิสาหกิจตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง เช่น โรงงานยาสูบ สำนักงานสลากกินแบ่งของรัฐบาล อันเป็นรัฐวิสาหกิจที่หารายได้ให้รัฐ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การประปานครหลวง อันเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค เป็นต้น ส่วนรัฐวิสาหกิจตามที่มาของกฎหมาย เช่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน อาทิ ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดย พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติแม่บท อาทิ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ.2519 เป็นต้น

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 159.

เมื่อมีการจัดตั้งให้รัฐวิสาหกิจเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะ จึงมีความจำเป็นที่รัฐวิสาหกิจจะต้องมีอำนาจมหาชน (puissance publique) บางประการเพื่อที่จะทำให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างลุล่วง ดังนั้น ในระบบกฎหมายไทยจึงมีการให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยสิทธิพิเศษที่ให้นี้มีได้ให้เฉพาะอำนาจมหาชนของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังไม่ให้สิทธิพิเศษอื่นๆแก่รัฐวิสาหกิจเพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ⁴⁵ โดยสิทธิพิเศษเช่นว่านั้น ได้แก่

(1) สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากร เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐจึงมีแนวโน้มที่จะให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการช่วยเหลือประชาชนโดยไม่คำนึงถึงรายได้เป็นสำคัญ ดังนั้น รัฐจึงต้องให้ความช่วยเหลือแก่รัฐวิสาหกิจด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการเงิน ได้แก่ การให้เงินอุดหนุนโดยจัดสรรงบประมาณแผ่นดินและการค้ำประกันเงินกู้ ส่วนสิทธิพิเศษทางภาษีอากรได้แก่ การที่รัฐให้ความช่วยเหลือทางอ้อมแก่รัฐวิสาหกิจด้วยการยกเว้นหรือลดภาระทางภาษีอากรให้แก่รัฐวิสาหกิจ

(2) สิทธิพิเศษที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ การที่รัฐให้หลักประกันแก่ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจว่าไม่อยู่ในข่ายของการบังคับคดี หรือการที่รัฐวิสาหกิจมีสิทธิพิเศษในการได้มาซึ่งทรัพย์สิน เช่น การเวนคืน หรือใช้สอยทรัพย์สินของเอกชนอื่น เช่น การผ่านแดนกรรมสิทธิ์หรือเข้าไปในที่ดินของเอกชน เป็นต้น

(3) สิทธิพิเศษในการจำกัดเสรีภาพในการดำเนินการของเอกชนอื่น เช่น การให้รัฐวิสาหกิจผูกขาดกิจการบางอย่างแต่ผู้เดียวโดยห้ามมิให้เอกชนดำเนินการ หรือการบังคับให้เอกชนผู้ต้องการดำเนินการกิจการบริการสาธารณะจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเสียก่อน ทั้งนี้เนื่องจากต้องการให้กิจการเหล่านั้นอยู่ในความดูแลของฝ่ายปกครองอย่างใกล้ชิด เพื่อที่ฝ่ายปกครองจะได้รักษามาตรฐานของการบริการและอัตราค่าบริการให้อยู่ในลักษณะที่ไม่กระทบกับประชาชน

(4) เอกสิทธิ์ในการใช้อำนาจมหาชนอื่นของรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ อำนาจหรือเอกสิทธิ์ในการบังคับฝ่ายเดียว เช่น อำนาจในการออกกฎ ระเบียบใช้บังคับแก่บุคคลอื่นฝ่ายเดียว หรือการมีอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่ง กับอำนาจมหาชนอันเป็นเอกสิทธิ์ในการเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ซึ่งผู้ที่จะดำเนินการใช้อำนาจมหาชนได้จะต้องมีอำนาจหน้าที่เป็นพิเศษเพื่อให้สามารถบังคับให้เป็นไปตามสิทธิพิเศษเช่นว่านั้นนั่นเอง

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 171.

2.2.1.3.2.5 องค์การมหาชน

จากการที่บริการสาธารณะบางประเภทไม่เหมาะสมกับรูปแบบของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้งองค์กรของรัฐในรูปแบบที่สามขึ้นมาดำเนินการ โดยเป็น “หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและมีใช้รัฐวิสาหกิจ” ที่มีฐานะเป็นองค์กรของรัฐประเภทพิเศษที่มีความเป็นอิสระ มีโครงสร้างและระบบการทำงานเป็นของตนเอง เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย องค์กรส่งเสริมการค้าผ่านศึก สถาบันพระปกเกล้า กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง เป็นต้น หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและมีใช้รัฐวิสาหกิจมีทั้งสิ้น 39 องค์กร⁴⁶ แต่องค์กรดังกล่าวข้างต้นล้วนเกิดขึ้นเพราะเหตุผลความจำเป็นเฉพาะด้านในยุคสมัยที่แตกต่างกัน และเกิดขึ้นในระยะเวลาที่แตกต่างกันมาก ดังนั้น อำนาจหน้าที่ เงินทุน สิทธิพิเศษ หรืออำนาจบังคับต่อประชาชนหรืออำนาจกำกับดูแลของรัฐจึงมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก⁴⁷

เนื่องจากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อเป็นการขจัดปัญหาและเปิดโอกาสให้มีการจัดระบบบริหารแนวใหม่สำหรับภารกิจของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะในบางกรณีให้มีความคล่องตัว และมีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรบุคคล และบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ตลอดจนเพื่อบูรณาการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้าร่วมทำงานอย่างมีเอกภาพและประสานงานกัน เพื่อความรวดเร็วในการดำเนินงานซึ่งต้องอาศัยความเร่งด่วน จึงสมควรมีกฎหมายให้ฝ่ายบริหารสามารถจัดตั้งหน่วยงานบริหารเป็นองค์การมหาชนที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 ขึ้น

องค์การมหาชน หมายถึง หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด หรือพระราชกฤษฎีกา ตามลักษณะความสำคัญขององค์กร องค์การมหาชนจะมีลักษณะที่ไม่ใช่ส่วนราชการเพราะมีการบริหารงานที่คล่องตัวกว่าส่วนราชการและไม่ใช้รัฐวิสาหกิจเพราะไม่ได้ดำเนินกิจกรรมที่มุ่งหวังผลกำไรเหมือนรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น องค์การมหาชน จึงหมายถึง หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจกรรมทางบริการสาธารณะที่ไม่มุ่งหวังผลกำไรนั่นเอง ซึ่งองค์การมหาชนนั้นอาจเป็นองค์การมหาชนที่เกิดขึ้นอย่างถาวร โดยเป็นการจัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทโดยมิได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการ

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 172-174.

⁴⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า 222.

เอาไว้ จึงอาจสันนิษฐานไว้ในเบื้องต้นว่าองค์การมหาชนนั้นถูกจัดตั้งขึ้นอย่างถาวร เช่น โรงพยาบาล บ้านแพ้ว⁴⁸ ก็องค์การมหาชนเฉพาะกิจ ซึ่งมีเพียงองค์กรเดียว ได้แก่ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา

บริการสาธารณะที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนได้ จะต้องมีการกิจไม่ซ้ำซ้อนกับภารกิจของรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 มาตรา 5 วรรคสอง จึงบัญญัติกิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนได้ ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา และการวิจัยการถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยบริการแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด โดยภารกิจดังกล่าวอาจมีลักษณะเป็นการถาวรหรือชั่วคราวก็ได้ ตัวอย่างขององค์การมหาชน เช่น สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ องค์กรบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (อบก.) ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร เป็นต้น

นอกจากประเทศไทยจะมีองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในฐานะฝ่ายปกครอง ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้ว องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองยังหมายความรวมถึง “หน่วยงานอื่นของรัฐ” อันได้แก่ หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานที่เป็นหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ และ “หน่วยงานอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินการกิจกรรมทางปกครอง” อีกด้วย ซึ่งจะขอกล่าวในหัวข้อถัดไป

2.2.1.3.2.6 หน่วยงานอื่นของรัฐ

หน่วยงานอื่นของรัฐ ได้แก่ หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ก็ได้ ซึ่งคำว่า “องค์กรอิสระ” หมายถึง องค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษ ซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงขององค์กรของรัฐอื่น หรือสถาบันการเมืองอื่น

⁴⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, หน้า 184.

รวมทั้งอยู่เหนือกระแสการกดดันใดๆที่เกิดขึ้นภายในสังคมในช่วงเวลาใดช่วงเวลานึง⁴⁹ ซึ่งองค์กรอิสระดังกล่าวนี้เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ความจำเป็นที่จะต้องมีองค์กรอิสระ มี 5 ประการด้วยกัน คือ

ประการแรก ความจำเป็นต้องมีกลไกคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยองค์กรฝ่ายตุลาการซึ่งมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามหลักนิติรัฐในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากการกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักนิติรัฐในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากการกระทำของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง นอกจากนี้ จำเป็นต้องมีกลไกที่มีใช้องค์กรฝ่ายตุลาการ ซึ่งก็คือองค์กรอิสระเพื่อเยียวยาปัญหาของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐหรือการกระทำของบุคคล และการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน เนื่องจากการใช้กลไกทางศาลอาจมีข้อจำกัดบางประการ เพราะจะต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล รวมไปถึงการที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลด้วย

ประการที่สอง ความจำเป็นต้องมีกลไกตรวจสอบเกี่ยวกับความสุจริตในการใช้อำนาจรัฐ และตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินภาครัฐ

ประการที่สาม ความจำเป็นต้องมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบที่จะลดและจัดการข้อเสียดังกล่าว และเปิดโอกาสให้คนดีมีคุณภาพ คุณธรรม เข้าสู่ระบบการเมือง

ประการที่สี่ ความจำเป็นต้องมีกลไกในการเสริมสร้างระบบการเมืองและพรรคการเมืองที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

ประการสุดท้าย ความจำเป็นที่ต้องมีกลไกที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง สามารถดำรงความยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่

⁴⁹ นพดล เสงเจริญ, องค์กรอิสระ: ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ [ออนไลน์], 12 พฤษภาคม 2554. <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=895>

เราสามารถแบ่งประเภทองค์กรอิสระ ได้ดังนี้

ประเภทแรก องค์กรฝ่ายตุลาการหรือองค์กรศาล ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ประเภทที่สอง องค์กรอิสระที่มีอำนาจวินิจฉัยปัญหา ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.)

ประเภทที่สาม องค์กรอิสระที่ให้คำปรึกษาแนะนำ ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ประเภทที่สี่ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์กรอัยการ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ประเภทที่ห้า องค์กรอิสระที่ไม่มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.) คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร องค์กรอิสระในการคุ้มครองผู้บริโภค

ส่วนหน่วยงานที่เป็นหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นหน่วยงานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรม องค์กรอัยการ เป็นต้น

2.2.1.3.2.7 หน่วยงานอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง

หน่วยงานอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจกรรมทางปกครอง แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

ประเภทแรก หน่วยงานอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง ได้แก่ องค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมวิชาชีพในการประกอบ

อาชีพ โดยได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องเพื่อออกกฎ
ข้อบังคับทางวิชาชีพ รับผิดชอบ และพิจารณาออกใบอนุญาตวิชาชีพ เช่น สภานายความ สภา
วิศวกร เป็นต้น

ประเภทที่สอง หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้
ดำเนินการทางปกครอง ได้แก่ หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งการ
มอบหมายให้หน่วยงานเอกชนจัดทำบริการสาธารณะมี 2 ลักษณะ คือ กระทำในรูปแบบของสัญญา
กับการมีคำสั่งอนุญาตคำขอตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ช่างรังวัดเอกชน เป็นต้น

2.2.2 การกระทำทางปกครอง

ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ฝ่าย
ปกครองต้องปฏิบัติกรหลายอย่างหลายประเภท การปฏิบัติกรต่างๆของฝ่ายปกครองนั้นเรียกว่า
“การกระทำทางปกครอง” (Acte administratif)⁵⁰ โดยศาสตราจารย์ ดร.วราพจน์ วิศรุตพิชญ์ ให้
ความหมายของ “การกระทำทางปกครอง” เอาไว้ว่า การกระทำทางปกครองคือ ผลผลิตของการใช้
อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง⁵¹

องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองคือ องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง ถ้าองค์กรของรัฐ
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่า
บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ (เช่น พระราชกำหนด) องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวก็
กระทำการในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองและผลผลิตของการใช้
อำนาจรัฐตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็เป็น “การกระทำ
ทางปกครอง”

แต่ถ้าการกระทำขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมิใช่ผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐ
ตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ การกระทำดังกล่าวก็มิใช่เป็น
การกระทำทางปกครอง แต่เป็นเพียงการกระทำประเภทหนึ่งขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าย
ปกครอง เช่น การที่เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูลพิมพ์หนังสือราชการ การที่พนักงานรัฐวิสาหกิจส่งไปแจ้ง
หนี้ค่าใช้บริการของรัฐวิสาหกิจไปยังผู้ใช้บริการ การที่พนักงานขับรถของส่วนราชการขับรถไปส่ง

⁵⁰ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 157.

⁵¹ ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า 274.

หนังสือราชการ ฯลฯ การกระทำเหล่านี้มิใช่การใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายจึงมิใช่การกระทำทางปกครอง⁵²

อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นอยู่ว่า การกระทำทางปกครองอาจเป็นผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐต่าง ๆ อันได้แก่ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระและหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรเอกชนก็ได้ กล่าวคือ⁵³

ในกรณีที่มีการกระทำทางปกครองอาจเป็นผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อธิบายว่า องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารอาจกระทำการได้ 2 ฐานะ คือ ในฐานะที่เป็นรัฐบาล และในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองโดยขึ้นอยู่กับว่าใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายลำดับชั้นใด

ถ้าองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ก็ถือว่าการกระทำในฐานะที่เป็นรัฐบาลและผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญก็มีใช่การกระทำทางปกครอง แต่เป็นการกระทำทางรัฐบาล (Acte de gouvernement) ซึ่งแยกออกเป็น 2 ประเภทคือ

(1) การกระทำในความสัมพันธ์กับรัฐสภา เช่น มติของคณะรัฐมนตรีที่ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร

(2) การกระทำในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การส่งทูตานุทูตไทยไปประจำในต่างประเทศ การรับทูตานุทูตต่างประเทศให้มาประจำในประเทศไทย การทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

ถ้าองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดั่งเช่นพระราชบัญญัติ ผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามพระราชบัญญัติก็ถือว่าเป็นการกระทำทางปกครอง เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดท้องที่ที่เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มติของคณะรัฐมนตรีที่ให้ต่อเวลาราชการให้ข้าราชการซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้วให้รับราชการต่อไปอีกคราวละหนึ่งปีจนถึงอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 275.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 276-277.

กรณีที่มีการกระทำทางปกครองอาจเป็นผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระและหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อธิบายว่า กรณีดังกล่าวหากองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระหรือหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ ผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามพระราชบัญญัติดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทำทางปกครอง

สำหรับกรณีที่มีการกระทำทางปกครองเป็นผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติเช่น รัฐสภา ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ไม่ได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติอีกด้วย เช่น การที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาและเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ฯลฯ ผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาถือได้ว่าเป็นการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครองอาจเป็นผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรเอกชน ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อธิบายว่า องค์กรเอกชนบางองค์กร เช่น สภานายความได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐตามพระราชบัญญัติแทนรัฐในบางเรื่อง เช่น การจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้เป็นนายความ ถือว่าเป็นการกระทำทางปกครองด้วยเช่นกัน

เมื่อได้ทราบถึงการกระทำทางปกครองไปแล้วว่ามีลักษณะและข้อยกเว้นอย่างไร ในหัวข้อต่อไปจะกล่าวถึงการกระทำทางปกครองและการกระทำของฝ่ายปกครอง เพื่อขยายความให้เกิดความเข้าใจถึงหลักการเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองให้มากยิ่งขึ้น

2.2.2.1 การกระทำทางปกครองกับการกระทำของฝ่ายปกครอง

คำว่า “การกระทำทางปกครอง” (Administrative Act/ Acte administrative) เป็นการกระทำทางบริหารประเภทหนึ่งที่ใช้อำนาจปกครองตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการของส่วนรวม อันมีลักษณะเป็นงานประจำ โดยตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย เช่น การตราพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยราชการ การรื้อถอนอาคารโดยเจ้าพนักงานควบคุมอาคาร การทำสัญญาจ้างเอกชนก่อสร้างทาง

สาธารณะ เป็นต้น ดังนั้น การกระทำทางปกครองจึงเป็นเครื่องมือในทางกฎหมายที่ฝ่ายปกครองใช้ดำเนินกิจกรรมทางปกครอง เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี⁵⁴

ส่วนคำว่า “การกระทำของฝ่ายปกครอง” เป็นคำที่มีความหมายกว้างกว่า คำว่า การกระทำทางปกครอง ซึ่งการที่จะพิจารณาความหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองได้นั้น จะต้องเข้าใจคำว่า ฝ่ายปกครอง ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นเสียก่อน กล่าวคือฝ่ายปกครองเป็นหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวงที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอันมีลักษณะเป็นราชการบริหารทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นมีความหมายที่กว้าง โดยจะมีความหมายรวมถึงการกระทำของฝ่ายปกครองในทางกฎหมายมหาชน และการกระทำของฝ่ายปกครองในทางกฎหมายเอกชน

การกระทำของฝ่ายปกครองสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือประเภท แรก การกระทำของฝ่ายปกครองในทางกฎหมายมหาชน และประเภทที่สอง การกระทำของฝ่ายปกครองในทางกฎหมายเอกชน

การกระทำของฝ่ายปกครองในทางกฎหมายมหาชน เป็นการกระทำของฝ่ายปกครองที่อาศัยการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งจากลักษณะของการกระทำของฝ่ายปกครองในทางกฎหมายมหาชนดังกล่าว คือความหมายของการกระทำทางปกครองนั่นเอง ส่วนการกระทำของฝ่ายปกครองในทางกฎหมายเอกชน เป็นการกระทำของฝ่ายปกครองที่ฝ่ายปกครองลงมาปฏิบัติตนเยี่ยงเอกชน โดยอาศัยกฎหมายเอกชนในการกระทำนิติสัมพันธ์ต่างๆ

จากการอธิบายการกระทำของฝ่ายปกครองข้างต้น สามารถอธิบายเป็นแผนภาพได้ ดังนี้

⁵⁴ สุริยา ปานแป้น, คู่มือสอบกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554), หน้า 24.

ภาพที่ 1: รูปแบบการกระทำของฝ่ายปกครอง



2.2.2.2 การจำแนกประเภทการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครองเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองในบริบทของกฎหมายมหาชนที่มีความหลากหลาย ทำนองเดียวกันกับความหลากหลายของภารกิจในทางปกครอง โดยทั่วไปการกระทำทางปกครองอาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ (1) การกระทำในทางข้อเท็จจริง และ (2) การกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมาย⁵⁵

(1) การกระทำในทางข้อเท็จจริง เป็นการกระทำทางปกครองที่ฝ่ายปกครองไม่ได้มีการแสดงเจตนาเพื่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ตามกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการกระทำที่ฝ่าย

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26-29.

ปกครองไม่ต้องการให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิตามกฎหมาย แต่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติการ เพื่อให้ภารกิจทางปกครองบรรลุผลได้ในทางข้อเท็จจริง ซึ่งมีกรณีเดียว คือ “ปฏิบัติการทางปกครอง” ดังนั้น การกระทำที่เป็นปฏิบัติการทางปกครองจึงไม่มีปัญหาเรื่องความสมบูรณ์ของการกระทำ เพียงแต่ หากการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการละเมิด ย่อมก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ทางกฎหมายที่ผู้เสียหายจะเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

ตัวอย่างการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นปฏิบัติการทางปกครอง เช่น การออกประกาศเตือนให้ประชาชนระวังอันตรายจากสารเคมี การยกรถยนต์ที่จอดอยู่ในที่ห้ามจอดไปไว้ที่สถานีตำรวจ การรื้อถอนอาคารที่ปลูกสร้างโดยผิดกฎหมาย เป็นต้น

(2) การกระทำที่มุ่งต่อผลทางกฎหมาย แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ (ก) การกระทำฝ่ายเดียว ซึ่งได้แก่ กฎ และคำสั่งทางปกครอง และ (ข) การกระทำสองฝ่าย ได้แก่ สัญญาทางปกครอง

(ก) การกระทำฝ่ายเดียว ได้แก่

กฎหมายถึง กฎหมายลำดับรองที่ฝ่ายปกครองตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่งซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท เพื่อกำหนดรายละเอียดให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บท โดยมีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยอาจเรียกว่าพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ หรือข้อบังคับก็ได้ ดังนั้น กฎจึงมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก บุคคลที่ถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการ ต้องเป็นบุคคลที่ถูกนิยามไว้เป็นประเภท เช่น ผู้ใด ข้าราชการ คนต่างด้าว ฯลฯ ดังนั้น เราจึงไม่อาจทราบจำนวนที่แน่นอนของบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎ

ประการที่สอง บุคคลซึ่งถูกนิยามไว้เป็นประเภทจะถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการ ต้องเป็นกรณีที่ถูกกำหนดไว้เป็นนามธรรม กล่าวคือ ทุกครั้งที่มีการกระทำที่กำหนดไว้เกิดขึ้น บุคคลประเภทนั้นมีหน้าที่ต้องกระทำการ งดเว้นกระทำการ หรือมีสิทธิกระทำการซ้ำๆต่อไปเรื่อยๆ

ตัวอย่างการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นกฎ เช่น ระเบียบ กกต. ว่าด้วย กกต.ประจำจังหวัดฯ (คำพิพากษาที่ อ.88/2549) มติคณะรัฐมนตรีที่ได้กำหนดแนวทาง

ปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบการอาชีพอื่นกับทางราชการที่มีผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา (คำสั่งที่ 101/2546) พ.ร.ฎ.ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (คำพิพากษาที่ พ. 5/2549) เป็นต้น

คำสั่งทางปกครอง หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับผู้รับคำสั่ง ในอันที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ในลักษณะที่มีผลบังคับเฉพาะกรณี โดยมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ซึ่งอาจเป็นการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง หรือการรับจดทะเบียนก็ได้

ตัวอย่างการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งไล่ออกจากราชการ (คำสั่งที่ 347/2546) คำสั่งปลดพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทย (คำสั่งที่ 122/2546) คำสั่งไม่อนุญาตให้เข้าทำเหมืองแร่ (คำสั่งที่ 909/2548) เป็นต้น

(ข) การกระทำสองฝ่าย ได้แก่

สัญญาทางปกครอง หมายถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ และสัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาที่แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง หรือสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล

ตัวอย่างการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ได้แก่ สัญญาสัมปทาน เช่น สัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยูเอช เอฟ ระหว่างสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกับบริษัทไอทีวี (คำสั่งที่ 930/2547) สัญญาอนุญาตให้เอกชนใช้คลื่นความถี่ (คำสั่งที่ 49/2549) เป็นต้น สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ เช่น สัญญาก่อสร้างอาคารของหน่วยงานทางปกครอง (คำสั่งที่ 11/2549) สัญญาให้กู้ยืมเงินเพื่อแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร (คำสั่งที่ 264/2549) เป็นต้น สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เช่น สัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงกิจการประปา (คำพิพากษาที่ อ.91/2549) สัญญารับเหมาก่อสร้างปรับปรุงผิวจราจร (คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ 13/2549) เป็นต้น สัญญาที่ให้แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น

สัญญาอนุญาตให้เอกชนขุดดินลูกรัง (คำสั่งที่ 588/2548) สัญญาสัมปทานให้ทำไม้ป่าชายเลน (คำพิพากษาที่ อ. 85/2549) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม สัญญาที่ฝ่ายปกครองทำกับเอกชน ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นสัญญาทางปกครองเสมอไป กล่าวคือ หากสัญญานั้นไม่ได้มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาที่ให้แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญา ซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ สัญญานั้นย่อมไม่ใช่ สัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาตามกฎหมายเอกชนที่เรียกว่า “สัญญาทางแพ่ง” เช่น สัญญาขอใช้น้ำประปา หรือขอใช้ไฟฟ้า (คำสั่งที่ 102/2548) สัญญาจ้างให้เอกชนทำความสะอาดอาคาร (คำสั่งที่ 94/2549) เป็นต้น

2.2.3 หลักการเกี่ยวกับองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดในหัวข้อองค์กรของรัฐจะเห็นได้ว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจ ถือเป็นหลักการที่มีความสำคัญต่อการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐต่างๆ ซึ่งจะแตกต่างกันออกไปตามระบอบการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทย ก็ได้รับเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจมาปรับใช้กับการจัดองค์กรของรัฐเช่นกัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 2 บัญญัติว่า “ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” และด้วยแนวความคิดของหลักการแบ่งแยกอำนาจนี้เอง ได้ส่งผลให้ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้ระบบรัฐสภา⁵⁶ ซึ่งมีการแบ่งแยกอำนาจการใช้อำนาจอธิปไตยโดยองค์กรของรัฐ 3 องค์กร ได้แก่ องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร และองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ

ภายใต้ระบอบการเมืองการปกครองของประเทศไทยดังกล่าว ยังมีการจัดระเบียบการบริหารราชการโดยใช้หลักการรวมอำนาจปกครอง หลักการแบ่งอำนาจปกครอง และหลักการกระจายอำนาจปกครอง ในลักษณะที่ผสมผสานกันไป ส่งผลให้ประเทศไทยมีทั้งการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้กำหนดเอาไว้ นอกจากนี้ ภายใต้รูปแบบของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ประเทศไทยยังมีองค์กรของรัฐที่เข้ามาจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบอื่นๆ เช่น

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 3.

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นๆที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง เป็นต้น

การดำเนินการตามภาระหน้าที่ขององค์กรของรัฐตามภาคส่วนต่างๆ องค์กรของรัฐเหล่านั้นจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจในการปฏิบัติภารกิจให้ลุล่วงเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการดำเนินการต่างๆอันเกี่ยวกับการบริการสาธารณะขององค์กรของรัฐนั้นเป็นการใช้อำนาจมหาชนที่มีลักษณะเหนือกว่าการมีนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเอง หากองค์กรของรัฐมีการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ จะถือว่าองค์กรของรัฐนั้นเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร กระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเกี่ยวกับการบริหารประเทศ เช่น รัฐบาล อันประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ถือเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการปกครองประเทศ แต่ถ้าองค์กรของรัฐนั้นกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติลงมา ถือได้ว่าองค์กรของรัฐนั้นเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ที่มีลักษณะการใช้อำนาจซึ่งก่อให้เกิดการกระทำในทางกฎหมายมหาชนที่เรียกว่า “การกระทำทางปกครอง” ไม่ว่าจะเป็นการกระทำฝ่ายเดียว (การออกกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง) หรือการกระทำสองฝ่าย (การทำสัญญาทางปกครอง) หรืออาจเป็นการกระทำในทางข้อเท็จจริงที่เรียกว่า ปฏิบัติการทางปกครอง โดยองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจทางปกครอง และมีการกระทำทางปกครอง ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นๆที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองด้วย

ในการใช้อำนาจทางปกครอง บางครั้งฝ่ายปกครองอาจมีการกระทำที่เกินขอบอำนาจ มีการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือใช้อำนาจในฐานะที่ตนเองเป็นฝ่ายปกครองกระทำการทุจริตประพฤตมิชอบ การกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่างๆเหล่านี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุติธรรมที่เข้ามาควบคุมตรวจสอบ เพื่อให้องค์กรของรัฐใช้อำนาจภายใต้กรอบของกฎหมาย เป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและรักษาประโยชน์สาธารณะ

นอกจากประเทศไทยจะมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทุจริตในข้าราชการระดับสูงแล้ว ยังมีองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่สำคัญอีกองค์กรหนึ่ง ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เข้ามาทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งองค์กรดังกล่าวจะทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองด้วยกันเองเป็นการเฉพาะ มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการกระทำอันเป็นการทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่มี

ตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองลงมาอันเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองทุกภาคส่วน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ในปี พ.ศ.2551 ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาและขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม องค์กรดังกล่าวถือว่าเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 บัญญัติไว้ ดังนั้น การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง และส่งผลให้การดำเนินการต่างๆของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) รวมทั้งการดำเนินการในหน่วยงานเป็นการกระทำทางปกครองไปด้วย

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ถือว่าเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ การกระทำต่างๆในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 รวมทั้งกฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะมีการออกคำสั่งใดๆที่ให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกร้องเรียนว่ามีการทุจริตต่อหน้าที่ หรือการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆไม่ว่าจะเป็นการสอบสวน การไต่สวน การชี้มูลความผิด จึงเป็นการกระทำทางปกครอง ดังนั้น การทำการศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวในวิทยานิพนธ์นี้จึงต้องอาศัยหลักการในทางกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะหลักการ แนวคิด ทฤษฎีด้านกฎหมายปกครองดังกล่าวมาปรับใช้เป็นการเฉพาะ ซึ่งการพิจารณาประเด็นต่างๆเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และรายละเอียดอื่นๆเกี่ยวกับหน่วยงานนี้จะได้กล่าวถึงโดยละเอียดในบทที่ 4 ต่อไป

2.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

2.3.1 ความหมายของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หมายถึง การกระทำใดๆของฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อกฎหมาย จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และจะทำนอกขอบ

อำนาจที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ ดังนั้น แม้ในทางปฏิบัติฝ่ายปกครองจะมีอำนาจมากเพียงใดก็ตาม ฝ่ายปกครองก็ต้องดำเนินการตามกรอบของกฎหมาย⁵⁷

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองมีที่มาจากแนวความคิดของนักกฎหมายเยอรมันที่ต้องการแยกรัฐตำรวจ (Etat de Police) ออกจากนิติรัฐ (Etat de Droit) โดยในรัฐตำรวจนั้น รัฐหลุดพ้นจากภาวะที่ต้องเคารพต่อกฎหมาย เพราะระบบรัฐตำรวจเป็นระบบที่ให้อำนาจอย่างมากกับฝ่ายปกครองในการดำเนินการต่างๆ ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจของตนในการดำเนินการทุกอย่างได้หากเห็นว่าจำเป็น การดำเนินการในรัฐตำรวจของฝ่ายปกครองจึงมักจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่การดำเนินการของฝ่ายปกครองในรัฐตำรวจที่กล่าวไปก็ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายปกครองจะสามารถใช้อำนาจตามอำเภอใจของตนได้ เพราะในรัฐตำรวจก็มีระบบกฎหมาย แต่กฎหมายดังกล่าวรัฐอาจเปลี่ยนแปลงได้หากต้องการ ในขณะที่ในรัฐแบบนิติรัฐนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองอยู่ภายใต้ระบบกฎหมาย มีการวางหลักไว้ว่าองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจใช้อำนาจของตนได้หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ และแม้หากมีกฎหมายให้อำนาจก็ไม่อาจใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายให้ไว้ได้ หลักนิติรัฐจึงก่อให้เกิดลักษณะที่สำคัญคือ มีกระบวนการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง พลเมืองมีกระบวนการทางกฎหมายที่จะบังคับให้ฝ่ายปกครองเคารพต่อกฎหมาย ซึ่งก็คือมีศาลที่เป็นอิสระจากฝ่ายปกครองที่จะเข้ามาตรวจสอบการฝ่าฝืนกฎหมายของฝ่ายปกครองได้⁵⁸

2.3.2 ขอบเขตของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองมีขึ้นเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามกฎหมาย การพิจารณาขอบเขตของหลักดังกล่าวจึงต้องพิจารณาจากขอบเขตอำนาจของฝ่ายปกครอง ในทางทฤษฎีอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองอาจแบ่งได้ 2 ประเภท ได้แก่ การกระทำทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจผูกพัน และการกระทำทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจ⁵⁹

⁵⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553), หน้า 295.

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 295-296.

⁵⁹ มานิตย์ จุ่มปา, คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง เล่ม 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 251-255.

2.3.2.1 การกระทำทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจผูกพัน

อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครอง โดยบังคับไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการทางปกครองที่มีเนื้อความตามที่กำหนดไว้ โดยไม่มีเสรีภาพในการเลือกปฏิบัติ

ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้กล่าวไว้ว่า อำนาจผูกพันจึงเป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นจะต้องออกคำสั่ง และจะต้องออกคำสั่งที่มีเนื้อความตามที่กฎหมายซึ่งให้อำนาจได้กำหนดไว้ เช่น เมื่อปรากฏว่าชายและหญิงซึ่งยื่นคำร้องขอจดทะเบียนสมรส มีคุณสมบัติ และปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการสมรสตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ครบถ้วน นายทะเบียนครอบครัวจะต้องจดทะเบียนสมรสให้แก่ผู้ร้องเสมอ จะเห็นได้ว่า อำนาจผูกพันนั้นแท้ที่จริงแล้วก็คือ หน้าที่ นั่นเอง แต่ที่เราเรียกกันว่าอำนาจผูกพันก็ด้วยเหตุผลแต่เพียงว่าคำวินิจฉัยสั่งการที่เป็นผลมาจากการที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ของคนนี้ เป็นสิ่งที่กฎหมายยอมรับว่ามีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้เท่านั้นเอง⁶⁰

การกระทำทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจผูกพันนี้ ฝ่ายปกครองเปรียบเสมือนเครื่องทำงานอัตโนมัติให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น กรณีนี้การกระทำทางปกครองจึงตกอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายอย่างสมบูรณ์ ดังนั้น ในการกระทำทางปกครอง เช่น การออกคำสั่ง ผู้ออกคำสั่งจะต้องได้ข้อเท็จจริงที่กฎหมายต้องการและต้องตัดสินใจไปตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น จะเลือกกระทำไปตามที่ตนเห็นว่าน่าจะเหมาะสมกว่าไม่ได้

2.3.2.2 การกระทำทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจ

อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครอง โดยเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองตัดสินใจได้อย่างอิสระว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น ตนสมควรจะกระทำการทางปกครองหรือไม่ และสมควรจะกระทำการทางปกครองโดยมีเนื้อหาอย่างไร ดุลพินิจของฝ่ายปกครองมี 2 ประเภท คือ ประเภทแรกฝ่ายปกครองมีดุลพินิจที่จะกระทำหรือไม่กระทำการทางปกครอง ประเภทที่สอง เมื่อฝ่ายปกครองเลือกที่จะกระทำ

⁶⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ”, ใน รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์ (กรุงเทพฯ: พี.เค. พรินต์ติ้งเฮาส์, 2531), หน้า 199.

การทางปกครองก็มีดุลพินิจเลือกที่จะออกคำสั่งทางปกครองอย่างไรในหลายๆอย่างที่กฎหมายกำหนดไว้

การกระทำทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจนี้ ดุลพินิจของฝ่ายปกครองไม่ก่อให้เกิดเสรีภาพอย่างไร้ขอบเขต มิฉะนั้นแล้วอำนาจดุลพินิจก็จะไม่แตกต่างกับอำนาจพลการ การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองยังต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด จะใช้ดุลพินิจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไม่ได้

นอกจากนั้น การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ เช่น ในหลักความเสมอภาคและหลักความพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักความได้สัดส่วน กล่าวคือ ภายใต้หลักความเสมอภาคในการวินิจฉัยเรื่องต่างๆที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน เมื่อฝ่ายปกครองได้เคยใช้ดุลพินิจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และได้กระทำการทางปกครองให้แก่ประชาชนคนใดไปแล้ว ย่อมผูกพันที่จะวินิจฉัยเรื่องอย่างเดียวกันในลักษณะเดิมอีก การจะเปลี่ยนแปลงการกระทำทางปกครองที่ออกให้ใหม่จะต้องมีและแสดงเหตุผลพิเศษภายใต้หลักความสมควรแก่เหตุ (Übermassverbot) หรือหลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of proportionality) การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์จะต้องเหมาะสม จำเป็น และได้สัดส่วนกับเป้าหมายที่จะได้รับ

อำนาจดุลพินิจ เป็นปรากฏการณ์ที่มีความสำคัญอย่างมาก ไม่ว่าจะในระบบกฎหมาย civil law หรือในระบบกฎหมาย common law ซึ่งเป็นที่ตระหนักกันทั่วไปว่าอำนาจดุลพินิจมีความจำเป็นที่จะนำไปสู่การบรรลุถึงความสงบเรียบร้อยของสังคม และทำให้หลักนิติธรรม (The rule of law) บังเกิดผลในทางปฏิบัติที่แท้จริง แต่ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายปกครองจะได้รับอำนาจดุลพินิจอย่างไม่มีข้อจำกัดหรือไม่จำเป็น และไม่ได้หมายความว่าฝ่ายปกครองจะเป็นอิสระจากข้อจำกัดทุกประการในการใช้ดุลพินิจ อำนาจดุลพินิจไม่ได้หมายความว่ากระทำได้ตามอำเภอใจ

มีผู้ให้คำนิยามของอำนาจดุลพินิจไว้หลายสำนวนด้วยกัน เช่น “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจดุลพินิจ เมื่อกฎหมายไม่ได้บัญญัติบังคับให้คนกระทำการอันใดอันหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง แต่เปิดช่องให้เลือกได้ว่าจะกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการ หรือในกรณีที่ตกลงใจว่าจะกระทำการก็สามารถเลือกการอันใดอันหนึ่งในบรรดาการหลายๆประการที่แตกต่างกันออกไป” หรือ “อำนาจดุลพินิจไม่ใช่อะไรอื่น หากแต่เป็นความสามารถอันกฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ในอันที่จะเลือกไว้ในบรรดาคำสั่งสองหรือหลายคำสั่ง ซึ่งตามกฎหมายแล้วล้วนแต่

ออกได้ทั้งสิ้นนั้น คำสั่งใดที่ตนเห็นว่าสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายแห่งอำนาจหน้าที่ของตนได้ดีที่สุด” หรือ “ดุลพินิจคืออำนาจในอันที่จะออกคำสั่งซึ่งในทางภาวะวิสัยแล้วไม่อาจตัดสินได้ว่าถูกหรือผิด” เป็นต้น

ค่านิยมต่างๆของอำนาจดุลพินิจนี้ แม้จะมีความแตกต่างกันออกไปบ้าง แต่ความแตกต่างดังกล่าวก็คงเป็นเพียงความแตกต่างกันในแง่ของการใช้ถ้อยคำที่แสดงออกถึงความคิดเห็นเท่านั้น ค่านิยมเหล่านี้ล้วนแล้วแต่แสดงออกซึ่งความคิดเห็นว่า อำนาจดุลพินิจ คือ ความสามารถในอันที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง ในบรรดาคำสั่งหลายๆอย่างซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ออกได้ เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่ง อำนาจดุลพินิจคืออำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติเปิดช่องให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นตัดสินใจได้อย่างอิสระว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้นตนสมควรจะออกคำสั่งหรือไม่ และสมควรจะออกคำสั่งโดยมีเนื้อความอย่างไร⁶¹

อำนาจดุลพินิจต้องใช้อย่างสุจริต (good faith) โดยมีจุดมุ่งหมายที่ได้รับมาจากกฎหมายและภายใต้ข้อจำกัด โดยกฎหมายหรือปัจจัยอื่นที่ให้อำนาจนั้น อำนาจดุลพินิจนี้ต้องใช้อย่างเป็นธรรมด้วย มิใช่ใช้ตามอำเภอใจหรือไม่แน่นอน และต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายที่แท้จริง

หลักการว่าด้วยนิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายนั้น ไม่เพียงแต่เรียกร้องให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยการออกคำสั่งให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการต่างๆ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น หากแต่ยังเรียกร้องต่อไปอีกด้วยว่ากฎหมายที่ให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองออกคำสั่งใดๆจะต้องมีความแน่นอนชัดเจนพอที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าถ้าตัดสินใจใช้สิทธิเสรีภาพกระทำการใดลงไปแล้ว องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจตามกฎหมายสนองตอบการกระทำนั้นของตนอย่างไร กฎหมายจะต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าในสถานการณ์ใด องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจึงจะมีอำนาจเรียกร้องให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างไร ทำนองเดียวกันกฎหมายจะต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าในสถานการณ์ใด ประชาชนจึงจะมีสิทธิเรียกร้องจากองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนแน่นอนว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองออกคำสั่งอย่างไร ในกรณีใด ด้วยความมุ่งหมายอะไร และตามกระบวนการอย่างไร นอกจากจะเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นและขาดเสียมิได้แก่การที่

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 199-200.

ประชาชนจะสามารถใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการต่างๆได้อย่างมั่นใจแล้ว ยังเป็นหลักประกันสิทธิของประชาชนในอันที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันอีกด้วย⁶²

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น ย่อมเป็นที่เห็นได้ชัดเจนว่าหลักการว่าด้วยนิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายได้ปฏิเสธ “อำนาจดุลพินิจ” แต่อย่างไรก็ตามมีปัญหาว่าเป็นไปได้เพียงใดที่จะตรากฎหมายให้มีลักษณะทั่วไป และแน่นอนชัดเจนถึงขนาดสามารถจัดอำนาจดุลพินิจให้หมดสิ้นไปจากการบริหารกิจการของรัฐ⁶³

รัฐเสรีประชาธิปไตยมิได้มีความมุ่งหมายอยู่แต่เพียงประกันความมั่นคงในนิติฐานะของประชาชน (legal security) และสิทธิของประชาชนในอันที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันเท่านั้น หากแต่ยังมุ่งหมายที่จะอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนทุกคนในทุกกรณีอีกด้วย คำสั่งทางปกครองที่ยุติธรรมได้แก่ คำสั่งที่สามารถสนองตอบข้อเรียกร้องความต้องการของประโยชน์มหาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลที่สุด แต่ขณะเดียวกันก็มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด อนึ่งข้อเรียกร้องต่อความต้องการของประโยชน์มหาชนนั้นไม่ได้คงที่ หากแต่ผันแปรเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะการณ์ของสังคม องค์กรนิติบัญญัติจึงย่อมไม่อยู่ในวิสัยที่จะตรากฎหมายเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายทั้งสองประการดังกล่าวได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น เมื่อนำกฎหมายซึ่งกำหนดบังคับให้บุคคลทั่วไปกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่อปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงประเภทใดประเภทหนึ่งเกิดขึ้นไปใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่งแล้วอาจก่อให้เกิดความยุติธรรมอย่างยิ่งแก่บุคคลนั้นในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีนั้นก็ได้อีก เพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นได้จากความเคร่งครัดของกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไปและแน่นอนชัดเจนนี้เอง ที่องค์กรนิติบัญญัติต้องเปิดช่องให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองในอันที่จะออกคำสั่งนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นอำนาจที่ประกอบไปด้วยอำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจผสมกันไป บางกรณีกฎหมายบัญญัติว่าเมื่อปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใดเกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองมีหน้าที่จะต้องออกคำสั่ง (ซึ่งเป็นอำนาจผูกพัน) แต่สามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรออกคำสั่งอย่างไรในบรรดาคำสั่งหลายๆอย่างที่กฎหมายเปิดช่องให้เลือกออกได้ (อำนาจดุลพินิจ) เช่น เมื่อข้าราชการคนใดคนหนึ่งกระทำการตามที่กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนบัญญัติว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งมีหน้าที่จะต้องออกคำสั่งลงโทษข้าราชการคนนั้น

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 196-197.

⁶³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, หน้า 317.

ทางวินัย แต่ผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งสามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรจะออกคำสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการได้ตามความเหมาะสมแห่งเรื่อง บางกรณีกฎหมายบัญญัติว่า เมื่อปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น องค์การของรัฐฝ่ายปกครองสามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรจะออกคำสั่งหรือไม่ (ซึ่งเป็นอำนาจดุลพินิจ) แต่เมื่อตัดสินใจไปในทางที่จะออกคำสั่งแล้ว จะต้องออกคำสั่งที่มีเนื้อความตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะเจาะจงเท่านั้น เช่น การให้หรือถอนสัญชาติ เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ อำนาจดุลพินิจจึงเป็นอำนาจในการเลือกหรือไม่เลือกกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการกระทำทางปกครอง โดยอาศัยการตัดสินใจว่าการที่จะกระทำลงไปนั้นมีความเหมาะสมเพียงใดหรือไม่ ซึ่งอำนาจดุลพินิจนี้ถือว่าเป็นองค์ประกอบของกฎหมาย หากมีการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมต้องถูกควบคุมความชอบด้วยกฎหมายไปด้วย การที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจดุลพินิจย่อมก่อให้เกิดคำสั่งทางปกครอง อันเป็นการใช้ดุลพินิจในทางปกครองที่โดยหลักแล้วจะไม่มีมีการควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าว เพียงแต่เป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่าจะต้องไม่กระทำเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม หากการใช้อำนาจดุลพินิจนั้นจะเป็นการใช้อำนาจตัดสินใจในองค์ประกอบของกฎหมาย ศาลปกครองจะเข้ามาควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจในกรณีเช่นนี้เพราะหากไม่ใช่องค์ประกอบของกฎหมายเสียแล้ว ศาลปกครองก็จะไม่เข้ามาก้าวล่วงควบคุมการใช้อำนาจเนื่องจากจะเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ

เมื่อพิจารณาถึงขอบเขตของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจะเห็นว่า ในกรณีที่เป็นการกระทำทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจผูกพันนั้น การกระทำทางปกครองตกอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายอย่างสมบูรณ์ ส่วนกรณีที่เป็นการกระทำทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจ การกระทำทางปกครองแยกออกได้เป็น 2 ส่วน คือ ความชอบด้วยกฎหมายกับความเหมาะสม เฉพาะในแง่ของขอบเขตการใช้ดุลพินิจ การใช้ดุลพินิจให้ถูกต้องตามกฎหมายรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย ส่วนความเหมาะสมเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยแท้

2.3.3 เนื้อหาของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง มีประเด็นที่สำคัญที่จะต้องพิจารณา คือ ความหมายของ “กฎหมาย” ในหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองมีความหมายเพียงใด เนื่องจากกฎหมายมีหลายประเภท หลายรูปแบบ จึงมีการพิจารณาประเด็นดังกล่าว 2 กรณีด้วยกัน กรณีแรก คือ กฎหมายที่เป็นรากฐานที่มา (source) ของอำนาจฝ่าย

ปกครองในการกระทำทางปกครอง กรณีที่สอง คือ กฎหมายที่เป็นขอบเขต (limitation) ของการกระทำทางปกครอง

2.3.3.1 กฎหมายที่เป็นรากฐานที่มาของอำนาจฝ่ายปกครองในการกระทำทางปกครอง

กฎหมายที่เป็นรากฐานที่มาของอำนาจฝ่ายปกครองในการกระทำทางปกครอง กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการกระทำทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องเป็นกฎหมายที่ออกโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นผู้แทนปวงชน หรือปวงชนตราขึ้นเอง⁶⁴

สำหรับกฎหมายไทย ปรากฏความหมายของ “กฎหมาย” ที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการกระทำทางปกครองที่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนชัดเจนในรัฐธรรมนูญ คือ รัฐธรรมนูญในหมวดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ในข้อความตอนต้นของบทบัญญัติในมาตราต่างๆเหล่านี้ จะมีการรับรองสิทธิเสรีภาพไว้อย่างสัมพันธ์ (relative) คือ ให้อำนาจรัฐออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพได้⁶⁵

กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญที่จะตราขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนี้ จึงมิได้เฉพาะกฎหมายที่ตราในรูปแบบพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือพระราชกำหนด ดังนั้น ฝ่ายปกครองจะอาศัยกฎหมายเป็นรากฐานที่มาของอำนาจฝ่ายปกครองในการกระทำทางปกครองที่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน “กฎหมาย” นั้น ต้องเป็นกฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ⁶⁶

เหตุผลประการสำคัญที่จำกัดเฉพาะ “กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ” เท่านั้นที่จะเป็นรากฐานให้ฝ่ายปกครองใช้ในการกระทำทางปกครองที่กระทบสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนได้เพราะกฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยผ่านความเห็นชอบของผู้แทนปวงชน ในกรณีนี้ พระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ส่วนกรณีพระราชกำหนดแม้ตราโดยฝ่ายรัฐบาล แต่เมื่อตราขึ้นแล้วต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาภายหลัง ซึ่งเป็นไปตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทาง

⁶⁴ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม 3) ที่มาและนิติวิธี (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538), หน้า 282.

⁶⁵ มานิตย์ จุ่มปา, คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง เล่ม 1, หน้า 156.

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 159-160.

ผู้แทนที่ว่า กฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎร หรือให้อำนาจองค์กรต่างๆของรัฐจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎร จะต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยความยินยอมของผู้แทนปวงชน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงหรือทางอ้อมของราษฎร

2.3.3.2 กฎหมายที่เป็นขอบเขตของอำนาจฝ่ายปกครองในการกระทำทางปกครอง

กฎหมายที่เป็นขอบเขตของอำนาจฝ่ายปกครองในการกระทำทางปกครอง นอกจากจะหมายถึงกฎหมายที่เป็นรากฐานที่มาของอำนาจฝ่ายปกครองแล้ว ยังรวมถึงกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายอื่นๆอีกด้วย ไม่ว่าจะกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายนั่นเองเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ นอกจากนั้น แม้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นสามารถออกกฎเกณฑ์ได้เอง เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ต้องเคารพกฎหมายนั้นด้วย จนกว่าตนจะได้แก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมายนั้น ด้วยรูปแบบและกระบวนการเดียวกันกับที่ออกกฎหมายนั้นๆ หากตนเองฝ่าฝืนโดยการกระทำทางปกครองที่ขัดต่อกฎหมายนั้น ถือว่านิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁶⁷

อนึ่ง แม้เป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นการวางแนวกำหนดเกณฑ์การออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ก็มีผลผูกพันฝ่ายปกครองให้จำต้องออกคำสั่งทางปกครองภายใต้กฎเกณฑ์ที่เป็นการวางแนวกำหนดเกณฑ์การออกคำสั่งทางปกครองนั้น หากฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครองที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประกันหลักความเสมอภาคและสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมจากฝ่ายปกครอง⁶⁸

2.3.4 ข้อจำกัดของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ในการดำเนินงานต่างๆของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองจะต้องยึดถือตัวบทกฎหมาย และหลักเกณฑ์ต่างๆอย่างเคร่งครัดเป็นหลักในการทำงาน ซึ่งทำให้ดูเหมือนว่าฝ่ายปกครองไม่มีเสรีภาพใดๆในการคิด แต่ในความเป็นจริงแล้ว แม้กฎหมายจะเป็นสิ่งที่ฝ่ายปกครองต้องยึดถือและปฏิบัติอย่างเคร่งครัด แต่ในระบบกฎหมายปกครองก็ได้เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองได้มีเสรีภาพในการดำเนินการบางเรื่อง โดยผ่านกลไกในการทำงานของฝ่ายปกครอง คือ กระบวนการคิด ซึ่งได้แก่ อำนาจดุลพินิจ นอกจากอำนาจดุลพินิจแล้ว ในบางกรณีหากมีความจำเป็นอย่างใหญ่หลวง หากฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามกฎหมายแล้วจะไม่สามารถแก้ปัญหาของประเทศได้ หรืออาจทำให้เกิดปัญหา

⁶⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม 3) ที่มาและนิติวิธี, หน้า 281.

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 118-119.

ต่อประเทศชาติและประชาชน ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน ก็เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆได้ เพื่อที่ฝ่ายปกครองจะสามารถแก้ไขปัญหาของประเทศได้ทันที่⁶⁹ ในประเด็นนี้จึงเป็นเรื่องของข้อจำกัดของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งหมายถึง สิ่งที่ทำให้หลักความชอบด้วยกฎหมายไม่อาจบังคับได้โดยสมบูรณ์นั่นเอง

สำหรับเรื่องดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ได้กล่าวไปในหัวข้อก่อนหน้านี้แล้ว โดยจะเห็นว่า ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเป็นข้อจำกัดของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เพราะหากการกระทำทางปกครองได้ออกโดยฝ่ายปกครองมีดุลพินิจ หลักความชอบด้วยกฎหมายจะครอบคลุมเฉพาะขอบเขตของการใช้ดุลพินิจให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงความเหมาะสมของการกระทำทางปกครอง

ส่วนทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นแนวความคิดที่มองว่าในสถานการณ์บางอย่างซึ่งมีความสำคัญและกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอย่างมาก หากฝ่ายปกครองซึ่งจะเข้ามาแก้ไขปัญหาต้องปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัดก็จะทำให้ฝ่ายปกครองไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เพื่อให้การทำหน้าที่ของฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จ ฝ่ายปกครองจึงต้องเลือกตัดสินใจที่จะดำเนินการบางอย่าง ที่มีผลเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน (La Theorie des circonstances exceptionnelles) จึงเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่ฝ่าฝืนกฎหมาย จุดเริ่มต้นของทฤษฎีนี้มาจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 1 ที่ฝ่ายปกครองต้องกำหนดมาตรการบางอย่างเกินไปจากอำนาจตามปกติของตน เพื่อต่อสู้และรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าว⁷⁰ ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินจึงเป็นข้อจำกัดของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ส่งผลให้ฝ่ายปกครองไม่อยู่ภายใต้บังคับของหลักดังกล่าวเหมือนในสถานการณ์ปกติ แต่อย่างไรก็ตาม การกระทำทางปกครองที่ออกในสถานการณ์ฉุกเฉินนี้ จะต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน **ด้วย⁷¹

⁶⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, หน้า 314.

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 318.

** ในหนังสือของ ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ใช้คำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน” ส่วนหนังสือของรองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา ใช้คำว่า “สถานการณ์ไม่ปกติ” ซึ่งมีความหมายเหมือนกัน ผู้เขียนจึงขอใช้คำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน” เพื่อให้การใช้คำมีความสอดคล้องกัน

⁷¹ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง เล่ม 1, หน้า 256.

ลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉิน อำนาจของฝ่ายปกครองที่ได้รับเมื่อมีสถานการณ์ฉุกเฉิน บางครั้งก็กำหนดไว้ในกฎหมายโดยตรง เช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ปี 1958 มาตรา 16 ให้อำนาจพิเศษแก่ประธานาธิบดีในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประเทศไทยก็มีพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2547 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495 นอกจากนี้ ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินอาจเกิดจากแนวคำวินิจฉัยของศาล เช่น Conseil d' Etat เคยวินิจฉัยไว้ว่า ในยามสงครามฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษเพิ่มมากขึ้น เช่น อำนาจเรียกเกณฑ์บุคคล และทรัพย์สิน นอกจากนี้ สถานการณ์ฉุกเฉินอาจเกิดจากความไม่สงบหรือเกิดจลาจลในทางการเมืองหรือสังคม เช่น สถานการณ์ฉุกเฉิน หรือสถานการณ์คับขัน⁷²

ผลในทางกฎหมายของทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน คือ เป็นการขยายอำนาจของฝ่ายปกครองออกไป ทำให้การกระทำหรือคำสั่งทางปกครองบางอย่างที่ฝ่ายปกครองได้ใช้ไปนั้นชอบด้วยกฎหมาย ทั้งๆที่หากเป็นในภาวะปกติ การกระทำหรือคำสั่งทางปกครองนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁷³

ขอบเขตของทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน ทฤษฎีดังกล่าวเป็นเพียงทฤษฎีที่ผ่อนคลายหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น ไม่ใช่เป็นข้อยกเว้นโดยเด็ดขาด จึงไม่ได้หมายความว่าในสถานการณ์ฉุกเฉินจะดใช้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยสิ้นเชิง เป็นแต่เพียงว่า การจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองโดยหลักนี้มีการผ่อนคลายและมีการจำกัดอำนาจน้อยกว่าในภาวะปกติ แต่ฝ่ายปกครองก็ต้องไม่ปฏิบัติการให้เกินขอบอำนาจที่ขยายออกไป จึงอาจเรียกได้ว่า ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ฝ่ายปกครองตกอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน (ไม่อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายในสภาวะปกติ) มาตรการทางปกครองต่างๆที่ฝ่ายปกครองใช้นั้นต้องมีความจำเป็นที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการเช่นนั้นเพื่อประโยชน์สาธารณะและจำเป็นที่จะต้องขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับในสภาวะปกติ อีกทั้งการกระทำทางปกครองหรือมาตรการที่ฝ่ายปกครองใช้นั้นจะต้องพอสมควรและได้สัดส่วนกับความจำเป็นของเหตุการณ์อย่างเพียงพอ⁷⁴

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 256-257.

⁷³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม 3) ที่มาและนิติวิธี, หน้า 127-128.

⁷⁴ มานิตย์ จุ่มปา, คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง เล่ม 1, หน้า 257-258.

2.3.5 เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองอาจแบ่งได้เป็น 2 เหตุ คือ ความไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางวิธีสบัญญัติ กับความไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางสารบัญญัติ ดังนี้

2.3.5.1 ความไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางวิธีสบัญญัติ

เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางวิธีสบัญญัติ สามารถแยกเหตุย่อย ดังนี้

(1) การกระทำทางปกครองที่ทำโดยปราศจากอำนาจ เป็นการกระทำทางปกครองที่ออกโดยปราศจากอำนาจ จะเกิดขึ้นในกรณีที่ฝ่ายปกครองที่กระทำการทางปกครองเป็นผู้ที่ไม่มีอำนาจที่จะกระทำการทางปกครองนั้น⁷⁵

(2) การกระทำทางปกครองที่ทำโดยไม่ต้องตามขั้นตอนวิธีการ เป็นกรณีที่เมื่อฝ่ายปกครองกระทำการทางปกครอง กฎหมายจะกำหนดขั้นตอนต่างๆไว้เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น การที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการทางปกครอง ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามขั้นตอนต่างๆที่กฎหมายกำหนดไว้ ฉะนั้น เมื่อกฎหมายกำหนดขั้นตอนก่อนการกระทำทางปกครอง แต่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตาม การกระทำทางปกครองที่ออกมา นั้น ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁷⁶

2.3.5.2 ความไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางสารบัญญัติ

เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางสารบัญญัติ สามารถแยกเหตุย่อยได้ ดังนี้

(1) การกระทำทางปกครองที่สร้างขึ้นโดยมีเนื้อหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำดังกล่าว บางครั้งเรียกว่าเป็นการกระทำทางปกครองที่ออกโดยฝ่าฝืนกฎหมายโดยตรง ซึ่งหมายถึงการกระทำทางปกครองที่มีเนื้อหาไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยหลักแล้วฝ่ายปกครองต้องกระทำการทางปกครองที่มีเนื้อความที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ฝ่ายปกครองจึงไม่อาจเลือกกำหนดเนื้อความของการกระทำทางปกครองตามใจชอบได้⁷⁷

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 259.

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 266.

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 286.

(2) การกระทำทางปกครองที่ทำโดยมีมูลเหตุจูงใจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำทางปกครองในลักษณะนี้ต้องย้อนพิจารณาว่าเพราะเหตุใดจึงได้มีการกระทำการทางปกครองนั้น ถ้าหากพิจารณาแล้วปรากฏว่าการกระทำทางปกครองออกโดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริง หรือสำคัญผิดในข้อกฎหมาย การกระทำทางปกครองนั้นก็ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ว่าสำคัญผิดในข้อเท็จจริงคือ การกระทำทางปกครองออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงซึ่งไม่มีอยู่จริง ส่วนสำคัญผิดในข้อกฎหมายคือ การกระทำทางปกครองที่ฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจตามกฎหมายเรื่องหนึ่ง แต่ความจริงกฎหมายที่ให้อำนาจกระทำการทางปกครองเช่นนั้นไม่มีอยู่ หรือการกระทำทางปกครองที่ออกเพราะฝ่ายปกครองตีความกฎหมายผิดพลาด⁷⁸

(3) การกระทำทางปกครองที่ทำโดยมีวัตถุประสงค์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำทางปกครองในลักษณะนี้บางครั้งเรียกว่า การกระทำทางปกครองที่ทำโดยมีการบิดเบือนอำนาจ (abuse of power) หมายถึง การที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจกระทำการทางปกครองอย่างจงใจ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างอื่นนอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้⁷⁹

2.3.6 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองถือว่าเป็นหลักการที่เป็นบรรทัดฐานให้ฝ่ายปกครองต้องตระหนักรู้เสมอว่าการจะกระทำการใดๆจะต้องเคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยการกระทำทางปกครองจะต้องเป็นการกระทำที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะฝ่าฝืน ละเมิด หรือบิดเบือนไม่กระทำการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้

ปัญหาการทุจริตในภาครัฐเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการฝ่าฝืนต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ทั้งในด้านอำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจ กล่าวคือ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจผูกพัน ซึ่งเป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครอง โดยบังคับไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการทางปกครองที่มีเนื้อความตามที่กำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีเสรีภาพในการเลือกปฏิบัติ แต่เจ้าหน้าที่รัฐกลับไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบในการดำเนินการตามกฎหมายอย่างถูกต้อง ส่วนกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจดุลพินิจ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็กลับใช้ดุลพินิจไปในทางที่ไม่ชอบ ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจโดยฝ่าฝืนกฎหมาย หรือใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 291.

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 329.

กรณีจึงเป็นการละเมิดต่อหลักความเหมาะสม การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการทุจริตขึ้นด้วยมูลเหตุจูงใจต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเพราะตนมีอำนาจผูกพัน หรือมีอำนาจดุลพินิจ การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวถือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

นอกจากนี้ การกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริต อาจเป็นได้ทั้งการกระทำทางปกครองที่ทำโดยปราศจากอำนาจ การกระทำทางปกครองที่ทำโดยมีมูลเหตุจูงใจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำทางปกครองที่ทำโดยมีวัตถุประสงค์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือที่เรียกกันว่าเป็นการกระทำที่มีการบิดเบือนอำนาจ

จะเห็นได้ว่าปัญหาการทุจริตในภาครัฐถือว่าการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมตรวจสอบ ด้วยเหตุนี้ ฝ่ายบริหารจึงได้จัดตั้งองค์กรที่เข้ามาดูแลแก้ไขปัญหาดังกล่าวขึ้นโดยเฉพาะ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ทั้งนี้ เพื่อให้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองยังคงดำรงอยู่ และการมีองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตดังกล่าว จะช่วยควบคุมดูแลให้การกระทำทางปกครองเป็นไปตามหลักนิติรัฐอีกด้วย โดยหลักเกณฑ์ในทางทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมการกระทำของรัฐฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองจะขอลงถึงในหัวข้อต่อไป

2.4 การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร

2.4.1 ความหมายของการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร

ในการพิจารณาถึงความหมายของการควบคุมการกระทำของรัฐฝ่ายบริหารหรือการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง จะต้องพิจารณาถึงคำว่า การควบคุม ซึ่ง คำว่า “การควบคุม” หมายความว่า การตรวจสอบฝ่ายปกครอง ประการหนึ่ง และ การเยียวยาโดยฝ่ายปกครอง อีกประการหนึ่ง⁸⁰

“การตรวจสอบ” หมายถึง การสอบสวน การสอดส่อง การดูให้ถูกต้องก่อนการกระทำ หรือมีนิติกรรมทางปกครองว่าฝ่ายปกครองดำเนินการดีหรือไม่ดี ถูกต้องหรือไม่ถูกต้อง ในแง่การตรวจสอบจึงหมายถึง การควบคุมก่อนการกระทำ ซึ่งมีลักษณะเป็นการป้องกันมิให้เกิดการละเมิดกฎหมายขึ้น การตรวจสอบนั้นมีหลายรูปแบบ เช่น การโต้แย้งคัดค้าน การปรึกษาหารือ การไต่สวน

⁸⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า 295.

ทั่วไป การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสาร การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง สิทธิของคู่ความที่จะเข้าฟังการพิจารณาคดี เป็นต้น

“การเยียวยา” หมายถึง การแก้ไขซึ่งความผิดพลาดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครองโดยฝ่ายปกครอง ซึ่งแสดงให้เห็นในตัวว่าเป็นการควบคุมภายหลังการกระทำ โดยการทำให้ผลของการละเมิดกฎหมายหมดไปให้มากที่สุด

ดังนั้น การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร *** จึงหมายถึง การตรวจสอบฝ่ายปกครองที่อาจกระทำการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ทั้งที่เป็นการควบคุมโดยฝ่ายปกครองเองและการควบคุมจากภายนอก เช่น ศาล รัฐสภาหรือองค์กรพิเศษ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง คือ การคุ้มครองประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครองนั่นเอง⁸¹

2.4.2 เหตุผลและความจำเป็นในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง

สาเหตุที่จะต้องมีการจำแนกการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองและการคุ้มครองประชาชนทั้งก่อนและหลังการกระทำทางปกครองเพราะโดยสภาพของการควบคุมและการคุ้มครองนั้น ได้ยี่ตรงระยะเวลาเป็นหลักในการจัดแบ่ง เช่นในกรณีก่อนการกระทำทางปกครองจะมีวิธีการใดในการควบคุมและคุ้มครองให้ได้ผลดีที่สุดซึ่งอาจจะต่างจากการควบคุมภายหลังการกระทำ วิธีการควบคุมฝ่ายปกครองและคุ้มครองประชาชนทั้งก่อนและภายหลังการกระทำทางปกครองนั้นจะต้องควบคู่กันไป จะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ได้ กล่าวคือ การควบคุมการกระทำฝ่ายปกครองและการคุ้มครองประชาชนก่อนการกระทำทางปกครองเป็นด่านแรกที่จะช่วยระงับก่อนที่จะเกิดกรณีพิพาทซึ่งมีผลดีคือ เป็นการสกัดกั้นไม่ให้มีการละเมิดกฎหมายโดยฝ่ายปกครองและเกิดคดีความกันมากยิ่งขึ้น ถึงกระนั้นก็ตามก็ไม่เป็นการเพียงพอ เพราะว่าในบางครั้งวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองและ

*** ต่อไปจะใช้คำว่า “การควบคุมการกระทำทางปกครอง” เพราะฝ่ายบริหารในความหมายตามหลักการดังกล่าวเป็นองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจทางปกครอง ดังนั้นการควบคุมการกระทำขององค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจทางปกครองและมีการกระทำทางปกครองจึงควรใช้คำว่า การควบคุมการกระทำทางปกครอง แต่ในหัวข้อดังกล่าวได้ใช้ชื่อหัวข้อว่า การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่าฝ่ายบริหารเป็นคำที่กว้างและครอบคลุม เนื่องจากในบางครั้งองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารอาจมีการกระทำในทางปกครองได้ หากจะใช้คำว่าองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง จะเป็นการใช้คำที่แคบเกินไป

⁸¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 295.

คุ้มครองประชาชนก่อนการกระทำทางปกครองก็ไม่สามารถสกัดกั้นไม่ให้ฝ่ายปกครองละเมิดกฎหมายได้ ดังนั้น จึงต้องมีวิธีการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองและคุ้มครองประชาชนภายหลังการกระทำทางปกครองมาช่วยในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น และเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดกฎหมายให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยไม่ถึงกับเป็นอุปสรรคต่อการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะของฝ่ายปกครอง⁸²

ด้วยเหตุที่การดำเนินการของฝ่ายปกครองเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นการที่จะทำให้การดำเนินการกิจของฝ่ายปกครองบรรลุตามความมุ่งหมายได้ จำเป็นที่จะต้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจมหาชนได้ ลักษณะการใช้อำนาจมหาชนของฝ่ายปกครองจึงเป็นการใช้อำนาจเหนือที่อาจไปกระทบต่อสิทธิของปัจเจกชนได้ และโดยที่ภาระหน้าที่ของรัฐสมัยใหม่ได้มีการขยายขอบเขตไปอย่างกว้างขวาง จากเดิมรัฐมีภาระหน้าที่เป็นเพียงรัฐเผ่ายาม กล่าวคือ รัฐมีภาระหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการ คือ ดูแลความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และดูแลความมั่นคงของประเทศจากการรุกรานของศัตรูจากภายนอกประเทศ ต่อมาภารกิจของรัฐได้ขยายตัวขึ้น รัฐสมัยใหม่มีภารกิจในการดำเนินการบริการสาธารณะมากขึ้น การขยายภารกิจของรัฐดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดผลต่อการเพิ่มภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองมากขึ้นเช่นกัน ยิ่งฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่มากเพียงใด การใช้อำนาจมหาชนของฝ่ายปกครองที่จะไปกระทบต่อสิทธิของประชาชนก็มีมากขึ้นเพียงนั้น ด้วยเหตุนี้เองจึงมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมฝ่ายปกครอง⁸³ ซึ่งในทางหลักการของกฎหมายมหาชนนั้น การที่จะต้องควบคุมฝ่ายปกครองแล้วแต่มีพื้นฐานมาจากหลักนิติรัฐนั่นเอง

2.4.3 ขอบเขตแห่งการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง

2.4.3.1 วัตถุประสงค์แห่งการควบคุม

วัตถุประสงค์แห่งการควบคุมในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง อาจแยกวัตถุประสงค์แห่งการควบคุมออกเป็น 2 ประการ ได้แก่ การควบคุมเหนือการกระทำ และการควบคุมเหนือตัวบุคคล

⁸² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 2-3.

⁸³ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551), หน้า 19.

2.4.3.1.1 การควบคุมเหนือการกระทำ

การกระทำ ถือว่าเป็นศูนย์กลางของการควบคุมฝ่ายปกครอง หรือเป็นความมุ่งหมายหลักของการควบคุมฝ่ายปกครอง โดยที่การกระทำของฝ่ายปกครองมีขอบเขต กว้างขวาง ซึ่งในเบื้องต้นอาจแยกจากพื้นฐานของกฎหมาย โดยแยกออกเป็นกรกระทำในทาง ขอบเขตของกฎหมายเอกชนกับการกระทำในขอบเขตของกฎหมายมหาชน ซึ่งการกระทำที่เป็นวัตถุประสงค์ แห่งการควบคุมที่จะพิจารณาในที่นี้เป็นการกระทำภายในขอบเขตของกฎหมายมหาชน การกระทำใน ขอบเขตของกฎหมายมหาชนยังอาจจะแบ่งแยกออกเป็นกรกระทำในลักษณะที่เรียกว่า “ปฏิบัติการ ทางปกครอง” และการกระทำซึ่งเป็น “การกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมาย” โดยการกล่าวถึงการ ควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นมักจะมุ่งหมายถึงการควบคุมการกระทำที่เป็นการกระทำที่มุ่ง ต่อผลในทางกฎหมาย เพราะการกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมายเป็นการกระทำที่ต้องอาศัย เจตจำนงของบุคคลธรรมดาซึ่งกระทำการในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการในลักษณะที่ เรียกว่าเป็นการกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมาย ด้วยเหตุนี้เอง การควบคุมการกระทำในลักษณะนี้ จึงสามารถควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย หรือความสมบูรณ์ของการกระทำในลักษณะดังกล่าวได้

ส่วนการกระทำที่เป็นปฏิบัติการทางปกครองนั้น เมื่อมี ปฏิบัติการทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งไปแล้ว กรณีย่อมไม่มีปัญหาในเรื่องความสมบูรณ์ของการ กระทำนั้นๆแต่อย่างใด แต่คงมีปัญหาลักษณะว่า ปฏิบัติการทางปกครองดังกล่าวจะเป็นการละเมิด หรือไม่ อันเป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบจากการกระทำนั้นหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ปฏิบัติการทางปกครองจะเป็นการละเมิดหรือไม่ในบางกรณีอาจสัมพันธ์กับการกระทำที่มุ่งต่อผล ในทางกฎหมาย ซึ่งในที่นี้หมายถึงคำสั่งทางปกครอง เช่น หากคำสั่งทางปกครองที่ให้หรือถอนอาคารไม่ ชอบด้วยกฎหมาย ก็จะนำไปสู่การทำให้ปฏิบัติการทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย แต่ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้คำสั่งทางปกครองที่ให้หรือถอนอาคารจะชอบด้วยกฎหมาย ก็ไม่ได้หมายความว่า การรื้อถอนอาคารจะชอบด้วยกฎหมายทั้งหมด กรณีอาจเป็นไปได้ว่ามีการรื้อถอนอาคารที่เกินส่วนที่ จะรื้อถอน การรื้อถอนในส่วนที่เกินส่วนนี้ย่อมเป็นการรื้อถอนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถึงแม้ว่าคำสั่ง ทางปกครองที่ให้หรือถอนจะชอบด้วยกฎหมายก็ตาม

ดังนั้น หากกล่าวโดยสรุป การกระทำที่เรียกว่า ปฏิบัติการทาง ปกครอง จึงไม่มีประเด็นปัญหาเรื่องการควบคุม แต่เมื่อมีปฏิบัติการทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งไป แล้ว และก่อให้เกิดความเสียหาย กรณีคงมีเฉพาะประเด็นปัญหาเรื่องความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง

เท่านั้น ซึ่งจะต้องไปพิจารณาตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบหรือไม่ เพียงใด ต่อไป⁸⁴

2.4.3.1.2 การควบคุมเหนือตัวบุคคล

การควบคุมเหนือตัวบุคคลเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมฝ่ายปกครอง การควบคุมเหนือตัวบุคคลเป็นส่วนประกอบส่วนหนึ่งที่จะมีผลต่อการควบคุมเหนือการกระทำดังนั้น การควบคุมเหนือตัวบุคคลจึงเป็นเครื่องมือประการหนึ่งที่ทำให้การควบคุมเหนือการกระทำสามารถบรรลุความมุ่งหมายของผู้มีอำนาจในการควบคุมได้ ในส่วนของการควบคุมเหนือตัวบุคคล อาจแบ่งแยกออกเป็นการควบคุมเหนือตัวบุคคลโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง กับการควบคุมเหนือตัวบุคคลโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง⁸⁵

(1) การควบคุมเหนือตัวบุคคลโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง อาจแยกได้ 2 ลักษณะ คือ การควบคุมเหนือตัวบุคคลตามหลักการรวมอำนาจ หรือการควบคุมโดยผู้มีอำนาจบังคับบัญชา และการควบคุมเหนือตัวบุคคลตามหลักการกระจายอำนาจ หรือหลักการกำกับดูแล ในส่วนของการควบคุมเหนือตัวบุคคลตามหลักการรวมอำนาจ หรือการควบคุมโดยผู้มีอำนาจบังคับบัญชาจะอาศัยเรื่องวินัยเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมตัวบุคคล ในขณะที่การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล ขอบเขตย่อมเป็นไปตามกฎหมายเรื่องนั้นๆ

(2) การควบคุมเหนือบุคคลโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ในกรณีนี้ย่อมหมายถึง การควบคุมโดยองค์กรพิเศษ เช่น กรณีของการควบคุมโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

ในส่วนของขอบเขตแห่งการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองในหัวข้อนี้ จะกล่าวอีกครั้งโดยละเอียดในหัวข้อ 2.4.6 เรื่องการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองต่อไป

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23-24.

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32-33.

2.4.3.2 วัตถุประสงค์ของการควบคุม

วัตถุประสงค์ของการควบคุม ในที่นี้หมายถึง วัตถุประสงค์ (object) ของการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจแยกได้เป็น 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย และประการที่สอง การควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์หรือการควบคุมความเหมาะสม

2.4.3.2.1 การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย

การควบคุมฝ่ายปกครองนั้น ถือว่า “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย” เป็นศูนย์กลางของการควบคุมฝ่ายปกครอง ทั้งนี้เพราะ “หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” เป็นหลักการพื้นฐานซึ่งมีผลต่อการควบคุมฝ่ายปกครอง ด้วยเหตุนี้เอง การควบคุมฝ่ายปกครองทุกลักษณะจึงสามารถอ้างการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองได้ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครองเอง เช่น การควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาที่ดี โดยผู้มีอำนาจกำกับดูแลที่ดี หรือการควบคุมโดยองค์กรภายนอก เช่น การควบคุมทางการเมืองที่ดี การควบคุมโดยองค์กรอิสระต่างๆที่ดี รวมไปถึงการควบคุมโดยองค์กรตุลาการที่ดี ล้วนแต่มุ่งที่จะควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองได้ทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้เองจึงถือได้ว่า การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเป็นแกนกลางของการควบคุมฝ่ายปกครอง ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือ อะไรคือเกณฑ์ในการพิจารณาได้ 2 เกณฑ์ คือ ความชอบด้วยกฎหมายในทางวิธีบัญญัติหรือในทางรูปแบบ และความชอบด้วยกฎหมายในทางสารบัญญัติหรือในทางเนื้อหา โดยมีรายละเอียด ดังนี้⁸⁶

(1) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางวิธีบัญญัติหรือในทางรูปแบบ ตามหลักการนี้ ในการจะพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่เป็นการกระทำในทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของคำสั่งทางปกครอง จะต้องพิจารณาเกณฑ์ในเรื่องอำนาจหน้าที่ กระบวนการและแบบของการกระทำ ดังนี้

(1.1) เกณฑ์ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ หมายถึง เจ้าหน้าที่คนใดมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการในเรื่องนั้น ในการพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อาจแยกพิจารณาออกเป็นอำนาจหน้าที่ในทางเนื้อหา กับอำนาจหน้าที่ในทางพื้นที่

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

อำนาจหน้าที่ในทางเนื้อหา เกณฑ์ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในทางเนื้อหาถือการพิจารณาจากภารกิจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งแยกเกณฑ์ในการพิจารณาภาระหน้าที่ในทางเนื้อหาได้ ดังนี้

พิจารณาว่าเป็นอำนาจหน้าที่ในขอบเขตของหน่วยใด เช่น อำนาจหน้าที่ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอยู่ในอำนาจของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขมีหน่วยงานเบื้องต้นจะต้องพิจารณาว่า อำนาจหน้าที่ดังกล่าวอยู่ในอำนาจของหน่วยงานใด

พิจารณาว่าอำนาจหน้าที่นั้น เป็นของเจ้าหน้าที่ระดับใด หลังจากทราบแล้วว่าอำนาจหน้าที่นั้นอยู่ที่หน่วยใด ประการต่อมาจะต้องพิจารณาว่าอำนาจหน้าที่นั้น เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น กล่าวคือเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ระดับสูงหรือระดับล่าง ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว อำนาจหน้าที่ในทางเนื้อหามักเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

อำนาจหน้าที่ในทางพื้นที่⁸⁷ เป็นการพิจารณาว่าความมุ่งหมายของการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นอยู่ในขอบเขตของทางพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่นั้นๆมีอำนาจหรือไม่ หากการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นมิได้อยู่ในเขตพื้นที่ของเจ้าหน้าที่นั้นๆ เจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจที่กระทำการในเรื่องดังกล่าวได้

แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจตามกฎหมายแล้วก็ตาม ยังมิได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจออกคำสั่งได้โดยชอบ กรณียังต้องตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่ที่จะออกคำสั่งทางปกครองมีปัญหาเกี่ยวกับหลักความเป็นกลางหรือไม่ โดยกฎหมายได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักความเป็นกลางไว้ 2 หลัก คือ

หลักความเป็นกลางโดยผลของกฎหมาย คือ กรณีที่มีความสัมพันธ์พิเศษในลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

หลักความเป็นกลางโดยพฤติการณ์ กรณีนี้เป็นกรณีที่ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละเรื่องว่าเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองนั้นมีเหตุ ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือไม่ ดังที่บัญญัติในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

⁸⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

(1.2) เกณฑ์ในเรื่องของกระบวนการขั้นตอน⁸⁸ หลักเกณฑ์ดังกล่าวโดยพื้นฐานแล้วในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการขั้นตอนนั้นมักเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามมีกระบวนการขั้นตอนบางประการที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด หากไม่ดำเนินการตามที่กำหนดอาจส่งผลให้การกระทำทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เช่น หลักการยื่นคำร้อง หลักการรับฟังความบุคคลที่เกี่ยวข้อง หลักการปรึกษาหรือการขอความเห็นชอบจากหน่วยงานอื่น เป็นต้น หลักต่างๆเหล่านี้เป็นหลักการที่กำหนดในเรื่องของกระบวนการขั้นตอนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการออกคำสั่งทางปกครอง

(2) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางสารบัญญัติหรือในทางเนื้อหา มีหลักเกณฑ์ดังนี้⁸⁹

(2.1) คำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองจะต้องไม่ขัดแย้งกับกฎหมาย รวมทั้งหลักกฎหมายทั่วไปด้วย กรณียอมเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าคำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองที่ออกโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง คำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองนั้นจะต้องไม่ขัดแย้งกับกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองนั้นๆ นอกเหนือจากจะไม่ขัดแย้งกับกฎหมายที่ให้อำนาจแล้ว คำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองนั้นจะต้องไม่ขัดแย้งกับกฎหมายทั้งหลายที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ นอกจากนี้ จะต้องไม่ขัดแย้งกับหลักกฎหมายทั่วไปด้วย หลักที่ห้ามมิให้คำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองขัดแย้งกับกฎหมายนี้ เรียกว่า “หลักความมาก่อนของกฎหมาย” (Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes) หลักนี้เป็นหลักที่เรียกครองในทางปฏิเสธที่ห้ามมิให้คำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองไปขัดแย้งกับกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง

(2.2) กฎหมายที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายด้วย ในกรณีนี้ นอกเหนือจากจะต้องตรวจสอบว่าการออกคำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองมีกฎหมายให้อำนาจหรือไม่แล้ว ซึ่งเป็นไปตามหลักที่ว่า “หลักเงื่อนโซ่ของกฎหมาย” (des Grundsatz der Vorbehalter des Gesetzes) กล่าวคือ การที่จะออกคำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่อาจกระทบสิทธิของบุคคล เงื่อนโซ่ที่สำคัญประการหนึ่งคือ จะต้องมิให้กฎหมายให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองนั้นด้วย กรณีนี้ได้หมายความว่า เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจใน

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43-47.

การออกคำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองแล้ว จะถือว่าคำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมาย กรณียังต้องตรวจสอบต่อไปว่ากฎหมายที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กล่าวคือ มีกรณีที่จะต้องตรวจสอบเป็นประการแรก คือ หากกฎหมายที่ให้อำนาจนั้น เป็นพระราชบัญญัติจะต้องตรวจสอบว่าพระราชบัญญัตินั้นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการที่สอง หากกฎหมายที่ให้อำนาจนั้นเป็นกฎหมายลำดับรอง จะต้องตรวจสอบว่ากฎหมายลำดับรองนั้นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งจะต้องตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมายกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และความชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย

ดังนั้น ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือขัดต่อกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ย่อมมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

(2.3) คำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองนั้น จะต้องไม่มีข้อบกพร่องในการใช้ดุลพินิจ (Ermessensfehlerfreiheit) ในกรณีที่กฎหมายได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอิสระในการเลือกมาตรการใดมาตรการหนึ่งที่อยู่ในส่วนผลของกฎหมาย ซึ่งเรียกว่า “ดุลพินิจ” เจ้าหน้าที่ก็จะต้องใช้ดุลพินิจนั้นในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด การไม่ใช้ดุลพินิจตามที่กฎหมายกำหนดย่อมทำให้คำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ การใช้ดุลพินิจที่เป็นความบกพร่องของกฎหมายอาจแยกออกได้ 4 ประการ ได้แก่ การใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด การไม่ใช้ดุลพินิจ การใช้ดุลพินิจโดยขัดกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และ การใช้ดุลพินิจละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานหรือหลักกฎหมายปกครองทั่วไป

(2.4) คำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองนั้น จะต้องสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน หลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วนนี้เป็นหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาของการกระทำทางปกครอง โดยเฉพาะคำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองที่ก่อให้เกิดภาระต่อผู้รับคำสั่งหรือต่อบุคคลอื่นๆ การพิจารณาในทางเนื้อหาของหลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นการพิจารณาถึง วัตถุประสงค์ วิธีการ ความสัมพันธ์ หรือเรียกว่าเป็นการพิจารณาถึง “ความเหมาะสม” “ความจำเป็น” และ “ความสมดุลระหว่างที่ถูกระทบกับผลที่ได้รับ” จากการทำนั้นๆ ซึ่งมีข้อพิจารณาดังนี้

มาตรการที่มีความเหมาะสม หมายถึง มาตรการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดนั้นได้

มาตรการที่จำเป็น หมายถึง มาตรการที่มีความเหมาะสมดังกล่าวข้างต้น อันเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลได้น้อยที่สุด

มาตรการที่สมมูล หมายถึง มาตรการที่มีความเหมาะสมและจำเป็นดังกล่าวข้างต้น เป็นมาตรการที่เมื่อพิจารณาผลกระทบกับผลที่ได้รับแล้วอยู่ในสัดส่วนที่สมเหตุสมผล

(2.5) หลักความแน่นอนชัดเจน หลักนี้เป็นหลักที่เรียกร้อย โดยตรงต่อคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองจะต้องมีความแน่นอนชัดเจนเพื่อให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ทราบว่าเจ้าหน้าที่ประสงค์จะผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด หลักความแน่นอนชัดเจนนั้นมีผลมาจากลักษณะของคำสั่งทางปกครองเพราะคำสั่งทางปกครองมีลักษณะเป็นรูปธรรม เฉพาะราย ด้วยเหตุนี้ เจ้าหน้าที่จะต้องทำให้ลักษณะทั่วไปของบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีลักษณะเป็นรูปธรรม เฉพาะราย ดังนั้น คำสั่งทางปกครองที่ไม่สามารถทราบได้แน่ชัดว่าใครคือผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ดี หรือไม่ทราบเจตนาของเจ้าหน้าที่ได้ว่าเจ้าหน้าที่ประสงค์จะให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด คำสั่งทางปกครองดังกล่าวอาจเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

(2.6) เงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายอื่นๆ เงื่อนไขในกรณีนี้มีผลมาจากตรรกะในทางกฎหมายและจากข้อจำกัดในทางข้อเท็จจริง โดยทั่วไปแล้วคำสั่งทางปกครองจะชอบด้วยกฎหมายเมื่อคำสั่งทางปกครองนั้นมีความมุ่งหมายเพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งในทางข้อเท็จจริงก็ดีหรือในทางกฎหมายก็ดีเป็นการกระทำที่อาจบรรลุความมุ่งหมายตามคำสั่งนั้นได้

2.4.3.2.2 การควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์ หรือการควบคุมความเหมาะสม⁹⁰

ในขณะที่การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายแบ่งเกณฑ์ในการตรวจสอบออกเป็นความชอบด้วยกฎหมายในทางวิธีบัญญัติและความชอบด้วยกฎหมายในทาง

⁹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

สารบัญญัติ ซึ่งหากแยกลักษณะของกระบวนการในการใช้กฎหมายอาจแยกออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนขององค์ประกอบของกฎหมายและส่วนของผลของกฎหมาย การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายย่อมครอบคลุมทั้งในส่วนขององค์ประกอบของกฎหมายและในส่วนของผลของกฎหมาย แต่ในขณะที่การควบคุมความเหมาะสมส่วนใหญ่แล้วเป็นการควบคุมในส่วนผลของกฎหมาย และการตรวจสอบความเหมาะสมจะเกิดได้เฉพาะกรณีที่กฎหมายกำหนดผลของกฎหมายไว้มากกว่า 1 ทางเลือกเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเลือกผลของกฎหมายที่เหมาะสมที่สุดสำหรับข้อเท็จจริงใดข้อเท็จจริงหนึ่ง

ดังนั้น อาจแยกลักษณะผลของกฎหมายได้ 2 ลักษณะคือ ผลของกฎหมายที่มีลักษณะผูกพันเจ้าหน้าที่และผลของกฎหมายที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่เลือกผลอย่างใดอย่างหนึ่งที่เหมาะสมได้ ซึ่งการเลือกผลอย่างใดอย่างหนึ่งนี้เองที่เรียกว่า “ดุลพินิจ”

ตามหลักนิติรัฐมีหลักการสำคัญประการหนึ่งคือ หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งแบ่งหลักย่อยได้ 2 หลัก คือ หลักความมาก่อนของกฎหมายและหลักเงื่อนไขของกฎหมาย หลักแรกเรียกร้องว่า การกระทำทางปกครองจะขัดต่อกฎหมายไม่ได้ แต่ในขณะที่หลักที่สองกลับเรียกร้องว่า การกระทำทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิของบุคคลจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการกระทำของฝ่ายปกครอง

จากหลักการพื้นฐานดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการกระทำทางปกครองทั้งหลายมีขอบเขตของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ในขณะเดียวกัน การที่ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้นั้นจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจ กฎหมายในนัยนี้จึงเป็นที่มาของอำนาจในการกระทำของฝ่ายปกครอง หากกล่าวโดยสรุปถึงหลักย่อยทั้งสองประการดังกล่าว กฎหมายย่อมเป็นที่ทั้งที่มาและเป็นข้อจำกัดของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั่นเอง

2.4.4 ระบบการควบคุมตรวจสอบที่ดี

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่ดี ควรจะต้องมีลักษณะ ดังนี้⁹¹

ประการแรก ระบบองค์กรและกระบวนการตรวจสอบการกระทำของรัฐและเจ้าหน้าที่ควรมีระบบที่ครอบคลุมกิจกรรมของรัฐทุกด้าน เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นไปได้โดยทั่วถึงอย่างแท้จริง ดังนั้น องค์กรและกระบวนการตรวจสอบจึงต้องมีหลายองค์กร เพื่อให้การ

⁹¹ ชาญชัย แสงศักดิ์, การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540), หน้า 19.

ตรวจสอบควบคุมกิจกรรมต่างๆของรัฐซึ่งมีหลากหลายมากขึ้นทุกวันมีประสิทธิผลจริงจัง เพราะองค์กรควบคุมที่มีเพียงองค์กรเดียวหรือมีน้ององค์กรอาจไม่เพียงพอกับการดูแลตรวจสอบกิจกรรมของรัฐทุกด้านอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม การมีองค์กรและกระบวนการควบคุมที่หลากหลายนั้นต้องไม่ซ้ำซ้อน สับสน ดังนั้น การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ไม่ให้ซ้อนกันแต่เสริมซึ่งกันและกันจึงเป็นเรื่องสำคัญ

ไม่มีประเทศใดที่มีระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐเพียงระบบเดียว หรือองค์กรเดียว แต่จะใช้หลายรูปแบบผสมกันให้เหมาะสมเสมอ

ประการที่สอง ระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐนั้น ต้องเหมาะสมกับสภาพกิจกรรมของรัฐที่ถูกควบคุม และต้องมั่นใจว่าระบบควบคุมการใช้อำนาจนั้นต้องสร้างสมดุลภาพของความจำเป็นในการใช้อำนาจรัฐ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม กับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนให้ได้

การควบคุมการใช้อำนาจที่เห็นแก่สิทธิของเอกชน จนเจ้าหน้าที่ทำอะไรเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ได้เลย เป็นระบบที่ล้มเหลวพอๆกับการปล่อยให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะตามอำเภอใจจนเสรีภาพประชาชนสูญสิ้นไป

ความสำคัญจึงอยู่ที่การออกแบบระบบควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้เกิดความสมดุลระหว่างการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิเอกชน อันเป็นทางสายกลางที่ประเทศพัฒนาแล้วนิยมใช้

ประการที่สาม องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมนั้น ต้องมีลักษณะเป็น “อิสระ” ที่จะตรวจสอบควบคุมกิจกรรมที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำได้ โดยองค์กรควบคุมนั้นเองจะต้องถูกตรวจสอบได้ด้วย

เพื่อการนี้ การได้มาซึ่งบุคคลในองค์กรผู้ควบคุมที่มีคุณสมบัติเหมาะสมก็ดี การกำหนดวิธีดำเนินงานหรือวิธีพิจารณาขององค์กรตรวจสอบให้มีลักษณะอิสระเป็นกลาง และถูกตรวจสอบได้ดี ก็เป็นสิ่งสำคัญยิ่ง ที่จะทำให้การควบคุมโดยองค์กรนั้นเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรอื่นหรือคนอื่นนั้น ถ้าไม่อาจถูกตรวจสอบได้ ก็อาจกลายเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมไม่ชอบเสียเองได้

ประการสุดท้าย เมื่อได้รับการปรับปรุงระบบองค์กรตรวจสอบตามวิธีการข้างต้นแล้ว ก็ต้องปรับปรุงกลไกทั้งหลายที่ประชาชนจะสามารถใช้สิทธินำเรื่องมาสู่องค์กรทั้งหลายได้โดยกว้างขวางขึ้น อันจะทำให้ระบบการควบคุมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

แต่การให้สิทธิประชาชนตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่ว่านี้ต้องไม่กว้างขวางเกินไปจนถึงขนาดที่ใครๆก็นำเรื่องอะไรก็ได้มาให้องค์กรตรวจสอบหรือไปควบคุมการใช้อำนาจ ถ้าเป็นเช่นนี้ ระบบบริหารงานเพื่อประโยชน์สาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะถูกขัดขวางได้ด้วยผลประโยชน์ส่วนตัวของคนเพียงบางคน

ดังนั้น จึงมีหลักที่ว่าเฉพาะผู้ที่ถูกผลกระทบโดยตรงหรือจะต้องถูกผลกระทบโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการใช้อำนาจรัฐนั้นๆเท่านั้น จึงจะนำเรื่องมาให้องค์กรควบคุมพิจารณาได้

2.4.5 การจำแนกประเภทของการควบคุมการกระทำทางปกครอง

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ว่า ฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจรัฐอยู่ในมือและเป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ อาจใช้อำนาจของตนไปกระทำการบางอย่างที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ว่าโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น จึงต้องมีการสร้างระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองขึ้นมาเพื่อตรวจสอบบรรดาการกระทำต่างๆของฝ่ายปกครองที่อาจกระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และแก้ไขบรรเทาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครอง การควบคุมฝ่ายปกครองจึงเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครองนั่นเอง⁹² ซึ่งการควบคุมฝ่ายปกครองอาจจำแนกได้ 2 ประเภท ได้แก่ การจำแนกประเภทตามระยะเวลา และการจำแนกประเภทตามองค์กร ดังนี้

2.4.5.1 การจำแนกประเภทตามระยะเวลา

2.4.5.1.1 การควบคุมก่อนการกระทำทางปกครอง (การควบคุมแบบป้องกัน)

การควบคุมก่อนการกระทำทางปกครองหรือการควบคุมแบบป้องกัน คือ การควบคุมในขั้นตอนเตรียมการก่อนที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารจะมีคำสั่งหรือการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งการควบคุมแบบนี้สามารถแยกออกได้เป็น 3 ประเภทย่อย คือ

⁹² นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, หน้า 449.

ประเภทแรก การควบคุมโดยการปรึกษาหารือองค์กรที่ปรึกษา เช่น การขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) ตรวจสอบพิจารณาร่างกฎหมายหรือให้คำปรึกษาทางกฎหมาย

ประเภทที่สอง การควบคุมโดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วม อาจแบ่งได้ 3 วิธีคือ การโต้แย้งคัดค้านก่อนที่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมีคำสั่งทางปกครอง การปรึกษาหารือกับองค์กรหรือตัวแทนของกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย และการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง

ประเภทที่สาม การควบคุมโดยการให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการและการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง

2.4.5.1.2 การควบคุมหลังการกระทำทางปกครอง (การควบคุมแบบแก้ไข)

การควบคุมหลังการกระทำทางปกครองหรือการควบคุมแบบแก้ไข อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ การควบคุมภายใน และการควบคุมภายนอก

การควบคุมภายใน ได้แก่ การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้ที่ทำคำสั่งทางปกครอง และการขอให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้ที่ทำคำสั่งทางปกครองทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้น

การควบคุมภายนอก ได้แก่ การควบคุมโดยองค์กรพิเศษ การควบคุมทางการเมือง และการควบคุมโดยศาล

รายละเอียดของการควบคุมฝ่ายปกครองนี้จะกล่าวโดยละเอียดในหัวข้อถัดไป

2.4.5.2 การจำแนกประเภทตามองค์กร

2.4.5.2.1 การควบคุมโดยองค์กรภายใน

การควบคุมภายในฝ่ายปกครองนั้น เป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมฝ่ายปกครองที่เน้นให้องค์กรภายในฝ่ายปกครองได้ทำการควบคุมฝ่ายปกครองด้วยตนเอง การควบคุมลักษณะนี้คือการควบคุมด้วยวิธีการร้องเรียนภายในฝ่ายบริหารและวิธีการในลักษณะกึ่งข้อ

พิพาท กล่าวคือ ยังคงเป็นการดำเนินการโดยฝ่ายปกครองด้วยตนเอง เช่น การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง การร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้มีการตรวจสอบ ทบทวน หรือแก้ไขการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองที่ได้กระทำไปแล้วนั่นเอง

2.4.5.2.1.1 การควบคุมบังคับบัญชา

การควบคุมบังคับบัญชา เป็นการควบคุมในลักษณะแก้ไขภายหลังจากที่ได้มีการดำเนินกิจกรรมทางปกครองไปแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสในการแก้ไข เยียวยา หรือตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่ได้กระทำไปโดยอาศัยหลักการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นอำนาจภายในของฝ่ายปกครองในการควบคุมสั่งการ อันเกิดจากการจัดระบบภายในของฝ่ายปกครองเอง โดยในการใช้อำนาจลักษณะนี้สามารถควบคุมได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมาย และความเหมาะสมของการดำเนินกิจกรรมทางปกครองด้วย ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ⁹³

(1) การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งทางปกครอง การร้องเรียนเป็นขั้นตอนลำดับแรกที่จะเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง กล่าวคือ เป็นการร้องขอให้ฝ่ายปกครองได้ทำการทบทวน ตรวจสอบ หรือแก้ไขคำสั่งทางปกครอง โดยตัวผู้ทำคำสั่งเองเมื่อเห็นว่าคำสั่งที่ตนทำไปนั้นเกิดข้อผิดพลาด ไม่เหมาะสม หรืออาจขัดต่อกฎหมาย ซึ่งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า คำวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครองนั้นเป็นสิ่งที่อาจถูกโต้แย้งได้ อีกทั้งการร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการฟ้องเป็นคดีมีข้อพิพาทต่อศาลปกครอง

(2) การขอให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งทางปกครองทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้น กรณีนี้เป็นอีกลักษณะหนึ่งของการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง อันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามสายการบังคับบัญชา กล่าวคือ เป็นการใช้อำนาจอันเกิดจากความสัมพันธ์ในการจัดระเบียบภายในขององค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจเหนือผู้ใต้บังคับบัญชาของตนตามลำดับชั้นตามสายการบังคับบัญชา เนื่องจากผู้บังคับบัญชานั้นเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาของตน ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงมีอำนาจในการให้คำแนะนำ หรือมีสิทธิที่จะสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการในสิ่งที่ตนเห็นสมควร โดยอำนาจบังคับบัญชานั้นถือว่าเป็น “หลักกฎหมายมหาชนทั่วไป” ซึ่งแม้

⁹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 477-478.

ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดแจ้งก็ตาม แต่ก็ถือว่าเป็นอำนาจที่มีอยู่ในระบบของฝ่ายปกครอง และการควบคุมโดยอำนาจบังคับบัญชาสามารถควบคุมได้ทั้งเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย และการใช้ดุลพินิจหรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง อันสามารถอธิบายได้ 2 ส่วน คือ

(2.1) อำนาจควบคุมเหนือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งอาจแสดงให้เห็น 4 ประการ ดังนี้

(2.1.1) อำนาจแนะนำสั่งการและวางแนวปฏิบัติ เป็นลักษณะของการแนะนำหรือสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ไปในแนวทางที่กำหนด ซึ่งอาจเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายฉบับต่างๆ คำแนะนำที่ออกมาอาจออกมาในรูปของคำสั่งหรือหนังสือเวียนก็ได้ ส่วนการวางแนวปฏิบัติจะเป็นเรื่องของการออกระเบียบภายในหน่วยงาน และออกหนังสือเวียนที่กำหนดถึงผลในกรณีที่น่าจะปรากฏข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ที่คล้ายคลึงกับสิ่งที่กำหนด หรือในกรณีที่กำหนดเรื่องไว้แล้ว ผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องเชื่อฟังแนวทางปฏิบัติเหล่านี้ ถ้าไม่เชื่อฟังก็อาจจะถูกลงโทษทางวินัยได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถที่จะไม่ปฏิบัติตามได้ ถ้าหากแนวปฏิบัติเหล่านี้ผิดกฎหมายอย่างแจ้งชัด หรือทำให้ประโยชน์สาธารณะเสื่อมเสีย

(2.1.2) อำนาจเพิกถอนการกระทำ อำนาจนี้เป็นอำนาจควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งเพิกถอนการกระทำได้ หากเห็นว่ากรทำนั้นไม่เป็นไปตามกฎหมาย การเพิกถอนคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชานี้จะมีผลย้อนหลัง และจะถือว่าไม่ได้มีคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชานี้เลย

(2.1.3) อำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลง เป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถแก้ไขคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ โดยมีคำสั่งอื่นอีกคำสั่งหนึ่งที่แตกต่างจากคำสั่งเดิมมากหรือน้อยก็ได้ แต่คำสั่งของผู้บังคับบัญชานี้จะไม่มีผลย้อนหลัง แต่มีผลในอนาคตเท่านั้น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ใช่เฉพาะกรณีไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ยังรวมถึงกรณีความเหมาะสมอีกด้วย

(2.1.4) อำนาจสอดเข้าไปใช้อำนาจแทน เป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสอดเข้าไปใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการแทนผู้ใต้บังคับบัญชาได้ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วน หรือกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้

(2.2) อำนาจควบคุมเหนือตัวบุคคลของผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับสภาพของตัวบุคคล เช่น อำนาจลงโทษทางวินัย อำนาจเลื่อนขั้นเงินเดือน อำนาจโยกย้าย หรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง เป็นต้น

2.4.5.2.1.2 การกำกับดูแล

คำว่า “กำกับดูแล” หมายถึง การที่ตัวแทนของรัฐดูแลกิจกรรมขององค์กรมหาชนอื่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรกระจายอำนาจ หรือ รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น เพื่อให้องค์กรเหล่านี้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมาย

อำนาจกำกับดูแลนั้นต่างกับอำนาจบังคับบัญชา เพราะอำนาจนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะของผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา แต่เป็นไปในลักษณะของผู้ควบคุมกำกับ และผู้ถูกควบคุมกำกับ อำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข อำนาจนี้จะมีได้ก็แต่ในกรณีและในรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น อำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่ไม่สามารถออกคำสั่งโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ได้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจควบคุมเพียงแต่ควบคุมว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่เท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจออกคำสั่งเพิ่มเติม นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ ถึงแม้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจควบคุมตามพระราชบัญญัติมีอำนาจที่จะยกเลิกหรือสั่งให้ยกเลิกการกระทำขององค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมของตนและอาจมีคำสั่งแทนองค์กรดังกล่าวได้ก็ตาม แต่อำนาจเหล่านี้จะมีได้ก็แต่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบัญญัติเท่านั้น อำนาจกำกับดูแลจึงมิใช่อำนาจทั่วไปอย่างที่ปรากฏในอำนาจบังคับบัญชา

ในประเทศฝรั่งเศส อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจของนิติบุคคลเดียวกันซึ่งก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ในขณะที่อำนาจกำกับดูแลนั้น ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลทางกฎหมายมหาชนอื่น

การกำกับดูแลในทางปกครองมี 2 ลักษณะ คือ การกำกับดูแลเหนือบุคคล และการกำกับดูแลเหนือการกระทำ

(1) การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล จะเห็นได้จากการที่ส่วนกลางมีอำนาจแต่งตั้งตัวบุคคลหรือองค์กร และถอดถอนหัวหน้าหน่วยงานนั้น

การใช้อำนาจทางวินัย เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งพักราชการนายกเทศมนตรีได้ แต่ทั้งนี้อำนาจทางวินัยในกรณีของการกำกับดูแลไม่ใช่เรื่องเดียวกันกับอำนาจทางวินัยของผู้บังคับบัญชาในระดับสูงกว่าเหนือผู้ใต้บังคับบัญชาในสายงานของการบังคับบัญชา การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยหลักแล้วจะต้องได้รับโทษทางวินัย แต่องค์กรที่ถูกกำกับดูแลนั้นไม่จำเป็นต้องเชื่อฟังคำสั่งของใคร อำนาจทางวินัยในกรณีนี้ไม่สามารถลงโทษใครได้อย่างมีขอบเขต นายกเทศมนตรีคนหนึ่งอาจถูกสั่งพักราชการหรือให้ออกได้ เนื่องจาก

การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการละเลยไม่ปฏิบัติตามของเทศบาล แต่จะไม่ถูกสั่งพักหรือให้ออกเพราะปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรี

(2) การกำกับดูแลเหนือการกระทำ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแล ทำการควบคุมการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น และในขณะเดียวกันก็ตรวจสอบถึงโอกาสในการตัดสินใจด้วย ซึ่งต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขบางประการในการสั่งเพิกถอนการกระทำนั้น ผู้มีอำนาจควบคุมมีอำนาจฟ้องศาลปกครองว่าการกระทำขององค์กรที่ถูกควบคุมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจมีอำนาจสั่งยกเลิกการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเลยทีเดียว

นอกจากนี้ ยังมีอำนาจให้ความเห็นชอบการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจที่สำคัญบางอย่างก่อนที่จะประกาศใช้ การให้ความเห็นชอบนี้เป็นการกระทำเฉพาะเรื่อง แม้ว่าจะเป็นการกระทำที่วางข้อบังคับก็ตาม

การควบคุมอีกประการหนึ่งก็คือการที่ผู้มีอำนาจควบคุมทำคำสั่งแทนองค์กรที่ถูกควบคุม แต่การควบคุมชนิดนี้มีขอบเขตที่จำกัดมาก มิฉะนั้นการกระจายอำนาจก็จะไม่สามารถเป็นไปได้ ในประเทศฝรั่งเศส อำนาจในการทำคำสั่งแทนนั้นจะใช้ได้ก็แต่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า องค์กรที่ถูกควบคุมมีแต่เพียงอำนาจผูกพัน คือ รัฐบัญญัติระบุให้ออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง และองค์กรที่ถูกควบคุมปฏิเสธที่จะมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งภายหลังจากที่ได้รับคำเตือนจากองค์กรผู้มีอำนาจควบคุมแล้วว่าให้ออกคำสั่ง

นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการอนุญาตให้องค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลสามารถทำกิจกรรมบางอย่างที่ได้รับมอบอำนาจมาได้ ไม่ว่าจะเป็นการมอบอำนาจแบบชัดแจ้งหรือโดยปริยาย และนอกจากการกำกับดูแลในเรื่องทางปกครองแล้ว ยังมีอำนาจกำกับดูแลในเรื่องการคลังด้วย

2.4.5.2.2 การควบคุมโดยองค์กรภายนอก

การควบคุมภายนอกฝ่ายปกครองนั้น เป็นมาตรการอีกมาตรการหนึ่งในการควบคุมฝ่ายปกครองโดยให้องค์กรภายนอกฝ่ายปกครองมีส่วนในการควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง เนื่องจากการให้ฝ่ายปกครองทำการควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายปกครองเองนั้นอาจไม่ได้ประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากเป็นฝ่ายปกครองด้วยตัวเอง ดังนั้นการ

ให้องค์กรภายนอกฝ่ายปกครองมีส่วนในการควบคุมฝ่ายปกครองจึงเป็นการยืนยันได้ว่าการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองนั้นจะถูกตรวจสอบไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง

2.4.5.2.2.1 การควบคุมโดยองค์กรพิเศษ

การควบคุมโดยองค์กรพิเศษเป็นการควบคุมโดยองค์กรพิเศษที่แยกต่างหากจากฝ่ายปกครองโดยแท้ และการควบคุมขององค์กรเหล่านี้ก็มีใช้ทั้งการควบคุมแบบศาล หรือทางการเมือง ในต่างประเทศองค์กรพิเศษอันเป็นที่รู้จักกันดี คือ Ombudsman ของสวีเดน และ Prokuratura หรือสำนักงานอัยการของรัสเซีย ในประเทศไทย องค์กรประเภทนี้อยู่ในรูปแบบขององค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองให้ดำเนินไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชน เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

2.4.5.2.2.2 การควบคุมทางการเมือง

การควบคุมทางการเมืองเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรทางการเมือง หรือ ลักษณะแห่งการใช้อำนาจเป็นการใช้อำนาจในทางการเมืองเพื่อตรวจสอบ ควบคุมการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง การควบคุมประเภทนี้ อาจมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละระบอบการปกครองของแต่ละประเทศว่าได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนภายในประเทศมากน้อยเพียงใด หรือมีนโยบายทางการเมืองเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองมากน้อยเพียงใด ซึ่งโดยทั่วไปองค์กรในการควบคุมการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ได้แก่ รัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติ พรรคการเมือง สหภาพแรงงาน สื่อมวลชน ขบวนการนักศึกษา เป็นต้น

โดยเฉพาะรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัตินั้น ถือว่าเป็นองค์กรหลักที่มีความสำคัญในการควบคุมฝ่ายปกครองในทางการเมือง ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเป็นไปในลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (check and balance) อันถือว่าฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมิให้กระทำการขัดต่อกฎหมาย หรือสร้างความเสียหายแก่ประชาชน โดยมีวิธีในการควบคุม เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปราย การตั้งคณะกรรมการการพิจารณา ร่างกฎหมายของฝ่ายปกครอง หรือแม้กระทั่งการพิจารณางบประมาณ เป็นต้น

2.4.5.2.2.3 การควบคุมโดยศาล

การฟ้องคดีต่อศาลหรือการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองโดยตุลาการนั้น นับว่าเป็นวิธีการที่มีความน่าเชื่อถือและเด็ดขาดชัดเจนที่สุด เนื่องจากในการฟ้องคดีต่อศาลนั้น มีการกำหนดวิธีพิจารณาที่ชัดเจนและแน่นอน และการวินิจฉัยของศาลเป็นอิสระ ต่างจากการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเอง ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลก็ตาม องค์กรผู้มีหน้าที่ควบคุมล้วนแต่ตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีนั่นเอง ดังนั้น จึงไม่อาจจะขจัดความเคลือบแคลงสงสัยในความมีอคติลำเอียงให้หมดสิ้นไปได้ ทั้งนี้ การใช้ระบบควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลนั้น ขึ้นอยู่กับระบบศาลของแต่ละประเทศว่าประเทศนั้นๆ ใช้ระบบศาลแบบใด โดยอาจแบ่งได้เป็น 2 ระบบใหญ่ๆ คือ

ระบบศาลเดี่ยว อันมีศาลยุติธรรมตัดสินคดีทุกประเภทรวมทั้งคดีปกครอง โดยต้นแบบของระบบศาลเดี่ยวคือ ประเทศอังกฤษ ส่วนประเทศอื่นๆ ที่ใช้ระบบศาลเดี่ยว ส่วนใหญ่มักเป็นประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากประเทศอังกฤษ หรือใช้ระบบกฎหมายแบบ common law เนื่องจากแนวความคิดของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ common law นั้น ไม่ยอมรับการมีศาลปกครองเพราะมองว่าทำให้เกิดความไม่เสมอภาค

ระบบศาลคู่ หรือระบบที่มีการจัดตั้งศาลปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเฉพาะ โดยมีประเทศฝรั่งเศสเป็นต้นแบบ เช่น เบลเยียม เยอรมัน อิตาลี ออสเตรีย สวีเดน ซึ่งประเทศที่รับแนวความคิดการจัดตั้งศาลปกครองมักอยู่ในประเทศที่ใช้ระบบ civil law โดยประเทศเหล่านี้มองว่าการมีศาลปกครองจะทำให้การวินิจฉัยคดีปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับฝ่ายปกครองมากกว่าการให้ศาลยุติธรรมซึ่งผู้พิพากษาส่วนใหญ่มีความชำนาญในระบบกฎหมายเอกชน

ทั้งนี้ การที่ประเทศใดจะเลือกระบบศาลเดี่ยวหรือระบบศาลคู่จำเป็นต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ในแง่ประวัติศาสตร์การเมืองการปกครอง ระบบกฎหมาย และระบบศาลของประเทศนั้นๆ เป็นสำคัญ

หากเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการควบคุมภายในฝ่ายปกครองกับการควบคุมโดยการฟ้องคดีต่อศาล จะเห็นว่าการควบคุมภายในหรือการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองเปิดโอกาสให้มีการควบคุมได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง และการใช้ดุลพินิจหรือความเหมาะสมในการออกคำสั่ง แต่การฟ้องคดีต่อศาลนั้น ศาลจะ

ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยจะไม่ก้าวล่วงไปตรวจสอบความเหมาะสมในการทำคำสั่งทางปกครอง

2.4.5.2.2.4 การควบคุมโดยองค์กรฝ่ายปกครอง

จากที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ระบบควบคุมการใช้อำนาจรัฐต้องมีความหลากหลายให้ครอบคลุมกิจการของรัฐทุกด้านและต้องไม่ซ้ำซ้อนแต่เสริมซึ่งกันและกัน ทั้งยังต้องเหมาะสมกับกิจกรรมของรัฐแต่ละประเภทด้วย การควบคุมโดยองค์กรฝ่ายปกครองโดยทั่วไปมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้⁹⁴

- (1) ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการร้องทุกข์ และการพิจารณาคำร้องทุกข์ไว้อย่างแน่ชัด
- (2) ในการร้องทุกข์ ผู้ร้องทุกข์อาจใช้ข้ออ้างทางกฎหมายหรือข้ออ้างอย่างอื่น (เช่น ความไม่เป็นธรรม) มาเป็นเหตุผลในการร้องทุกข์ได้
- (3) องค์กรผู้พิจารณาคำร้องทุกข์อาจตรวจสอบการกระทำที่เป็นต้นเหตุแห่งการร้องทุกข์นั้นได้ทั้งในแง่ของความชอบด้วยกฎหมาย ความเหมาะสมทางบริหาร หรือความเหมาะสมทางการเมือง
- (4) หากองค์กรผู้พิจารณาเห็นว่าการกระทำที่เป็นต้นเหตุแห่งการร้องทุกข์นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เหมาะสมทางบริหาร หรือไม่เหมาะสมทางการเมือง ก็อาจมีคำสั่งระงับ ยกเลิก หรือเพิกถอนการกระทำดังกล่าวได้
- (5) เรื่องที่นำมาร้องทุกข์นั้น แม้ว่าองค์กรผู้พิจารณาจะได้พิจารณาและมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด (เช่น ให้ยุติเรื่อง) แล้ว ผู้ที่เกี่ยวข้องก็ยังสามารถหยิบยกเรื่องเดียวกันนั้นขึ้นมาร้องทุกข์ใหม่ได้อีก

การควบคุมโดยองค์กรฝ่ายปกครองอาจแบ่งออกเป็นการควบคุมโดยการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และการควบคุมโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ซึ่งเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองในกรณีที่มีการทุจริตประพฤติมิชอบโดยเฉพาะ ซึ่งปัจจุบันองค์กรดังกล่าวได้ถูก

⁹⁴ ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า 315.

ยุบเลิกไป มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ขึ้นแทน และในฝ่ายบริหารเองก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ขึ้น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.4.5.2.2.5 การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

การควบคุมฝ่ายปกครองโดยการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ถือเป็นองค์กรในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ถือเป็นองค์กรฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (ข้อพิพาททางปกครองระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ) โดยมีวิธีพิจารณาคล้ายกับวิธีพิจารณาความของศาล เพียงแต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังไม่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการได้เอง กล่าวคือ เมื่อพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ใดเสร็จแล้ว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังไม่มีผลบังคับได้เอง แต่จะต้องเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการอีกครั้งหนึ่ง⁹⁵ ซึ่งการดำเนินงานของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าว ถือเป็นที่มาของการจัดตั้งศาลปกครองในเวลาต่อมา

2.4.5.2.2.6 การควบคุมโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป)

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบ การควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ให้กระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบต้องอาศัยองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองเข้ามาควบคุมตรวจสอบในกรณีดังกล่าว ซึ่งในอดีตมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการทุจริตในภาครัฐ จนปัจจุบันหน่วยงานดังกล่าวถูกยุบเลิกไป และได้จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ขึ้นแทน โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เมื่อการดำเนินงานของป.ป.ช.มีปัญหาภาระงานล้นมือ ประกอบกับฝ่ายบริหารไม่มีหน่วยงานใดเป็นเครื่องมือในการควบคุมและตรวจสอบปัญหาการทุจริตในภาครัฐ ดังนั้นในปีพ.ศ.2551 จึงมีการจัดตั้งองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขึ้นอีกองค์กรหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ขึ้น เพื่อให้ฝ่ายบริหารมี

⁹⁵ ชาญชัย แสงวงศ์, การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร, หน้า 54.

เครื่องมือของตนเองในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวจะกล่าวถึงในบทที่ 4 ต่อไป

2.4.6 การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ด้วยเหตุที่ “อำนาจ” ก่อให้เกิดการกระทำ และเป็นรากฐานที่มาของการที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองใช้อำนาจนั้นกระทำการกิจกรรมต่างๆเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยผลิตผลจากการใช้อำนาจนั้นก่อให้เกิดการกระทำในทางกฎหมายมหาชนที่เรียกว่า “การกระทำทางปกครอง” ซึ่งหลักการเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองนั้นได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ผ่านมา ทั้งยังได้กล่าวถึงแนวคิดในการรับรองว่าการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายเอาไว้แล้วด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งหากเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจทางปกครองกระทำการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายก็จะต้องถูกควบคุมตรวจสอบ ซึ่งการใช้อำนาจที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายนี้อาจเกิดขึ้นจากสาเหตุ 4 ประการด้วยกัน ได้แก่ (1) การกระทำโดยไม่มีอำนาจ (2) การกระทำที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ (3) การกระทำเกินขอบอำนาจ หรือ (4) อาจเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อกฎหมาย ดังนั้น ในกรณีที่เกิดการใช้อำนาจที่ก่อให้เกิดการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายประการใดประการหนึ่งดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นแล้ว องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองก็ต้องมีภาระหน้าที่ในการควบคุมการใช้อำนาจในการกระทำทางปกครองนั้นๆให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมายด้วย

หลักการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐในกระทำทางปกครองที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นในหัวข้อนี้มีขึ้นเพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจมหาชนให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองเป็นการดำเนินกิจกรรมอันเป็นบริการสาธารณะ โดยฝ่ายปกครองมีการใช้อำนาจมหาชนซึ่งเป็นอำนาจเหนือที่อาจทำให้เกิดการกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ หลักการควบคุมการกระทำของรัฐฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองนี้ จึงมีทั้งก่อนและหลังการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง รวมถึงมีการควบคุมการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองทั้งภายในองค์กร ซึ่งเป็นการควบคุมบังคับบัญชา กับการกำกับดูแล และการควบคุมภายนอกองค์กรโดยอาศัยองค์กรต่างๆที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นเป็นองค์กรพิเศษ การควบคุมทางการเมือง ศาล รวมถึงการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายปกครองด้วยตนเอง

นอกจากนี้ ในการอาศัยหลักการควบคุมการกระทำทางปกครองเพื่อควบคุมให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจในการดำเนินการทางปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายนั้น จำต้องคำนึงถึง

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบการควบคุมตรวจสอบที่ดีด้วย ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้กล่าวไว้ในประเด็นเรื่องระบบการควบคุมตรวจสอบที่ดีไว้โดยสรุปว่า จะต้องมีความหลากหลายองค์กรที่เข้ามาควบคุมตรวจสอบ การตรวจสอบนั้นจะต้องมีความเหมาะสมกับกิจกรรมที่จะดำเนินการ ควบคุมองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบจะต้องมีความเป็นอิสระและสามารถถูกตรวจสอบได้ รวมทั้งมีกลไกในการให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยง่าย

ดังได้กล่าวไปแล้วว่า ปัญหาการทุจริตในภาครัฐนั้นเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีความจำเป็นจะต้องถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรใดองค์กรหนึ่ง สำหรับฝ่ายบริหาร หากมีปัญหาการทุจริตเกิดขึ้นจะมีองค์กรที่เข้ามาควบคุมตรวจสอบโดยเฉพาะ นั่นคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) โดยจะเห็นได้ว่า การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐถือเป็นมาตรการที่เป็นการควบคุมการกระทำทางปกครองในอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นการควบคุมภายหลังที่มีการกระทำทางปกครองออกไปแล้วและเกิดการทุจริตประทุมิชอบ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ก็จะเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำอันเป็นการทุจริตนั้นๆ โดยอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้

ทั้งนี้ การควบคุมการใช้อำนาจในการกระทำทางปกครองโดยอาศัยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ยังถือว่าเป็นการควบคุมตามหลักการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรของฝ่ายปกครองด้วยกันเอง เพราะคณะกรรมการดังกล่าวเป็นหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร สังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งตามสมมติฐานของวิทยานิพนธ์นี้ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวไว้ว่า การที่องค์กรดังกล่าวเป็นหน่วยงานรัฐฝ่ายบริหารด้วยกันเองเช่นนี้ อาจส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ และความเป็นอิสระ รวมถึงประสิทธิภาพในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ซึ่งรายละเอียดในประเด็นดังกล่าว จะหยิบยกมาวิเคราะห์อีกครั้งเมื่อถึงบทที่ 4 ที่จะกล่าวถึงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) โดยเฉพาะ

2.5 การทุจริตในภาครัฐและมาตรการของภาครัฐในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

สำหรับหัวข้อนี้จะทำการศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในภาครัฐ โดยจะศึกษาความหมายของการทุจริตในแง่มุมต่างๆ ทั้งความหมายของการทุจริตโดยทั่วไป ความหมายของการ

ทุจริตในทางอาญาที่มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดในทางอาชญาวิทยา และความหมายของการทุจริตในภาครัฐ รวมถึงสาเหตุของการทุจริตและผลเสียของการทุจริตด้วย จากนั้นจะกล่าวถึงมาตรการของภาครัฐในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยเป็นการศึกษาทบทวนถึงกฎหมาย กฎ ระเบียบ และมาตรการต่างๆ ของประเทศไทย ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อนำมาพิจารณาว่ามาตรการที่มีอยู่เพียงพอหรือไม่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

2.5.1 ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการทุจริต

2.5.1.1 ความหมายโดยทั่วไปของการทุจริต

การทุจริต หมายถึง ความประพฤติชั่ว คดโกง โกง ฉ้อโกง ทุจริตต่อหน้าที่ ไม่ซื่อตรง⁹⁶ ซึ่งโดยภาพรวมแล้ว การทุจริต ทุจริตต่อหน้าที่ การฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือการคอร์รัปชัน มีความหมายเดียวกัน คือ หมายถึง การคดโกง หรือการโกงกินตามภาษาชาวบ้าน โดยทั่วไปนั่นเอง

การทุจริตมีรูปแบบและความหลากหลายในการทุจริต ดังนี้⁹⁷

- (1) การคอร์รัปชันเกี่ยวกับการเงินและบัญชี เช่น เป็นเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีรับเงินแล้วไม่นำเข้าหน่วยงานของรัฐ แต่กลับเบียดบังยกยอกเป็นของตนเอง
- (2) การคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การใช้ตำแหน่งเอื้อประโยชน์ให้เอกชนรายใดรายหนึ่งได้รับประโยชน์มากกว่า
- (3) การคอร์รัปชันเกี่ยวกับการกระทำการหรือไม่กระทำการในตำแหน่งหน้าที่โดยไม่ชอบ เช่น มีหน้าที่ให้บริการแต่ไม่ให้บริการหรือบริการล่าช้าเพื่อหวังให้ได้ประโยชน์อามิสสินจ้างจากเอกชน
- (4) การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย เช่น เป็นผู้มีตำแหน่งหน้าที่แล้วกำหนดนโยบายอันมีผลทำให้เอกชนได้รับประโยชน์ หรือตนเองได้ประโยชน์

⁹⁶ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542, หน้า 534.

⁹⁷ กำชัย จงจักรพันธ์, รายงานการวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2550), หน้า 6.

(5) การคอร์รัปชันในกระบวนการยุติธรรม เช่น การทำสำนวนอ่อน ล้มคดี ตัดสินคดีไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง

(6) การคอร์รัปชันโดยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวม เช่น เป็นผู้บริหารหน่วยงาน แล้วทำให้หน่วยงานเป็นคู่สัญญาซื้อสินค้าจากบริษัทของตนเอง หรือเป็นผู้บริหารหน่วยงานที่เป็นคู่สัญญากับผู้รับเหมา และตนเองเป็นคู่สัญญากับผู้รับเหมารายนั้นในการซื้อสินค้าหรืออุปกรณ์ก่อสร้างจากตนเอง หรือเป็นคู่สัญญากับผู้รับเหมารายนั้นในการก่อสร้างบ้านให้กับตนเอง

(7) การคอร์รัปชันในการบริหารงาน เช่น เป็นผู้บริหาร เป็นรัฐมนตรี อนุมัติโครงการสาธารณูปโภคต่างๆไปในพื้นที่เฉพาะที่ตนเองหรือพรรคการเมืองของตนเองเท่านั้น กีดกันขัดขวางหรือไม่อนุมัติโครงการในพื้นที่ของพรรคการเมืองอื่น

(8) การคอร์รัปชันอื่นๆ เช่น เบิกค่าเช่าบ้านเหี้ย เบิกค่ารักษาพยาบาลเหี้ย เอาทรัพย์สินทางราชการไปใช้โดยไม่ถูกต้อง รถยนต์ราชการ วัสดุครุภัณฑ์ เบียดบังเวลาราชการไปในกิจการส่วนตัว

2.5.1.2 ความหมายของการทุจริตในทางอาญากับการกระทำความผิดในทางอาญาวิทยาที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในภาครัฐ

ตามประมวลกฎหมายอาญาไม่ได้บัญญัติคำว่า “ทุจริต” ไว้โดยตรง แต่ในมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัตินิยามคำว่า “โดยทุจริต” เอาไว้ ซึ่งมีความหมายว่า “เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น” การแสวงหาประโยชน์ดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือไม่ ไม่ต้องคำนึงถึง และแม้ว่าการแสวงหาประโยชน์จะไม่ทำให้ผู้อื่นเสียหาย ก็ถือว่าเป็นการกระทำโดยทุจริต

สำหรับคำว่า “ประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย” หมายความว่า ประโยชน์ที่ผู้แสวงหาไม่มีสิทธิที่จะได้ประโยชน์นั้นตามกฎหมาย การกระทำโดยทุจริตในทางกฎหมายอาญาจึงพิจารณาว่า จะทุจริตหรือไม่อยู่ที่มูลเหตุซึ่งจงใจพิเศษที่จะแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองหรือผู้อื่นในเมื่อประโยชน์นั้นเป็นประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

คำว่า “โดยทุจริต” ในทางกฎหมายอาญาจึงมีความหมายที่ใกล้เคียงกับความหมายของคำว่า “ทุจริต” ในความหมายทั่วไป ที่หมายถึง ความประพฤติชั่ว คดโกง โกง ฉ้อโกง

ทุจริตต่อหน้าที่ ไม่ซื่อตรง การทุจริตนั้นหากกระทำผิดต่อกฎหมายที่บัญญัติไว้ว่าเป็นความผิด ย่อมเป็นความผิดตามกฎหมาย ซึ่งการกระทำทุจริตมักจะมีบทลงโทษในทางอาญา เช่น การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ (มาตรา 147) การทุจริตต่อเจ้าพนักงานในการยุติธรรม (มาตรา 167) เป็นต้น

การทุจริตถือได้ว่าเป็นอาชญากรรมรูปแบบหนึ่ง เนื่องจากการกระทำ ความผิดตามกฎหมายอาญา และการกระทำในทางอาชญาวิทยาถือว่ามีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด เพราะต่างมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างสำคัญกับอาชญากรรมซึ่งกฎหมายได้บัญญัติไว้ว่าเป็นความผิด

คำว่า “อาชญากรรม” คือ การกระทำความผิดที่เป็นการละเมิดกฎหมายอาญาและขัดต่อหลักศีลธรรมในสังคมโดยผู้กระทำความผิดมีเจตนาชั่วร้าย อาชญากรรมมีหลายประเภท โดยมีการจำแนกประเภทของอาชญากรรมตามหลักจริยธรรมหรือศีลธรรมซึ่งนักอาชญาวิทยา มักกล่าวถึง ได้แก่⁹⁸

(1) อาชญากรรมที่มีความผิดในตัวเองหรือมีความผิดทางศีลธรรมซึ่งนักอาชญาวิทยาเรียกว่า “Mala in se” อันได้แก่ ฆาตกรรม ปล้น ฆี ชิงทรัพย์ การทำแท้ง การฆ่าตัวตาย การค้าอาวุธปืนเถื่อน การลักลอบตัดไม้ทำลายป่า ฯลฯ

(2) อาชญากรรมที่ไม่มีความผิดในตัวเอง แต่ถือเป็นความผิดตามที่กฎหมายกำหนดห้ามไว้ “Mala prohibita” เช่น การละเมิดกฎหมายแรงงาน การละเมิดลิขสิทธิ์ การลอกเลียนแบบสินค้า การขายของหนีภาษี การขับรถยนต์โดยไม่มีใบขับขี่ ฯลฯ

ในปัจจุบันนิยมแบ่งอาชญากรรมออกเป็น 5 ประเภท ตามลักษณะพฤติกรรมคือ อาชญากรรมปราศจากผู้เสียหาย อาชญากรรมพื้นฐาน อาชญากรรมองค์การ อาชญากรรมคอปกขาว และอาชญากรรมพิเศษ โดยมีรายละเอียด ดังนี้⁹⁹

ประเภทแรก อาชญากรรมปราศจากผู้เสียหาย เป็นศัพท์ทางอาชญาวิทยา หมายถึง อาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดศีลธรรมจรรยาของบุคคล และการที่เรียกว่า อาชญากรรมปราศจากผู้เสียหายก็เพราะผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายคือบุคคลคนเดียวกัน เช่น ความผิดเกี่ยวกับการพนัน การค้าประเวณี การทำแท้ง เมาสุราขับรถเป็นเหตุให้ตนเองประสบอุบัติเหตุ การฆ่าตัวตาย เป็นต้น ตามหลักอาชญาวิทยา อาชญากรรมปราศจากผู้เสียหายเป็น

⁹⁸ ประเทือง ธนียผล, อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา[ออนไลน์], 5 มีนาคม 2555. แหล่งที่มา <http://e-book.ram.edu/e-book/inside/html/dlbook.asp?code=LW440%2848113%29>

⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-14.

อาชญากรรมซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับอาชญากรรมประเภทอื่นๆแล้วจัดว่าเป็นภัยอันตรายต่อสังคมในระดับต่ำ

ประเภทที่สอง อาชญากรรมพื้นฐาน หมายความว่า อาชญากรรมที่เกี่ยวกับการประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน ร่างกาย และหรือชีวิตของบุคคลอื่น เช่น ลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ฆาตกรรม ฆ่าผู้อื่น เป็นต้น นอกจากนี้ อาชญากรรมพื้นฐานยังแยกได้อีก 2 ประเภท ได้แก่ อาชญากรรมพื้นฐานที่ไม่ใช้กำลังรุนแรงและอาชญากรรมพื้นฐานที่ใช้กำลังรุนแรง กล่าวได้ว่าอาชญากรรมพื้นฐานนั้นเกิดมาพร้อมกับมนุษยชาติและเป็นอาชญากรรมที่ปรากฏอยู่ทั่วไปในสังคม โดยอาจแตกต่างกันที่ความถี่และความรุนแรงเป็นสำคัญ

ประเภทที่สาม อาชญากรรมองค์กร หรืออาชญากรรมร่วมกระทำ ความผิด หมายความว่า อาชญากรรมซึ่งอาชญากรได้รวมตัวเข้าด้วยกันตามสายการบังคับบัญชาในรูปขององค์กร โดยจัดการวางแผนและการดำเนินงานเพื่อประกอบธุรกิจที่ผิดกฎหมายทุกอย่างมีระบบและเป็นขบวนการ บางครั้งถ้าจำเป็นก็จะใช้วิธีการรุนแรง ซึ่งส่วนใหญ่จะมีอิทธิพลทางการเงิน เศรษฐกิจและการเมืองหนุนหลังให้ความช่วยเหลือ ทำให้สามารถประกอบธุรกิจที่ทุจริตต่างๆได้สะดวก เช่น การค้ายาเสพติด ค้าผู้หญิง ค้าอาวุธสงคราม สิ้นค้าหนีภาษี สลากกินรวบ เป็นต้น ซึ่งผู้บริหารระดับสูงของอาชญากรรมประเภทนี้มักถูกเรียกว่า มาเฟีย (Mafia) หรือเจ้าพ่อ

ประเภทที่สี่ อาชญากรรมคอปกขาว หมายความว่า อาชญากรรมซึ่งผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่การงาน ไม่ว่าจะในภาครัฐราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน และได้ใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนไปในทางที่ไม่ชอบ เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตน เช่น ข้าราชการรับเงินค่าคอมมิชชั่นในการประมูลก่อสร้างสถานที่ราชการ ในอดีตขอบเขตของอาชญากรรมคอปกขาวมักมุ่งเพียงการแสวงหาประโยชน์ส่วนตนจากตำแหน่งหน้าที่การงานของข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจในลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ในปัจจุบันขอบเขตของความหมายของอาชญากรรมคอปกขาวได้ขยายไปถึงการแสวงหาผลประโยชน์โดยไม่ชอบของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในภาคเอกชน รวมทั้งการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างบุคคลระดับสูงของภาคเอกชนและราชการด้วย

ด้วยเหตุนี้ อาชญากรรมคอปกขาวจึงถูกขนานนามว่าเป็นอาชญากรรมของชนชั้นสูง ในขณะที่อาชญากรรมพื้นฐานเป็นอาชญากรรมของชนชั้นต่ำ อาชญากรรมของชนชั้นสูงแม้จะไม่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรุนแรงดังเช่นกรณีของอาชญากรรมองค์กร แต่ก็มีจุดหมายปลายทางที่มุ่งถึงผลประโยชน์ตอบแทนในทางที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การควบคุมอาชญากรรมคอปกขาวเป็นเรื่องที่ซับซ้อนมากเพราะการประกอบอาชญากรรมดังกล่าว นอกจากจะ

เกี่ยวข้องกับบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งอันเป็นที่ยกย่องของคนในสังคมแล้ว การประกอบอาชญากรรมคอกปกขาวยังมีลักษณะซ่อนเร้นจากสายตาและการสังเกตของสาธารณชนและสื่อมวลชนต่างๆ อีกทั้งพฤติกรรมของอาชญากรรมคอกปกขาวมักจะพัฒนาไปกับความเจริญทางเทคโนโลยีที่ทันสมัยทำให้การค้นพบและเปิดเผยอาชญากรรมประเภทนี้จึงมีระดับที่ต่ำมาก ทั้งนี้ที่นักอาชญาวิทยาเชื่อว่าอาชญากรรมดังกล่าวน่าจะแพร่หลายทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา อาชญากรรมคอกปกขาวทำลายระเบียบของสังคมและทำให้เกิดผลเสียหายต่อคนในอาชีพเดียวกัน หรืออาชีพที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งบ่อนทำลายประเทศชาติอย่างมหาศาล

ปัจจุบันประเทศต่างๆได้พยายามใช้มาตรการทางกฎหมายควบคุมและกำหนดโทษให้สูงขึ้นเพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมคอกปกขาว โดยอาชญากรรมคอกปกขาวนี้เองที่ถือว่าเป็นการกระทำทุจริตในภาครัฐ สำหรับประเทศไทย มีกฎหมายหลายฉบับและมีองค์กรหลายองค์กร เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เป็นต้น ที่เข้ามาควบคุมดูแลปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตในรูปแบบของอาชญากรรมคอกปกขาว ซึ่งจะได้กล่าวถึงกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐในหัวข้อที่ 2.5.4 ต่อไป

ประเภทสุดท้าย อาชญากรรมพิเศษ หมายความว่ารวมถึง อาชญากรรมซึ่งมีลักษณะแตกต่างไปจากอาชญากรรมที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่อาชญากรรมเหล่านี้มีความสำคัญและต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ เช่น อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ อาชญากรรมก่อการร้าย เป็นต้น อาชญากรรมประเภทนี้มีความซับซ้อนคล้ายกับอาชญากรรมคอกปกขาว ซึ่งกระบวนการยุติธรรมไม่สามารถดำเนินการเองได้โดยลำพัง แต่ต้องอาศัยความร่วมมือในการดำเนินการจากหลายองค์กรทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ

2.5.1.3 ความหมายของการทุจริตในภาครัฐ

จากที่ได้พิจารณาข้างต้นถึงความหมายของคำว่า “ทุจริต” และคำว่า “โดยทุจริต” ตามกฎหมายอาญา ทำให้ทราบว่า การทุจริตถือเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่ง และอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในภาครัฐ ได้แก่ อาชญากรรมคอกปกขาว อย่างไรก็ตาม การจะทำความเข้าใจคำว่า “ทุจริต” ให้ครอบคลุม จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงความหมายของการทุจริตในภาครัฐด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อให้เข้าใจถึงการกระทำดังกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และสามารถจำแนกได้ว่าการทุจริตในภาครัฐนั้นมีความแตกต่างจากการกระทำผิดในทางอาญา ที่เป็นเช่นนี้เพราะการทุจริต

ในภาครัฐเป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐดังเช่นผู้กระทำความผิดในทางอาญา อาจทำให้กระทบต่อบริการสาธารณะของรัฐได้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของการทุจริตไว้ว่า “การทุจริตต่อหน้าที่” หมายถึง ปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ได้ให้ความหมายของการทุจริตในลักษณะต่างๆไว้ในมาตรา 3 ดังนี้

“ทุจริตในภาครัฐ” หมายความว่า ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบในภาครัฐ

“ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่ หรือปฏิบัติ หรือละเว้นปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

“ประพฤติมิชอบ” หมายความว่า ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน

จากที่พิจารณามาทั้งหมด อาจสรุปได้ว่า “การทุจริตในภาครัฐ” หมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐไปในทางที่ไม่ถูกต้อง เป็นพฤติการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะมีตำแหน่งหน้าที่ในเรื่องนั้นหรือไม่ เพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การกระทำทุจริตถือเป็นอาชญากรรมที่มีผลกระทบร้ายแรงต่อสังคม และมีลักษณะเฉพาะตัวของกระทำความผิดที่แตกต่างไปจากอาชญากรรมทั่วไป อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้ทุจริตเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ การดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามที่มีความแตกต่างจากอาชญากรรม

ทั่วไปด้วย เพื่อให้การแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพ และกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐน้อยที่สุด สำหรับมาตรการในการป้องกันและปราบปรามจะได้กล่าวในหัวข้อที่ 2.5.4 และหัวข้อที่ 2.5.5 ต่อไป

2.5.2 สาเหตุของการทุจริตในภาครัฐ

สาเหตุของการทุจริตในภาครัฐ อาจแยกพิจารณาได้ 2 ประการ ได้แก่ มูลเหตุหรือสาเหตุจากภายในของผู้กระทำ และมูลเหตุหรือสาเหตุจากภายนอกและสิ่งแวดล้อม¹⁰⁰

2.5.2.1 มูลเหตุหรือสาเหตุจากภายในของผู้กระทำ

การที่จะเกิดการคอร์รัปชันหรือไม่ขึ้น เมื่อพิจารณาจากด้านตัวของผู้กระทำเอง ผู้กระทำจะต้องมีการไตร่ตรองใคร่ครวญถึงองค์ประกอบต่างๆรวม 4 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก “โอกาส” โดยสัญชาตญาณของมนุษย์ทุกคนย่อมจะต้องมีความกลัว ความหวาดระแวงนานาประการ การกระทำใดก็ตามที่ตามปกติจะไม่กระทำจนกว่าจะมั่นใจหรือเชื่อใจได้ว่ามีช่องทางที่ทำได้ การทุจริตคอร์รัปชันก็เช่นเดียวกัน ตามปกติแล้วจะยังไม่กระทำการทุจริตคอร์รัปชันจนกว่าจะมีช่องโอกาสที่ตนเชื่อว่าเมื่อกระทำลงไปแล้วจะไม่ถูกจับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากผู้กระทำอยู่ในตำแหน่งที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบซึ่งเปิดโอกาสให้คอร์รัปชันได้กว้างขวาง ประกอบกับความง่ายที่จะกระทำการก็จะยิ่งทำให้มีโอกาสกระทำการทุจริตคอร์รัปชันได้มากขึ้น

ประการที่สอง “สิ่งจูงใจ” เมื่อมีโอกาสแล้วก็ต้องพิจารณาว่ามีสิ่งจูงใจหรือไม่อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งขนาดของผลประโยชน์ที่จะได้รับหรือขนาดของผลประโยชน์ที่สูญเสียไปเมื่อจะทำการทุจริตคอร์รัปชัน

ประการที่สาม “การเสี่ยงภัย” ซึ่งต้องพิจารณาดูว่าหากกระทำลงไปแล้วผลที่จะคุ้มค่าหรือไม่ หากกรณีถูกจับได้หรือถูกตรวจพบเข้า

ประการสุดท้าย “ความซื่อสัตย์” เป็นองค์ประกอบสำคัญ หากข้าราชการพนักงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความซื่อสัตย์แล้ว ถึงแม้จะมีโอกาสนั้นก็ย่อมจะไม่พึงปรารถนากระทำ

¹⁰⁰ กมล สกลเดชา, “การทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมาย ในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 30-31.

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นแน่ และนับว่าความซื่อสัตย์นั้นเป็นตัวสกัดกั้นกิเลสก็ว่าได้ สำหรับผู้ที่ไม่ซื่อสัตย์สุจริตแล้วองค์กรประกอบประการอื่นๆอาจหาทางป้องกันได้ แต่ความไม่ซื่อสัตย์นี้เป็นเรื่องที่แม้แต่ในต่างประเทศก็ยอมรับว่าเป็นเรื่องที่ยากและปราบปรามได้ยาก

2.5.2.2 มูลเหตุหรือสาเหตุจากภายนอกและสิ่งแวดล้อม

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่ามูลเหตุภายในของผู้กระทำการทุจริตคอร์รัปชันเอง ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ แต่ไม่ว่าจะเป็นโอกาส แรงจูงใจ และความซื่อสัตย์นั้น ย่อมมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับมูลเหตุจูงใจจากภายนอกหรือสิ่งแวดล้อม 8 ประการ ดังนี้¹⁰¹

(1) มูลเหตุหรือสาเหตุทางด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ

มีการกล่าวอ้างกันว่ามูลเหตุหรือสาเหตุที่ข้าราชการ พนักงานของรัฐ กระทำการทุจริตคอร์รัปชันเนื่องมาจากรายได้น้อยไปไม่ได้สัดส่วนกับค่าครองชีพ ซึ่งอาจเป็นสาเหตุใหญ่ที่สุดของการทุจริตคอร์รัปชันในวงการของข้าราชการชั้นผู้น้อย การที่สภาพของสังคมไทยที่ทุกยุคทุกสมัยมีความแตกต่างระหว่างบุคคลมาก รายได้ส่วนใหญ่ของข้าราชการไทยคือเงินเดือนซึ่งหมายถึงเงินที่ได้มาจากงบประมาณแผ่นดินซึ่งถือว่าต่ำมากเมื่อเทียบกับค่าครองชีพที่สูงขึ้นเรื่อยๆ จึงส่งผลให้ข้าราชการไทยต้องดิ้นรนแสวงหาประโยชน์เพื่อให้ฐานะทางเศรษฐกิจของตนเองดีขึ้น

(2) มูลเหตุหรือสาเหตุด้านการเมือง

สาเหตุด้านการเมืองนี้จะเกี่ยวพันกับนักการเมืองที่มีการใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมากเพื่อหาเสียงเลือกตั้งในแต่ละครั้ง เมื่อได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรก็ย่อมคิดถึงเงินที่ได้ลงทุนไปมากกว่าอุดมคติทางการเมือง ทั้งนี้ก็เพื่อให้ได้ทุนที่ลงไปกลับคืนมา จึงเป็นสาเหตุหนึ่ง ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในทางการเมือง

(3) มูลเหตุหรือสาเหตุจากสภาพแวดล้อมทางสังคม

สำหรับประเทศไทย ด้วยเหตุที่สภาพสังคมของประเทศไทยแต่เดิมมีลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์กับการทุจริตในวงราชการเป็นอย่างมาก แต่ปัจจุบันความนิยมในวัตถุนิยมมีสูงมากขึ้น ประกอบกับคุณธรรมในสังคมน้อยลงตามลำดับ ความต้องการทางด้านวัตถุที่มีมากขึ้นในขณะที่รายได้ไม่ได้สัมพันธ์กับรายจ่าย เป็นเหตุให้เกิดความดิ้นรนเพื่อการอยู่รอดอย่างมีเกียรติ

¹⁰¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32-57.

นอกจากนี้ การที่สังคมไทยปัจจุบันไม่ถือกันว่าการทุจริตคดโกงเป็นเรื่องที่น่าอับอายหรือเสียหาย แต่กลับมีค่านิยมว่าถ้ามีเงินก็สามารถเข้าสังคมได้ทุกแห่ง ยิ่งทำให้สร้างความเชื่อไปว่าเงินเท่านั้นที่มีความสำคัญยิ่งใหญ่มากกว่าอะไรสำหรับสังคมในยุคนี้ เพราะยิ่งโกงยิ่งมีเกียรติ เงินมากยิ่งทำให้มีหน้ามีตาในสังคม ปัญหาการทุจริตจึงทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

การที่ระบบสังคมของไทยยังอยู่ในรูปแบบของระบบเจ้าขุนมูลนาย คือ ราษฎรเกรงกลัวข้าราชการหรือผู้ที่มีตำแหน่งยศศักดิ์ ข้าราชการมักทำตัวเป็นนายเหนือหัวราษฎรตลอดมา ยิ่งทำให้เกิดทัศนคติที่ผิดในการยกย่องเชิดชูว่าการทุจริตไม่ได้เป็นการกระทำที่น่ารังเกียจเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ ความไม่รู้หนังสือและการขาดความรู้หรือความเจนจัดก็เป็นอีกปัญหาหนึ่ง เนื่องจากความไม่รู้หนังสือทำให้ไม่ทราบว่าจะดำเนินการกับเจ้าพนักงานได้อย่างไร การไม่ทราบกฎหมาย ทำให้เป็นช่องทางการทุจริตของข้าราชการได้ง่ายขึ้น

(4) มูลเหตุหรือสาเหตุจากการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ

การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพหมายถึง การปกครองบังคับบัญชาที่หละหลวม ผู้ใต้ปกครองหรือผู้บังคับบัญชาไม่สุจริต การบริหารงานจึงล้มเหลวเป็นส่วนรวม ความบกพร่องในการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพเปิดโอกาสให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ เนื่องจาก ยิ่งระบบการบริหารของประเทศไม่เป็นแบบอย่างเดียวกันและเป็นทางการมากเท่าใด การทุจริตคอร์รัปชันจึงมีมากขึ้นเท่านั้น และด้วยความอ่อนแอทางกำลังของสังคมที่ไม่สามารถขึ้นนำการปฏิบัติงานเจ้าพนักงานรัฐได้ จึงเปิดโอกาสให้การบริหารงานเป็นไปตามความประสงค์ของเจ้าพนักงาน การที่ประชาชนและเจ้าพนักงานส่วนใหญ่ยังไม่รู้ความแตกต่างระหว่างผลประโยชน์ของสาธารณะกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลยิ่งเปิดโอกาสให้เกิดการทุจริตได้มากขึ้น

นอกจากนี้ ในระบอบราชการยังมีระบบการเสนอหนังสือตามลำดับชั้น และมีกฎหมายเกี่ยวกับวินัยสนับสุนนไม่ให้การกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชา (เว้นแต่ในกรณีพิเศษ) หนังสือเช่นบางฉบับจึงต้องเขียนผ่านโต๊ะต่างๆ เป็นบ่อเกิดของการชักช้าที่เรียกกันว่า “เรดเทป” เมื่อราษฎรไม่สามารถทนทานต่อการชักช้าเช่นนี้ได้ จึงยอมทุ่มเททุกอย่างเพื่อให้เรื่องผ่านอย่างรวดเร็วและเสร็จเร็ว นี่คือบ่อเกิดประการหนึ่งของการทุจริตในวงราชการ

(5) มูลเหตุหรือสาเหตุเกิดจากกฎหมายหรือระเบียบมีช่องว่างหรือมีข้อบกพร่อง

ในทางกฎหมาย คติทางด้านวิธีพิจารณาความที่ถือว่า “บุคคลยังบริสุทธิ์ อยู่จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดจริง” แต่การทุจริตคอร์รัปชันมิได้เป็นอาชญากรรมที่เห็นได้โจ่งแจ้ง หาพยานหลักฐานได้ง่าย ยิ่งไปกว่านั้น การทุจริตคอร์รัปชันยังก่อให้เกิดประโยชน์แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย จึงไม่ค่อยมีฝ่ายใดยอมเปิดเผยออกมา และถ้าหากมีผู้จะปรารภจะเปิดเผยความจริงในเรื่องนี้ กฎหมายหมิ่นประมาทจะยับยั้งไว้ ทั้งกฎหมายของประเทศต่างๆเกือบทุกประเทศต่างเอาผิดกับบุคคลผู้ให้สินบนเท่ากับผู้รับสินบน จึงไม่ค่อยมีผู้ให้สินบนคนใดกล้าดำเนินคดีกับผู้รับสินบนเลย

(6) มูลเหตุหรือสาเหตุจากการมีตำแหน่งหน้าที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำความผิด

อาจกล่าวได้ว่า หากปราศจากอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ราชการเสียแล้ว การทุจริตคอร์รัปชันก็เกิดได้ยาก แม้จะมีสภาพแวดล้อมประการอื่นประกอบอยู่ด้วยก็ตาม ส่วนราชการใดจะมีการคอร์รัปชันหรือไม่ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของผู้นำและความยึดมั่นในหลักจริยธรรมหลายกรณีของการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นเพราะผู้นำอ่อนแอ การทุจริตส่วนมากในส่วนราชการเจ้าหน้าที่ระดับสูงไม่สามารถควบคุมเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยให้อดทนต่อความเย้ายวนของสินบนได้ ข้ำรายไปกว่านั้นเจ้าหน้าที่ระดับสูงเหล่านั้นก็ทุจริตเสียเอง มีตัวอย่างอยู่เสมอในประเทศด้อยพัฒนาที่ผู้นำกระทำการคอร์รัปชันจนเป็นเหตุให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม การทุจริตจึงเกิดขึ้น

(7) มูลเหตุหรือสาเหตุเกิดจากการตกอยู่ในภาวะแวดล้อมและอิทธิพลของผู้ทุจริต

อาจเรียกได้ว่าความจำเป็นบีบบังคับให้เอาอย่าง ความจริงในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันนั้นแต่เดิมคนไทยไม่ค่อยมีนิสัยในทางนี้ เพราะนิสัยของคนไทยหยิ่งในเกียรติ รักศักดิ์ศรี แต่อย่างไรก็ตามเมื่อยุคสมัยเปลี่ยนแปลงไป การตกอยู่ในภาวะแวดล้อมและอิทธิพลของผู้ทุจริต ย่อมมีทางเป็นไปได้ที่ผู้นั้นจะต้องหาทางทุจริตด้วย ข้าราชการจำนวนไม่น้อยที่บ่นในที่ลับและเปิดเผยว่าตนเองไม่อยากยุ่งเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันใดๆเลย แต่จะอย่างไรก็ได้ เมื่อการทุจริตคอร์รัปชันเป็นเรื่องของ “ระบบ” จากสาเหตุดังกล่าวจึงทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันขึ้น

(8) มูลเหตุหรือสาเหตุด้านอื่นๆ

นอกจากมูลเหตุหรือสาเหตุต่างๆที่กล่าวมาแล้ว สาเหตุอื่นๆที่ทำให้เกิดการทุจริตในระบบราชการอาจพิจารณาได้อีก 2 ประการ คือ

ประการแรก อิทธิพลของภริยาหรือผู้หญิง เนื่องจากภริยามีบทบาทสำคัญและมีความใกล้ชิดกับสามีผู้มีอำนาจหน้าที่และผลประโยชน์มากที่สุด ด้วยเหตุนี้เอง ผู้ที่แสวงหาประโยชน์จากข้าราชการจึงชอบที่จะเข้าหา “คุณนาย” หรือเรียกว่า “เข้าทางหลังบ้าน” แม้ในบางกรณีที่สามีอาจจะไม่อยากจะเกี่ยวกับการทุจริตแต่ก็ต้องจำใจทุจริต เพราะกลัวภริยาจะไม่พอใจหรือทนต่อการรับร่ำไม่ไหว ยิ่งปัจจุบันสตรีมักมีรสนิยมฟุ้งเฟ้อ ต้องการอวดตนว่ามั่งมีและมีฐานะทางสังคม พฤติกรรมต่างๆ เหล่านี้ถ้าสตรีนั้นมีข้าราชการที่มีอำนาจหน้าที่และมีช่องทางเปิดโอกาสพร้อมแล้ว ก็อาจจูงใจหรือร่วมกันกับสามีกระทำการทุจริตคอร์รัปชันได้

ประการที่สอง การพนัน การพนันเป็นสาเหตุประการสำคัญอย่างหนึ่งในการทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากการพนันเป็นต้นเหตุของปัญหาอาชญากรรมและการทุจริตคอร์รัปชันก็เป็นการกระทำความผิดอีกรูปแบบหนึ่ง ปัญหาในเรื่องการพนันและอบายมุขอื่นๆ เป็นต้นเหตุให้สูญเสียทรัพย์สินเงินทองมากมาย และหากผู้ที่ติดการพนันนั้นเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐก็อาจเปิดโอกาสให้เกิดการทุจริตในภาครัฐได้

2.5.3 ผลเสียของการทุจริตในภาครัฐ

การทุจริตในภาครัฐส่งผลเสียอย่างมากมายหลายประการ ดังนี้¹⁰²

ประการแรก ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ การทุจริตก่อให้เกิดผลกระทบหรือผลเสียหายหลายประการ ในด้านเศรษฐกิจคือรัฐสูญเสียเงินและรายได้ไปเพราะการทุจริต รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นในการก่อสร้างอาคารสถานที่ หรือสาธารณูปโภคต่างๆ เพื่อบริการประชาชน คุณภาพงาน อาคารสถานที่ สาธารณูปโภค ถนน ไฟฟ้า ฯลฯ ของภาครัฐลดลง ทรัพยากรต่างๆ ไม่ถูกนำมาใช้เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม

ประการที่สอง ผลกระทบต่อสังคมวัฒนธรรม การทุจริตคอร์รัปชันที่ดำรงอยู่ในสังคมไทย และแพร่ขยายตัวมากขึ้นเรื่อยๆ จนเป็นปรากฏการณ์ที่ทำให้ประชาชนโดนเฉพาะอย่างยิ่งเด็กและเยาวชนเข้าใจคลาดเคลื่อนและมีทัศนคติ หรือแนวคิดว่าการทุจริตคอร์รัปชันไม่ใช่เรื่องเสียหาย ไม่ใช่เรื่องเลวร้าย ผู้ใหญ่หรือใครๆ ก็ทุจริตกันและยังสามารถอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข ไม่มีใครตำหนิว่ากล่าว กฎหมายก็ไม่สามารถนำคนที่ทุจริตมาลงโทษได้ แนวความคิด ค่านิยมที่ทนได้และยอมรับการทุจริตคอร์รัปชันก็จะกลายเป็นวัฒนธรรมของคนในสังคมไป เข้าลักษณะที่ว่า “เป็นเรื่องที่

¹⁰² กำชัย จงจักรพันธ์, รายงานการวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, หน้า 7-8.

ผิด แต่เมื่อทำกันมากก็เลยเป็นสิ่งที่ยอมรับได้” ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้สอดคล้องกับการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการทุจริตของนักการเมืองว่า “ทุจริตก็ได้ ขอให้ทำงานก็แล้วกัน” ผลกระทบนี้หากไม่ได้รับการป้องกันแก้ไขโดยด่วน สังคมไทยอาจเป็นสังคมที่ใครๆก็มีโอกาสคดโกงได้

ประการสุดท้าย ผลกระทบต่อประเทศชาติ องค์กรนานาชาติองค์กรหนึ่ง ได้แก่ องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้ทำการสำรวจประเทศไทยมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2538 จนถึงปี พ.ศ.2549 รวม 12 ปี ผลปรากฏว่าประเทศไทยได้คะแนนเฉลี่ย 3.3 คะแนน จาก 10 คะแนน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในรอบ 12 ปี ประเทศไทยมีการทุจริตคอร์รัปชันมาาก ภาพลักษณ์ของประเทศไทยในเอเชียก็ยังคงอยู่ในอันดับรองสุดท้าย โดยมีประเทศฟิลิปปินส์อยู่ในอันดับสุดท้าย ผลสำรวจนี้ได้เผยแพร่ไปทั่วโลก ย่อมทำให้ความน่าเชื่อถือที่นานาชาติมีต่อประเทศไทยลดน้อยลง ผลกระทบในแง่ของความน่าเชื่อถือและชื่อเสียงของประเทศนั้นเป็นผลกระทบในภาพกว้างที่สุดที่ประเทศไทยได้รับจากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และนับเป็นผลกระทบที่รุนแรงมากเพราะเมื่อนานาชาติขาดความเชื่อมั่นก็จะไม่เข้ามาลงทุนและติดต่อค้าขายด้วย

2.5.4 มาตรการป้องกันการทุจริต

ประเทศไทยมีมาตรการในการป้องกันการทุจริตซึ่งแฝงอยู่ในหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมทั้งกฎหมายและกฎ ระเบียบขององค์กรต่างๆ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.5.4.1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

2.5.4.1.1 ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) หรือหลักธรรมาภิบาล¹⁰³ เป็นหลักการสากลที่ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานระดับสากลว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ เมื่อปีค.ศ.1989 เป็นครั้งแรกที่พบว่ามีการนำคำว่า Good Governance มาใช้ โดยปรากฏในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) เรื่อง “Sub-Sahara Africa from Crisis to Sustainable Growth” กล่าวถึงความสำคัญของการมี Good Governance และการฟื้นฟูเศรษฐกิจ รวมถึงอธิบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลที่ดีหรือธรรมาภิบาลว่าหมายถึงความถึง “ลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจในการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและทางสังคมของประเทศ

¹⁰³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, การจัดระดับการกำกับดูแลองค์กรภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552), หน้า 2.

เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งครอบคลุมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ การบริหารจัดการภาครัฐ ภาวะรับผิดชอบ กรอบตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาความโปร่งใสและข้อมูลข่าวสาร”

ต่อมากองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) ทำการศึกษาและวิเคราะห์การให้ประเทศต่างๆกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พบว่า ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศคือ การที่ประเทศนั้นมี Good Governance ต่อจากนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับ Good Governance ได้รับการถ่ายทอดผ่านหน่วยงานต่างๆ เช่น คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP) สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) เป็นต้น

ธรรมาภิบาลเริ่มมีบทบาทในประเทศไทยหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจ เมื่อปี พ.ศ.2540 ซึ่งส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคม สาเหตุสำคัญหนึ่งเกิดจากการกำกับดูแลขององค์การสหประชาชาติทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมีความบกพร่อง ขาดประสิทธิภาพ รวมถึงการกระทำผิด ททุจริต และขาดศีลธรรม ทำให้ประเทศไทยมีการบังคับใช้กฎหมายและปรับแก้กฎหมายต่างๆ เพื่อก่อให้เกิดและเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการทุกภาคส่วนในประเทศ โดยมีการนำหลัก Good Governance บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับต่างๆเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานขององค์กร ซึ่งในภาครัฐ การบริหารงานของราชการยังมีปัญหาในหลายๆเรื่อง เช่น ระบบการบริหารราชการขาดความยืดหยุ่น ข้าราชการไม่สามารถปรับกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม ให้การปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลก ส่งผลให้เกิดปัญหาทั้งในระดับโครงสร้างระดับนโยบาย และระดับการปฏิบัติการของราชการ

ต่อมารัฐบาลได้นำหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มากำหนดไว้ในเจตนารมณ์ของกฎหมายต่างๆ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 (ได้ยกเลิกแล้วเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ.2547) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 มาตรา 3/1 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 78(4)

2.5.4.1.2 หลักการที่สำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้นำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบของไทย หลักธรรมาภิบาลในระดับสากล อีกทั้งแนวคิดสำหรับใช้ในการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มาวิเคราะห์หาจุดร่วม พบว่าหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่จำเป็นสำหรับภาครัฐของไทยควรประกอบด้วย 10 องค์ประกอบ ได้แก่¹⁰⁴

(1) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ตนได้รับงบประมาณมาดำเนินการ รวมถึงสามารถเทียบเคียงกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายคลึงกัน และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึงมีการติดตามประเมินผล และพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

(2) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดี ที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงานโดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสม ให้องค์การสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุนแรงงานและระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม

(3) การตอบสนอง (Responsiveness) การให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด และสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองความคาดหวัง ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้เสียที่มีความหลากหลาย และมีความแตกต่าง

(4) ภาระรับผิดชอบ (Accountability) การแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ

¹⁰⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

(5) ความโปร่งใส (Transparency) กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ซึ่งแจ้งได้เมื่อมีข้อสงสัยและสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่างๆ และสามารถตรวจสอบได้

(6) การมีส่วนร่วม (Participation) กระบวนการที่ข้าราชการประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา

(7) การกระจายอำนาจ (Decentralization) การถ่ายโอนอำนาจในการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจ จากส่วนราชการส่วนกลางให้แก่หน่วยการปกครองอื่น เช่น การบริหารส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน ไปดำเนินการแทนโดยมีอิสระตามสมควร รวมถึงการมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่บุคลากร โดยมุ่งเน้นการสร้าง ความพึงพอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสีย การปรับปรุงกระบวนการ และเพิ่มผลิตภาพ เพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของส่วนราชการ

(8) นิติธรรม (Rule of law) การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้เสีย

(9) ความเสมอภาค (Equity) การได้รับการปฏิบัติและได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีแบ่งแยกด้านเพศ ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา อายุ ความพิการ สถานภาพทางการภาพหรือสุขภาพ ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม และอื่นๆ

(10) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) การหาข้อตกลงทั่วไปโดยกลุ่มคนที่มีความสำคัญภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง ต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นสำคัญ รวมทั้งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อขอข้อคิดเห็นจากคณะบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง โดยฉันทามติไม่จำเป็นต้องหมายความว่าเห็นพ้องโดยเอกฉันท์

2.5.4.2 หลักเกณฑ์การห้ามรับทรัพย์สิน¹⁰⁵

2.5.4.2.1 หลักเกณฑ์ทั่วไป

หลักเกณฑ์ทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการห้ามรับทรัพย์สินปรากฏในประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่ การห้ามเจ้าพนักงานละเว้นกระทำการในตำแหน่งหน้าที่โดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์ (มาตรา 150) การห้ามเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต (มาตรา 151) ห้ามพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน เรียก หรือจะยอมรับทรัพย์สิน (มาตรา 201) และการห้ามพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี ละเว้นกระทำการในตำแหน่งหน้าที่โดยเห็นแก่ทรัพย์สิน (มาตรา 202)

นอกจากนี้หลักเกณฑ์การห้ามรับทรัพย์สินยังปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 103 ที่บัญญัติว่า “ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลนอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันควรได้ตามกฎหมาย...”

ในพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ก็ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ทั่วไปในการห้ามพนักงานเบียดบังทรัพย์สินเป็นของตน (มาตรา 4) การห้ามพนักงานใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ โดยการจงใจเพื่อเรียกรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด (มาตรา 5) รวมถึงการห้ามพนักงานเรียกรับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์เพื่อละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่ (มาตรา 6) เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตเอาไว้ด้วย

2.5.4.2.2 การห้ามรับทรัพย์สินของข้าราชการการเมือง¹⁰⁶

หลักเกณฑ์การห้ามรับทรัพย์สินของข้าราชการการเมืองปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 191 (สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (ฉบับปัจจุบัน) บทบัญญัติดังกล่าวปรากฏในมาตรา 134) ส่งผลให้เกิดข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 (ลงวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2544) ข้อ 161 ที่บัญญัติให้

¹⁰⁵ คณะทำงานรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤตินมิชอบ, รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) เรื่อง “การรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้ด้วยกันในกฎหมายด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤตินมิชอบ” เล่ม 2 บทที่ 2 มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (กรุงเทพฯ: เอกสารอัดสำเนา, 2548), หน้า 820.

¹⁰⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 829.

นำหมวด 9 ว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการธิการ พ.ศ.2541 มาใช้บังคับกับสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการธิการโดยอนุโลม จนกว่าจะได้มีการตราและประกาศใช้ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการธิการตามมาตรา 191 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

ต่อมาหลักเกณฑ์ในการห้ามรับทรัพย์สินของข้าราชการทางการเมือง (สมาชิกกรรมการธิการในกรณีนี้) ปรากฏอยู่ในประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมการธิการ พ.ศ.2545 (ลงวันที่ 4 เมษายน พ.ศ.2545) ซึ่งกำหนดไว้อย่างชัดเจนในข้อ 24 ว่า “สมาชิกกรรมการธิการจักต้องไม่เรียก รับ หรือยอมรับของขวัญของกำนัล หรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์ต่างๆอันอาจจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน จะต้องดูแลให้คู่สมรส บุคคลในครอบครัวและผู้ใกล้ชิดเช่นเดียวกันด้วย” บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่มีมาตรการในการป้องกันการทุจริตอีกมาตรการหนึ่งสำหรับข้าราชการทางการเมือง

2.5.4.2.3 ซ้อยกเว้น¹⁰⁷

ซ้อยกเว้นของการห้ามรับทรัพย์สินปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 11 (8) ที่บัญญัติให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีในการวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้หรือรับของขวัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ.2544 (ลงวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ.2544) ได้บัญญัติยกเว้นไว้ว่าการให้หรือรับของขวัญนั้นสามารถกระทำได้ ถ้าไม่นอกเหนือจากกรณีปกติประเพณีนิยม ซึ่งในระเบียบข้อ 3 ให้นิยามว่า “ของขวัญ” หมายความว่า เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ให้แก่กันเพื่ออวยชัยไมตรี และให้หมายความรวมถึง เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ให้เป็นรางวัล ให้โดยเสน่หาหรือเพื่อการสงเคราะห์ หรือให้เป็นสินน้ำใจ การให้สิทธิพิเศษซึ่งมิใช่เป็นสิทธิที่จัดไว้สำหรับบุคคลทั่วไปในการได้รับการลดราคาทรัพย์สินหรือการให้สิทธิพิเศษในการได้รับบริการหรือความบันเทิง ตลอดจนการออกค่าใช้จ่ายในการเดินทาง หรือท่องเที่ยว ค่าที่พัก ค่าอาหาร หรือสิ่งอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และไม่ว่าจะให้เป็นการลับ หรือหลักฐานอื่นใด การชำระเงินให้ล่วงหน้า หรือการคืนเงินให้ในภายหลัง

ส่วนคำว่า “ปกติประเพณีนิยม” หมายความว่า เทศกาลหรือวันสำคัญซึ่งอาจมีการให้ของขวัญกัน และให้หมายความรวมถึงโอกาสในการแสดงความยินดี การแสดงความขอบคุณ การต้อนรับ การแสดงความเสียใจ หรือการให้ความช่วยเหลือตามมารยาทที่ถือ

¹⁰⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 830.

ปฏิบัติกันในสังคมด้วย สำหรับระเบียบในข้อ 5 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการห้ามให้ของขวัญเอาไว้ดังนี้

“ข้อ 5 เจ้าหน้าที่ของรัฐจะให้ของขวัญแก่ผู้บังคับบัญชาหรือบุคคลใดในครอบครัวของผู้บังคับบัญชา นอกเหนือจากกรณีปกตินิยมที่มีการให้ของขวัญแก่กันมิได้”

การให้ของขวัญตามปกติประเพณีนิยมตามวรรคหนึ่ง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะให้ของขวัญที่มีราคาหรือมูลค่าเกินจำนวนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดไว้ สำหรับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมิได้

เจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการเรียกรับเงินหรือทรัพย์สินอื่นใด หรือใช้เงินสวัสดิการใดๆ เพื่อมอบให้หรือจัดหาของขวัญให้ผู้บังคับบัญชาหรือบุคคลในครอบครัวของผู้บังคับบัญชาไม่ว่ากรณีใดๆมิได้”

2.5.4.3 การกำหนดมาตรฐานด้านจรรยาบรรณและด้านคุณธรรม จริยธรรม

มาตรการในการป้องกันการทุจริตในภาครัฐที่สำคัญประการหนึ่งคือ การกำหนดมาตรฐานด้านจรรยาบรรณและด้านคุณธรรม จริยธรรม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้¹⁰⁸

2.5.4.3.1 การกำหนดมาตรฐานด้านจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน

มาตรฐานด้านจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 หมวด 6 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย มาตรา 80 ที่บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยโดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ...” โดยมีข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2537 เป็นบรรทัดฐานให้แก่ข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่ ข้อบังคับดังกล่าวมีรายละเอียดการกำหนดมาตรฐานด้านจรรยาบรรณทั้งสิ้น 15 ข้อด้วยกัน กล่าวคือ

“จรรยาบรรณต่อตนเอง

¹⁰⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 833.

ข้อ 1 ข้าราชการพลเรือนพึงเป็นผู้มีศีลธรรมอันดี และประพฤติตนให้เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ

ข้อ 2 ข้าราชการพลเรือนพึงใช้วิชาชีพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ และไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ในกรณีที่วิชาชีพใดมีจรรยาวิชาชีพกำหนดไว้ ก็พึงปฏิบัติตามจรรยาวิชาชีพนั้นด้วย

ข้อ 3 ข้าราชการพลเรือนพึงมีทัศนคติที่ดี และพัฒนาตนเองให้มีคุณธรรม จริยธรรม รวมทั้งเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ และทักษะในการทำงานเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลยิ่งขึ้น

จรรยาบรรณต่อหน่วยงาน

ข้อ 4 ข้าราชการพลเรือนพึงปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความสุจริต เสมอภาค ปราศจากอคติ

ข้อ 5 ข้าราชการพลเรือนพึงปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างเต็มกำลังความสามารถ รอบคอบ รวดเร็ว ขยันหมั่นเพียร ถูกต้องสมเหตุสมผล โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการและประชาชนเป็นสำคัญ

ข้อ 6 ข้าราชการพลเรือนพึงประพฤติตนเป็นผู้ตรงต่อเวลา และใช้เวลาราชการให้เป็นประโยชน์ต่อทางราชการอย่างเต็มที่

ข้อ 7 ข้าราชการพลเรือนพึงดูแลรักษาและใช้ทรัพย์สินของทางราชการอย่างประหยัด คุ่มค่า โดยระมัดระวังมิให้เสียหาย หรือสิ้นเปลืองเยี่ยงวิญญูชนจะพึงปฏิบัติต่อทรัพย์สินของตนเอง จรรยาบรรณต่อผู้บังคับบัญชา ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา และผู้ร่วมงาน

จรรยาบรรณต่อผู้บังคับบัญชา ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา และผู้ร่วมงาน

ข้อ 8 ข้าราชการพลเรือนพึงมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน การให้ความร่วมมือช่วยเหลือกลุ่มงานของตน ทั้งในด้านการให้ความคิดเห็น การช่วยทำงาน และการแก้ปัญหาร่วมกัน รวมทั้งการเสนอแนะในสิ่งที่เห็นว่าจะมีประโยชน์ต่อการพัฒนางานในความรับผิดชอบด้วย

ข้อ 9 ข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา พึงดูแลเอาใจใส่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทั้งในด้านการปฏิบัติงาน ขวัญ กำลังใจ สวัสดิการ และยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนปกครองผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาด้วยหลักการและเหตุผลที่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม

ข้อ 10 ข้าราชการพลเรือนพึงช่วยเหลือเกื้อกูลกันในทางที่ชอบ รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดความสามัคคี ร่วมแรงร่วมใจในบรรดาผู้ร่วมงาน ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม

ข้อ 11 ข้าราชการพลเรือนพึงปฏิบัติต่อผู้ร่วมงานตลอดจนผู้เกี่ยวข้องด้วยความสุภาพ มีน้ำใจ และมนุษยสัมพันธ์อันดี

ข้อ 12 ข้าราชการพลเรือนพึงละเว้นจากการนำผลงานของผู้อื่นมาเป็นของตน

จรรยาบรรณต่อประชาชนและสังคม

ข้อ 13 ข้าราชการพลเรือนพึงให้บริการประชาชนอย่างเต็มกำลังความสามารถ ด้วยความเป็นธรรม เอื้อเฟื้อ มีน้ำใจ และใช้กิริยาจาที่สุภาพอ่อนโยน เมื่อเห็นว่าเรื่องใดไม่สามารถปฏิบัติได้ หรือไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนจะต้องปฏิบัติ ควรชี้แจงเหตุผลหรือแนะนำให้ติดต่อยังหน่วยงานหรือบุคคลซึ่งตนทราบว่ามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆต่อไป

ข้อ 14 ข้าราชการพลเรือนพึงประพฤติตนให้เป็นที่เชื่อถือของบุคคลทั่วไป

ข้อ 15 ข้าราชการพลเรือนพึงละเว้นการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งมีมูลค่าเกินปกติวิสัยที่วิญญูชนจะให้แก่กันโดยเสน่หาจากผู้มาติดต่อราชการ หรือผู้ซึ่งอาจได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้น หากได้รับไว้แล้ว และทราบภายหลังว่าทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่รับไว้มีมูลค่าเกินปกติวิสัย ก็ให้รายงานผู้บังคับบัญชาให้ทราบโดยเร็วเพื่อดำเนินการตามสมควรแก่กรณี”

2.5.4.3.2 การกำหนดมาตรฐานด้านคุณธรรมและจริยธรรม

นอกจากการกำหนดมาตรฐานด้านจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนแล้ว ยังมีการกำหนดมาตรฐานด้านคุณธรรมและจริยธรรมเอาไว้ด้วย ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 77 ได้บัญญัติว่าให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการกำหนดมาตรฐานด้านคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ (ปัจจุบันบทบัญญัติมาตราดังกล่าวปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 78 (4))

“มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(4) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพคุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ”

2.5.4.3.2.1 การกำหนดมาตรฐานด้านคุณธรรมและจริยธรรมของพนักงานราชการ

สำหรับมาตรฐานด้านคุณธรรมและจริยธรรมของพนักงานราชการ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในการวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 11(8)) โดยในมาตรา 20 ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีแต่ละกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ รวมถึงมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานในด้านคุณธรรมและจริยธรรมของพนักงานราชการได้ด้วย

“มาตรา 20 ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 11 ให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงาน...”

“มาตรา 21 ในกระทรวงให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำใน
กระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ...

(2) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วน
ราชการในกระทรวงรองจากนายกรัฐมนตรี

(3) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงาน
ปลัดกระทรวง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง

ในการปฏิบัติราชการของปลัดกระทรวงตาม
วรรคหนึ่ง จะให้มีรองปลัดกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวง
มอบหมายก็ได้

ภายในกระทรวงจะออกกฎกระทรวงกำหนดให้
ส่วนราชการระดับกรมตั้งแต่สองส่วนราชการขึ้นไป อยู่ภายใต้กลุ่มภารกิจเดียวกันก็ได้... โดยปฏิบัติ
ราชการขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวงหรือขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง...”

กล่าวโดยสรุป การกำหนดมาตรฐานด้าน
คุณธรรมและจริยธรรมของพนักงานราชการ กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา
ของส่วนราชการที่จะดำเนินการควบคุมดูแลพนักงานราชการของตนเอง โดยอาจอาศัยการออก
กฎกระทรวงกำหนดกลุ่มภารกิจในการดำเนินงาน และมีลำดับการควบคุมการปฏิบัติงานโดยสายการ
บังคับบัญชา

2.5.4.3.2.2 การกำหนดมาตรฐานด้านคุณธรรมและจริยธรรม
ของผู้ตรวจราชการ

การกำหนดมาตรฐานด้านคุณธรรมและ
จริยธรรมของผู้ตรวจราชการ ปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรฐานทางคุณธรรม
และจริยธรรมของผู้ตรวจราชการ พ.ศ.2544 (ลงวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2544) โดยบัญญัติเกี่ยวกับ
มาตรฐานด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ตรวจราชการในการปฏิบัติหน้าที่เอาไว้ โดย “ผู้ตรวจ
ราชการ” หมายความว่า ผู้ตรวจราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ
ของผู้ตรวจราชการ รวมทั้งบุคลากรในหน่วยงานตรวจราชการหรือที่ปฏิบัติงานให้แก่ผู้ตรวจราชการ
ด้วย (ระเบียบข้อ 3) ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้กำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมเอาไว้ เช่น

ข้อ 4 “ผู้ตรวจราชการพึงปฏิบัติตนให้เป็นที่เชื่อมั่น ศรัทธา มีความซื่อสัตย์สุจริต เทียงธรรม มีเกียรติ และศักดิ์ศรี” ข้อ 5 “ผู้ตรวจราชการพึงพัฒนาตนเองให้เป็นผู้มีไหวพริบ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล” หรือในข้อสุดท้าย ข้อ 12 ระบุว่า “ผู้ตรวจราชการต้องมีความเป็นกลาง ทางการเมือง มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลใดๆ และให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย” เป็นต้น

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่า ไม่ได้มีเพียงระเบียบฉบับนี้เพียงฉบับเดียวเท่านั้น แต่ยังมีการกำหนดระเบียบในทำนองเดียวกันในหลายหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง พ.ศ.2546 (ลงวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ.2546) ระเบียบกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา พ.ศ.2547 (ลงวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2547) หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ ทางการเมือง พ.ศ.2543 (ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2543) เป็นต้น

2.5.4.4 การกำหนดมาตรฐานด้านระเบียบวินัย¹⁰⁹

2.5.4.4.1 วินัยราชการทั่วไป

มาตรฐานด้านระเบียบวินัยของข้าราชการทั่วไป ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 11(8) บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าของรัฐบาลสามารถวางระเบียบในการปฏิบัติราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น

“มาตรา 11 นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(8) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

ระเบียบตาม (8) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้ใช้บังคับได้”

¹⁰⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 852.

ดังนั้น สำหรับวินัยข้าราชการทั่วไปจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของ นายกรัฐมนตรีที่จะกำหนด แต่ในทางปฏิบัติการพิจารณาถึงวินัยของข้าราชการจะต้องไปพิจารณาตาม หน่วยงานที่ข้าราชการนั้นสังกัดอยู่ ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

2.5.4.4.2 วินัยราชการตามหน่วยงานที่สังกัด

สำหรับมาตรฐานวินัยราชการของหน่วยงานอื่นๆ สามารถ จำแนกได้ดังนี้

2.5.4.4.2.1 ข้าราชการพลเรือน

“ข้าราชการพลเรือน” หมายความว่า บุคคลซึ่ง ได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ให้รับราชการโดย ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง กรมฝ่ายพลเรือน

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ได้บัญญัติวินัยของข้าราชการพลเรือนเอาไว้ตั้งแต่มาตรา 80-89 โดยจะขอกกล่าวถึงมาตราที่สำคัญโดยเฉพาะมาตรา 80 ที่บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยตามที่บัญญัติเป็น ข้อห้ามและข้อบัญญัติไว้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ” โดยมีการบัญญัติความผิดทางวินัยที่ไม่ร้ายแรงเอาไว้ ในมาตรา 81, 82, 83 และ 84 ส่วนบทบัญญัติมาตรา 85 บัญญัติเกี่ยวกับความผิดวินัยที่ร้ายแรง

“มาตรา 81 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้อง สนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ”

“มาตรา 82 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้อง กระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม

(2) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตาม กฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตาม ระเบียบแบบแผนของทางราชการ

(3) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจอุทิศสาหัส เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ

(4) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม

(5) ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้

(6) ต้องรักษาความลับของทางราชการ

(7) ต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคีและต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติราชการ

(8) ต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน

(9) ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย

(10) ต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย

(11) กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.”

“มาตรา 83 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการใดอันเป็นข้อห้าม ดังต่อไปนี้

(1) ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้งถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย

(2) ต้องไม่ปฏิบัติราชการอันเป็นการกระทำการ ข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาต เป็นพิเศษชั่วคราว

(3) ต้องไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยตำแหน่ง หน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

(4) ต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

(5) ต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ ราชการของตน

(6) ต้องไม่เป็นการรวมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

(7) ต้องไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการกลั่น แกล้ง กดขี่ หรือข่มเหงกันในการปฏิบัติราชการ

(8) ต้องไม่กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิด หรือคุกคามทางเพศตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

(9) ต้องไม่ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่ม เหวงประชาชนผู้ติดต่อราชการ

(10) ไม่กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.”

“**มาตรา 84** ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่ ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติตามมาตรา 81 และมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 ผู้นั้นเป็น ผู้กระทำผิดวินัย”

“**มาตรา 85** การกระทำผิดวินัยในลักษณะ ดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

- (1) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีขอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต
- (2) ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
- (3) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ
- (4) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรง
- (5) ดุหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ ช่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง
- (6) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (7) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
- (8) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 80 วรรคสองและมาตรา 82 (11) หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 (10) ที่มีกฎ ก.พ. กำหนดให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

2.5.4.4.2.2 ครู บุคลากรทางการศึกษา

“ข้าราชการครู” หมายความว่า ผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอน และส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่างๆ ในสถานศึกษาของรัฐ ส่วน “คณาจารย์” หมายความว่า บุคลากรซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการสอน

และการวิจัยในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐ (มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547)

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 มีมาตรการด้านวินัยของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ในมาตรา 82 โดยบัญญัติว่า “ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาวินัยที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ” ซึ่งวินัยดังกล่าวบัญญัติไว้ในมาตรา 83-94 เช่น ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาประโยชน์อันอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรม หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ในตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน (มาตรา 90) ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องไม่คัดลอกหรือลอกเลียนผลงานทางวิชาการของผู้อื่นโดยมิชอบ หรือนำเอาผลงานทางวิชาการของผู้อื่น หรือจ้างวานใช้ผู้อื่นทำผลงานทางวิชาการเพื่อไปใช้ในการเสนอขอปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนวิทยฐานะ หรือการให้ได้รับเงินเดือนในระดับที่สูงขึ้น การฝ่าฝืนหลักการดังกล่าวนี้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา 91) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีบทลงโทษทางวินัยบัญญัติไว้ในมาตรา 96 โดยโทษทางวินัยมี 5 สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก

2.5.4.4.2.3 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 ได้บัญญัติให้ความหมายของ “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” ว่า หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่ง “สถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า สภามหาวิทยาลัย หรือสภาสถาบันอุดมศึกษาแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย หรือสถาบันอุดมศึกษานั้น และ “สถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า สถานศึกษาของรัฐในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการระดับอุดมศึกษา ระดับปริญญา แต่ไม่รวมถึงสถานศึกษาของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 ได้บัญญัติเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไว้ตั้งแต่มาตรา 37-45 เช่น มาตรา 42 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่กระทำการ หรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาประโยชน์อันอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน การกระทำดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการกระทำผิด

วินัย” มาตรา 44 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องรักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใดๆอันได้ชื่อว่า เป็นผู้ประพฤติชั่ว” เป็นต้น และพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติโทษทางวินัยไว้ในมาตรา 48 ซึ่งโทษทางวินัยมี 5 สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก

2.5.4.4.2.4 ข้าราชการตำรวจ

ข้าราชการตำรวจ หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้หมายความรวมถึงข้าราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่งตั้ง หรือสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตำรวจ โดยได้รับเงินเดือนจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย (มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547)

วินัยของข้าราชการตำรวจปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 77 บัญญัติว่า “ข้าราชการตำรวจต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และจรรยาบรรณของตำรวจตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร. และต้องรักษาวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัด” ซึ่งวินัยของข้าราชการตำรวจบัญญัติเอาไว้ตั้งแต่มาตรา 78-81 โดยมาตรา 78 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เช่น การไม่รักษาวินัยเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา การไม่รักษาความลับของทางราชการ เป็นต้น

ส่วนมาตรา 79 บัญญัติเกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เช่น การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ การละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุอันสมควร การเหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการหรือในระหว่างปฏิบัติราชการ เป็นต้น มาตรา 81 บัญญัติยกเว้นความรับผิดในกรณีที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เพื่อรักษาวินัย กล่าวคือ “เมื่อมีความจำเป็นไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาวินัยและปราบปรามข้าราชการตำรวจผู้ก่อการกำเริบ หรือเพื่อบังคับข้าราชการตำรวจผู้ละทิ้งหน้าที่ให้กลับทำหน้าที่ของตน ผู้บังคับบัญชาอาจใช้อาวุธหรือกำลังบังคับได้ และถ้าได้กระทำโดยสุจริตตามสมควรแก่เหตุแล้ว ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ช่วยเหลือไม่ต้องรับผิดทางแพ่งและทางอาญา” และมาตรา 82 บัญญัติเกี่ยวกับโทษทางวินัยซึ่งมีทั้งหมด 7 สถานด้วยกัน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ทัณฑ์กรรม กักขัง ตัดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก

2.5.4.4.2.5 ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม

บทบัญญัติมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ.2543 ได้กำหนดนิยาม “ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม” หมายความว่า ข้าราชการซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในศาลยุติธรรม หรือสำนักงานศาลยุติธรรม และในมาตรา 6 ได้แบ่งประเภทของข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ได้แก่ (1) ข้าราชการตุลาการ คือ ข้าราชการผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี รวมตลอดถึงผู้ช่วยผู้พิพากษา และข้าราชการผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น ตามมาตรา 11 วรรคสอง (2) ตะเฑาะยุติธรรม คือข้าราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อกฎหมายอิสลาม (3) ข้าราชการศาลยุติธรรม คือ ข้าราชการผู้มีอำนาจหน้าที่ในทางธุรการซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ.2543 ได้บัญญัติเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมไว้ในมาตรา 55-67 ตัวอย่างของวินัยข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม เช่น มาตรา 57 “ข้าราชการตุลาการต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความระมัดระวังมิให้เสียหายแก่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม...” มาตรา 58 “ข้าราชการตุลาการต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้” มาตรา 59 บัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการตุลาการดำรงตำแหน่งอื่นใด อันอาจทำให้มีส่วนได้เสียต่อการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การเข้าเป็นห้างหุ้นส่วน หรือการเป็นนักร้องเมือง มาตรา 60 “ข้าราชการตุลาการต้องรักษาชื่อเสียงมิให้ขึ้นชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว...” มาตรา 65 “ข้าราชการตุลาการต้องรักษาความลับของทางราชการ” หรือมาตรา 66 “ข้าราชการตุลาการต้องไม่เข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงการพิจารณาพิพากษาคดีของข้าราชการตุลาการอื่น...” เป็นต้น

2.5.4.4.2.6 ข้าราชการฝ่ายอัยการ

สำหรับ “ข้าราชการฝ่ายอัยการ” นั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2553 ได้บัญญัตินิยามความหมายในมาตรา 4 หมายความว่า ข้าราชการซึ่งรับราชการในสำนักงานอัยการสูงสุด โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนในสำนักงานอัยการสูงสุด โดยมาตรา 6 กำหนดประเภทของข้าราชการฝ่ายอัยการ ได้แก่ (1) ข้าราชการอัยการ คือ ข้าราชการผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงานอัยการตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ (2) ข้าราชการธุรการ คือ ข้าราชการในสำนักงาน

อัยการสูงสุดนอกจาก (1) และมาตรา 10 บัญญัติว่า ข้าราชการที่ไม่ใช่ข้าราชการการเมือง ข้าราชการวิสามัญ หรือข้าราชการซึ่งอยู่ในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือพนักงานเทศบาลที่ไม่ใช่พนักงานเทศบาลวิสามัญ ซึ่งสอบคัดเลือกหรือทดสอบความรู้เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วยได้ตามพระราชบัญญัตินี้ หากประสงค์จะโอนมาบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย เพื่อนับเวลาราชการหรือเวลาทำงานของตนในขณะที่เป็นข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลเป็นเวลาราชการของข้าราชการอัยการตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย ก็ให้กระทำได้โดยสำนักงานอัยการสูงสุดทำความตกลงกับเจ้าสังกัด

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2553 ได้บัญญัติวินัยของข้าราชการฝ่ายอัยการไว้ในลักษณะ 4 ว่าด้วยวินัย การดำเนินการทางวินัย และการลงโทษ ตั้งแต่มาตรา 60-73 เช่น มาตรา 61 “ข้าราชการอัยการต้องสนับสุนนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ” มาตรา 62 “ข้าราชการอัยการจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไม่ได้...” หรือในมาตรา 64 “ข้าราชการอัยการต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความระมัดระวังมิให้เสียหายแก่ราชการ และด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และเที่ยงธรรม” เป็นต้น

2.5.4.4.2.7 ข้าราชการรัฐสภา

บทบัญญัติในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ.2554 ได้ให้นิยาม “ข้าราชการรัฐสภา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยในมาตรา 7 ข้าราชการรัฐสภามี 2 ประเภท (1) ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ได้แก่ ข้าราชการรัฐสภาซึ่งรับราชการโดยได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 และ (2) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง ได้แก่ ข้าราชการรัฐสภาซึ่งรับราชการในตำแหน่งการเมืองของรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 4

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ.2554 ได้บัญญัติเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการรัฐสภาเอาไว้ในมาตรา 61 “ข้าราชการรัฐสภาสามัญต้องรักษาวินัยตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.ร. ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย จักต้องได้รับโทษตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 63” โดยกฎ ก.ร. ดังกล่าวคือ กฎ ก.ร.ฉบับที่ 14 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 ว่าด้วยวินัยข้าราชการรัฐสภาสามัญ

ตัวอย่างของวินัยข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เช่น ข้อ 3(2) ข้าราชการรัฐสภาสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม โดยห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยทางตรง หรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น หรือในข้อ 13 ข้าราชการรัฐสภาสามัญต้องไม่กระทำการ หรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรม หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน ส่วนโทษทางวินัยตามมาตรา 63 มี 5 สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก

2.5.4.4.2.8 ข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 3 บัญญัติให้นิยามว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ส่วน “พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการ กรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการ หรือพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาล ที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

ข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบวินัยที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยในมาตรา 33(1) บัญญัติว่า “คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล...” ซึ่งในการกำหนดมาตรฐานกลางดังกล่าวได้มีประกาศคณะกรรมการกลางมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ลงวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ.2544) วางมาตรฐานเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในข้อ 21 โดยให้ “พนักงานส่วนท้องถิ่นต้องรักษาวินัยตามที่กำหนดเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ” และในข้อ 23 ได้กำหนดไว้ว่า “พนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ใดที่ฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัย ผู้นั้นกระทำผิดวินัย จึงต้องได้รับโทษทางวินัย...”

2.5.4.4.3 วินัยข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการ

สำหรับวินัยของข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางวินัยของข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการ พ.ศ.2534 ได้ให้ความหมายของข้าราชการ และหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการ เอาไว้ในมาตรา 3 ดังนี้

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการ” หมายความว่า บุคคลซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรม ทุกแห่ง และให้หมายความรวมถึงบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทุกแห่งด้วย

“หน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการ” หมายความว่า องค์การของรัฐวิสาหกิจและให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่กระทรวง ทบวง กรม ร่วมทุนหรือให้เงินอุดหนุนหรือดำเนินกิจการไม่ว่าจะมีกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานนั้นหรือไม่

โดยข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการหากปฏิบัติผิดวินัย มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของข้าราชการเอาไว้ โดยจะต้องได้รับโทษทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการหรือตามกฎหมายว่าด้วยวินัยสำหรับข้าราชการนั้นๆ

“มาตรา 4 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการผู้ใดได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายโดยกฎหมาย หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี หรือโดยคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ให้เป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการ หรือเป็นกรรมการ ผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือที่ปรึกษา เลขานุการ หรือผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการ หรือได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายให้ไปปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการ ให้ถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับแต่งตั้งหรือตามที่ได้รับมอบหมายนั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับแต่งตั้งหรือตามที่ได้รับมอบหมายดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ถ้าข้าราชการผู้นั้นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามวินัย

ข้าราชการ ให้ถือว่า เป็นการกระทำผิดวินัยในหน้าที่ราชการ จักต้องได้รับโทษทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการหรือตามกฎหมายว่าด้วยวินัยสำหรับข้าราชการนั้นๆ”

2.5.4.4.4 วินัยพนักงานราชการ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547 (ลงวันที่ 16 มกราคม พ.ศ.2547) ข้อ 6 ได้กำหนดประเภทของพนักงานราชการว่ามีสองประเภท ได้แก่ (1) พนักงานราชการทั่วไป ได้แก่ พนักงานราชการซึ่งปฏิบัติงานในลักษณะเป็นงานประจำทั่วไป ของส่วนราชการในด้านการบริการ งานเทคนิค งานบริหารทั่วไป งานวิชาชีพเฉพาะหรืองานเชี่ยวชาญเฉพาะ (2) พนักงานราชการพิเศษ ได้แก่ พนักงานราชการซึ่งปฏิบัติงานในลักษณะที่ต้องใช้ความรู้ หรือความเชี่ยวชาญสูงมากเป็นพิเศษ เพื่อปฏิบัติงานในเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นเฉพาะเรื่องของ ส่วนราชการ หรือมีความจำเป็นต้องใช้บุคคลในลักษณะดังกล่าว

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการวางระเบียบบริหารราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ (มาตรา 11(8)) ซึ่งในการดำเนินการตามมาตราดังกล่าว ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547 (ลงวันที่ 16 มกราคม พ.ศ.2547) วางระเบียบวินัยของพนักงานราชการเอาไว้ในข้อ 22-24 กล่าวคือ

“ข้อ 22 พนักงานราชการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานตามที่ กำหนดในระเบียบนี้ ตามที่ส่วนราชการกำหนด และตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง และมี หน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและ ระเบียบของทางราชการ”

“ข้อ 23 พนักงานราชการต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดตามที่ กำหนดไว้เป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติที่ส่วนราชการกำหนด

พนักงานราชการผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้าม หรือไม่ปฏิบัติตามข้อ ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง พนักงานราชการผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัยจะต้องได้รับโทษทางวินัย”

ในข้อ 24 ได้กำหนดการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงของ พนักงานราชการเอาไว้ ซึ่งการกระทำดังกล่าว เช่น การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

การจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับหรือเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนดให้ปฏิบัติ จนเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง เป็นต้น

2.5.4.5 ระบบการควบคุมการปฏิบัติงาน¹¹⁰

ระบบการควบคุมการปฏิบัติงานถือเป็นมาตรการอีกประการหนึ่งในการช่วยป้องกันการทุจริตในภาครัฐ โดยแบ่งออกเป็น (1) ระบบการควบคุมการปฏิบัติงานภายนอกฝ่ายบริหาร กับ (2) ระบบการควบคุมการปฏิบัติงานภายในฝ่ายบริหาร

(1) ระบบการควบคุมการปฏิบัติงานภายนอกฝ่ายบริหาร ได้แก่การควบคุมโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน และการควบคุมโดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

การควบคุมโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 มาตรา 13 ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีต่างๆ และจัดทำรายงานความเห็นต่อรัฐสภา ทั้งนี้รวมถึงการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การปฏิบัตินอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ของข้าราชการ พนักงานราชการ หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น การควบคุมโดยองค์กรดังกล่าวจึงเป็นมาตรการป้องกันการทุจริตได้อีกทางหนึ่ง

สำหรับการควบคุมโดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 15) และในกรณีที่มีการตรวจพบว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะมีการทุจริตหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของทางราชการ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการแจ้งให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีได้ (มาตรา 46) การควบคุมในกรณีนี้ถือเป็น การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริตอีกกรณีหนึ่งซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับเงินและทรัพย์สินของทางราชการโดยเฉพาะ

(2) ระบบการควบคุมการปฏิบัติงานภายในฝ่ายบริหาร ได้แก่ การควบคุมโดยผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายของแต่ละองค์กร เช่น ข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติ

¹¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 910.

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 73 “ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตนต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอย่างมีคุณธรรมและเที่ยงธรรม และเสริมสร้างแรงจูงใจให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาดำรงตนเป็นข้าราชการที่ดี” มาตรา 74 “ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดประพฤติตนอยู่ในจรรยาและระเบียบวินัย และปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้สมควรแก่กรณีตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. และจะให้บำเหน็จความชอบอย่างอื่นซึ่งอาจเป็นค่าชมเชย เครื่องเชิดชูเกียรติ หรือรางวัลด้วยก็ได้”

ในกรณีของครูและบุคลากรทางการศึกษา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 มาตรา 95 ก็ได้บัญญัติ “ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัยป้องกันมิให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย...” เช่นเดียวกัน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาคควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการไว้ในมาตรา 46 ซึ่งหากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดประพฤติผิดจรรยาบรรณที่เป็นความผิดวินัย หรือผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ถ้าการประพฤติผิดจรรยาบรรณนั้นไม่เป็นความผิดทางวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตักเตือน สั่งให้ดำเนินการให้ถูกต้องภายในกำหนดหรือทำทัณฑ์บน

สำหรับข้าราชการตำรวจ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 80 ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัยป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย

2.5.4.6 การกำหนดค่าตอบแทนเพื่อป้องกันการทุจริต

มาตรการในการกำหนดค่าตอบแทนเป็นมาตรการหนึ่งในการป้องกันการทุจริต เนื่องจากค่าตอบแทนในการทำงานที่เหมาะสมกับค่าครองชีพย่อมช่วยป้องกันปัญหาการทุจริตได้ ซึ่งการกำหนดค่าตอบแทนในการป้องกันการทุจริตมีหลายมาตรการ¹¹¹ ได้แก่ (1) การกำหนดเงินเดือนให้มีอัตราสูงเป็นพิเศษ และ (2) การกำหนดค่าตอบแทนพิเศษ

¹¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1172.

(1) การกำหนดเงินเดือนให้มีอัตราสูงเป็นพิเศษ ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 202 บัญญัติไว้ว่า

“เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้พิพากษา และตุลาการ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ จะนำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับมิได้”

ให้นำบทบัญญัติในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดินด้วยโดยอนุโลม”

จะเห็นได้ว่า การกำหนดเงินเดือนให้มีอัตราสูงเป็นพิเศษนี้ จะใช้กับผู้พิพากษา ตุลาการ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงข้าราชการอัยการด้วยเท่านั้น เนื่องจากข้าราชการเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศโดยตรง การกำหนดค่าตอบแทนให้มีอัตราที่สูงเป็นพิเศษย่อมทำให้บุคลากรเหล่านี้ใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ถูกต้อง และสามารถป้องกันการทุจริตได้

(2) การกำหนดค่าตอบแทนพิเศษ เป็นมาตรการหนึ่งในการป้องกันการทุจริตให้แก่รัฐ โดยการกำหนดค่าตอบแทนพิเศษนี้จะปรากฏตามกฎหมายของหน่วยงานต่างๆ เช่น ข้าราชการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ข้าราชการและเลขานุการของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ค่าตอบแทนพิเศษการสอบสวนคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ตำรวจ รางวัลสำหรับเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ เงินสินบนและรางวัลตามพระราชบัญญัติศุลกากร เงินรางวัลและสินบนสำหรับคดีฟอกเงิน เงินสินบนและรางวัลสำหรับคดียาเสพติด เป็นต้น

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดทำให้ทราบว่า ประเทศไทยมีบทบัญญัติของกฎหมายในการป้องกันการทุจริตแฝงอยู่ตามพระราชบัญญัติของหน่วยงานภาครัฐต่างๆ รวมทั้งกฎระเบียบ และมาตรการต่างๆในการป้องกันการทุจริตของหน่วยงานต่างๆก็ได้บัญญัติเอาไว้อย่างมากมาย อย่างไรก็ตาม ปัญหาการทุจริตก็ไม่ได้บรรเทาเบาบางลง ดังนั้น การแก้ไขปัญหาการทุจริตจึงจำเป็นต้องมีมาตรการในการปราบปรามการทุจริตเป็นมาตรการที่เสริมขึ้นมา เพื่อให้สามารถกำจัดปัญหาการทุจริตได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งมาตรการในการปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ จะขอกกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

2.5.5 มาตรการปราบปรามการทุจริต¹¹²

มาตรการในการปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของประเทศไทยปรากฏตามกฎหมายของหน่วยงานต่างๆ ดังนี้

2.5.5.1 ความรับผิดชอบ

กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐต่างๆหลายฉบับได้บัญญัติให้การทุจริตในภาครัฐเป็นการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมาย ซึ่งมีความรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา ทางวินัย และทางปกครองแตกต่างกันออกไป ดังตัวอย่างต่อไปนี้

2.5.5.1.1 ความรับผิดชอบทางแพ่ง¹¹³

ในกรณีที่ข้าราชการกระทำการก่อกวนผู้ถูกฟ้อง หรือจ่ายเงินโดยรู้อยู่แล้ว ยินยอมอนุญาตให้กระทำการฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้ข้าราชการผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่ส่วนราชการได้สำรองจ่ายไป หรือผู้ถูกฟ้องจะต้องจ่าย ตลอดจนค่าสินไหมทดแทนใดๆให้แก่ส่วนราชการนั้นด้วย ส่วนบุคคลภายนอกผู้ได้รับประโยชน์จากการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ต้องร่วมรับผิดชอบในการทำความผิดนั้นด้วย โดยมีรายละเอียดดังนี้

“มาตรา 26 ข้าราชการหรือลูกจ้างผู้ใดของส่วนราชการกระทำการก่อกวนผู้ถูกฟ้องหรือจ่ายเงิน หรือโดยรู้อยู่แล้วยินยอมอนุญาตให้กระทำการดังกล่าวนั้นโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบ หรือข้อบังคับที่ได้ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ นอกจากความรับผิดชอบทางอาญา ซึ่งอาจได้รับตามกฎหมายอื่นแล้ว ผู้กระทำหรือผู้ยินยอมอนุญาตให้กระทำดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่ส่วนราชการได้จ่ายไป หรือต้องผู้ถูกฟ้องจะต้องจ่าย ตลอดจนค่าสินไหมทดแทนใดๆให้แก่ส่วนราชการนั้น

¹¹² คณะทำงานรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ, รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) เรื่อง “การรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้ด้วยกันในกฎหมายด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ” เล่ม 3 บทที่ 2 มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (กรุงเทพฯ: เอกสารอัดสำเนา, 2548), หน้า1247.

¹¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1331.

บุคคลภายนอกผู้ได้รับประโยชน์จากการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบ หรือข้อบังคับที่ได้ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในวรรคก่อน จะต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้กระทำการฝ่าฝืนตามความในวรรคก่อนเช่นกัน เว้นแต่จะแสดงได้ว่าตนได้กระทำไปโดยสุจริต ไม่รู้เท่าถึงการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ หรือระเบียบ หรือข้อบังคับดังกล่าว

ความในวรรคแรกไม่ใช้บังคับแก่ข้าราชการ หรือลูกจ้าง ซึ่งได้ทักท้วงคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเป็นหนังสือแล้วว่า การที่จะปฏิบัติตามคำสั่งนั้น อาจไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับ”

มาตรการดังกล่าวข้างต้นจึงถือเป็นบทลงโทษในทางแพ่งสำหรับข้าราชการที่กระทำการทุจริตในภาครัฐ

2.5.5.1.2 ความรับผิดทางอาญา

นอกจากประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติให้การกระทำ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ภาคความผิด ลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด 1 ความผิดต่อเจ้าพนักงาน หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และลักษณะ 3 ความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม หมวด 1 ความผิดต่อเจ้าพนักงานในการยุติธรรม หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เป็นการกระทำความผิดทางอาญาและมีบทลงโทษในทางอาญาแก่บุคลากรของรัฐที่กระทำการทุจริต รวมถึงประชาชนที่กระทำผิดตามบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว

นอกจากนี้ในกรณีที่ข้าราชการหรือบุคลากรภาครัฐกระทำความผิดทุจริตต่อหน้าที่ พระราชบัญญัติฉบับต่างๆยังได้บัญญัติไว้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญา มีโทษทางอาญา และให้เจ้าพนักงานตามที่พระราชบัญญัติแต่ละฉบับได้บัญญัติไว้ถือเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญาด้วย เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 มาตรา 10 ที่บัญญัติให้ “เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดซึ่งมีอำนาจหรือหน้าที่ในการอนุมัติการพิจารณาหรือการดำเนินการใดๆที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาครั้งใด รู้หรือมีพฤติการณ์แจ้งชัดว่าควรรู้ว่าการเสนอราคาในครั้งนั้นมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ละเว้นไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกการดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอราคาในครั้งนั้น มีความผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุก...” หรือตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2502 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นพนักงานมีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สิน เบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตนหรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสีย ต้องระวางโทษจำคุก...” หรือในพระราชบัญญัติ

การแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 มาตรา 15 ได้บัญญัติให้ “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการและอนุกรรมการสอบสวนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา” เป็นต้น

2.5.5.1.3 ความรับผิดทางวินัย

โดยปกติความรับผิดทางวินัยของบุคลากรในภาครัฐ จะมีอยู่ 5 สถาน ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 88 ได้บัญญัติไว้ ซึ่งโทษทางวินัยนั้นได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก ดังนั้นในกรณีที่บุคลากรภาครัฐกระทำการทุจริตจริง มาตรการในการปราบปรามการทุจริตสำหรับข้าราชการดังกล่าวอาจได้รับโทษทางวินัยตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

สำหรับกฎหมายของหน่วยงานรัฐฉบับอื่นๆ อาจกำหนดความรับผิดทางวินัยที่แตกต่างไปจากโทษทางวินัยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 88 ได้บัญญัติไว้ ก็ได้ เช่น พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2482 มาตรา 10 บัญญัติว่า “ผู้ใดประพฤติผิดวินัยตามพระราชบัญญัตินี้จะต้องโทษตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรืออาจต้องโทษ (1) ชัง (2) เพิ่มเวรยาม (3) กักบริเวณ...” เป็นต้น

2.5.5.1.4 ความรับผิดทางปกครอง

ตัวอย่างของความรับผิดทางปกครองปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 99 ซึ่งมีสาระสำคัญคือ ในกรณีที่คณะกรรมการป.ป.ช.มีมติว่า ข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิด นอกจากการดำเนินการด้านวินัย หรือดำเนินความผิดทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดไปแล้ว หากปรากฏข้อเท็จจริงในการไต่สวนของคณะกรรมการป.ป.ช.ว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์ หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิ หรือเอกสารสิทธิที่ผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตนั้นด้วย

2.5.5.1.5 การทุจริตอื่นๆ

การทุจริตในกรณีอื่นๆที่จะต้องใช้มาตรการปราบปรามการทุจริตปรากฏในกฎหมายขององค์กรภาครัฐฉบับต่างๆ เช่น ประมวลกฎหมายรัชฎาการ มาตรา 126 บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดจงใจลงวันเดือนปีที่ขีดฆ่าแสดมภ์เป็นเท็จต้องระวางโทษ...” หรือในพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พ.ศ.2477 มาตรา 71 ได้บัญญัติว่า “ผู้ใด ยัด หรือจงใจซ่อนเร้น เก็บ หรือกักถูกไปรษณีย์ หรือไปรษณียภัณฑ์ในระหว่างส่งทางไปรษณีย์โดยทุจริต...ต้องระวางโทษ...” เป็นต้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในกรณีของมาตรการปราบปรามการทุจริต จะเห็นได้ว่ากฎหมายของประเทศไทยมีมาตรการในการปราบปรามการทุจริตที่หลากหลายและมาตรการต่างๆเหล่านั้นปรากฏอยู่ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามกฎหมายขององค์กรแต่ละองค์กร

แม้การมีกฎหมายในการควบคุมดูแลการทุจริตจะปรากฏอยู่อย่างมากมาย และกฎหมายเหล่านั้นจะมีอยู่ในแทบทุกองค์กร อาจส่งผลดีในแง่ที่ทำให้เห็นว่าแต่ละองค์กรต่างก็มีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ของตนไม่ให้กระทำการทุจริต แต่ในการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของตนเป็นการภายในก็เกิดขึ้นได้ยาก ประกอบกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของไทยที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทุจริตในช่วงเวลาที่ผ่านมา อันได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ก็มีภาระงานที่ล้นมือ ส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐไม่สามารถดำเนินการได้ดีเท่าที่ควร ทำให้ในปี พ.ศ.2551 ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ขึ้น แต่การดำเนินการขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ยังมีปัญหาในการดำเนินการอยู่บ้าง อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวจะขอล่าถึงโดยละเอียดในบทที่ 4

สำหรับหัวข้อถัดไปจะกล่าวถึงมาตรการเกี่ยวกับวิธีพิจารณา ซึ่งเป็นหลักการโดยทั่วไปเมื่อเกิดปัญหาการทุจริตในภาครัฐขึ้น ภาครัฐจะมีวิธีพิจารณาและอาศัยกฎหมายฉบับใด รวมถึงมีองค์กรใดบ้างที่เข้ามาแก้ไขปัญหาการทุจริตประพตมิชอบในภาครัฐในวิธีพิจารณาต่างๆเหล่านั้นด้วย

2.5.5.2 วิธีพิจารณา¹¹⁴

2.5.5.2.1 การนำเรื่องสู่การพิจารณา

มาตรการในการปราบปรามการทุจริตโดยการใช้วิธีการพิจารณาอาจกระทำได้โดยการนำเรื่องสู่การพิจารณาโดยองค์กรอิสระ และการนำเรื่องสู่การพิจารณาโดยองค์กรฝ่ายบริหารหรือของรัฐ

2.5.5.2.1.1 การนำเรื่องสู่การพิจารณาโดยองค์กรอิสระ

การนำเรื่องทุจริตประพฤติมิชอบของบุคลากรภาครัฐสู่การพิจารณาโดยองค์กรอิสระในที่นี้หมายถึงการนำเรื่องทุจริตมาฟ้องคดีต่อศาล ตัวอย่างเช่น การใช้กระบวนการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยศาลยุติธรรม ซึ่งการจะฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้นั้น ผู้มีอำนาจฟ้องจะต้องเป็นบุคคลตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 บัญญัติไว้ ได้แก่ พนักงานอัยการ หรือผู้เสียหาย ซึ่งตามมาตรา 2(4) บัญญัติว่า ผู้เสียหาย หมายความว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4,5 และ 6 ซึ่งก็คือ สามเณรณัติที่ผู้เสียหายเป็นหญิงมีสามี (มาตรา 4) ผู้มีอำนาจจัดการแทนตามมาตรา 5 และผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้เยาว์ตามมาตรา 6 โดยการฟ้องคดีอาญาสามารถฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจตามที่มาตรา 157 ได้ บัญญัติไว้ กล่าวคือ “การฟ้องคดีอาญาให้ยื่นฟ้องต่อศาลใดศาลหนึ่งที่มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น”

นอกจากการใช้กระบวนการทางศาลยุติธรรมแล้ว ยังมีกระบวนการนำเรื่องสู่การพิจารณาโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ โดยอาศัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการทุจริต ซึ่งคณะกรรมการป.ป.ช.สามารถดำเนินการได้ทั้งทางอาญาและทางวินัย หรือในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดต่อหน้าที่ราชการ สามารถให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาพิพากษาได้ เป็นต้น

¹¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1405.

2.5.5.2.1.2 การนำเรื่องสู่การพิจารณาโดยองค์กรฝ่ายบริหาร

หรือองค์กรของรัฐ

สำหรับการนำเรื่องสู่การพิจารณาโดยองค์กรฝ่ายบริหารหรือองค์กรของรัฐสามารถดำเนินการโดยอาศัยองค์กรของรัฐตามกระบวนการขั้นตอนต่างๆ ดังนี้¹¹⁵

(1) การร้องทุกข์กล่าวโทษ

การร้องทุกข์กล่าวโทษสามารถกระทำได้โดยอาศัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา 121-124) ผู้เสียหายจากการกระทำการทุจริตโดยบุคคลภาครัฐสามารถร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน ซึ่งองค์กรที่รับผิดชอบในกระบวนการดังกล่าวได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานอัยการสูงสุด

นอกจากนี้ กรมสอบสวนคดีพิเศษก็มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษตามที่พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 บัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งหากเป็นคดีพิเศษข้อบังคับคณะกรรมการคดีพิเศษว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ในคดีพิเศษระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. 2547 ลงวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2547 ข้อ 4 ได้กำหนดให้กรมสอบสวนคดีพิเศษรับคำร้องทุกข์ หรือคำกล่าวโทษในคดีความผิดอาญาอันเป็นคดีพิเศษไว้พิจารณาสืบสวนและสอบสวน

(2) การร้องเรียน

การร้องเรียนเรื่องทุจริตในภาครัฐสามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 23 ที่บัญญัติว่า

“มาตรา 23 บุคคล คณะบุคคล และชุมชนย่อมมีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้”

การร้องเรียนดังกล่าวอาจกระทำได้เป็นหนังสือ วาจา หรือด้วยวิธีการอื่น โดยระบุชื่อที่อยู่ของผู้ร้องเรียน ระบุเหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียนพร้อม

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1422.

ด้วยข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควร ใช้คำที่สุภาพ และลงลายมือชื่อผู้ร้องเรียนด้วย หรืออาจมีการร้องเรียนด้วยวาจาก็ได้ (มาตรา 24)

นอกจากนี้ ตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอคำร้องเรียนผ่านระบบอินเทอร์เน็ต (Internet) พ.ศ. 2547 ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ.2547 ข้อ 6 ยังได้กำหนดไว้ว่าการเสนอเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถกระทำโดยผ่านระบบอินเทอร์เน็ต (Internet) โดยให้เสนอคำร้องผ่านทางเว็บไซต์ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

2.5.5.2.2 กระบวนการพิจารณา¹¹⁶

2.5.5.2.2.1 กระบวนการพิจารณาขององค์กรอิสระ

สำหรับกระบวนการพิจารณาขององค์กรอิสระ อันได้แก่ ศาล กระบวนการพิจารณาโดยศาลยุติธรรมจะเริ่มต้นด้วยการไต่สวนมูลฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162, 163, 164 และ 167 กล่าวคือ ให้ศาลดำเนินการไต่สวนมูลฟ้องในคดีอาญาที่ราษฎรเป็นโจทก์ แต่ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง (มาตรา 162) ซึ่งโจทก์ จำเลยสามารถแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องได้ (มาตรา 163) สำหรับคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ในวันไต่สวนมูลฟ้องให้จำเลยมาศาล แต่ในคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ ศาลสามารถไต่สวนมูลฟ้องลับหลังจำเลย (มาตรา 164) และถ้าปรากฏว่าคดีมีมูล ให้ศาลประทับรับฟ้องไว้เฉพาะกระทงที่มีมูล แต่ถ้าคดีไม่มีมูล ให้ศาลพิพากษายกฟ้อง (มาตรา 167)

ส่วนกระบวนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2542 มาตรา 25 ได้บัญญัติว่า “การฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง ในวันยื่นฟ้องให้โจทก์ส่งสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป.ช.ต่อศาล เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการพิจารณาและรวมไว้ในสำนวน และศาลอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามสมควร” และมาตรา 26 “การพิจารณาและไต่สวนพยานหลักฐานให้กระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะสำคัญ ให้ศาลมีคำสั่งให้พิจารณาเป็นการลับได้”

¹¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1436.

2.5.5.2.2 กระบวนการพิจารณาขององค์กรฝ่ายบริหารหรือ

องค์กรของรัฐ¹¹⁷

(1) การไต่สวนข้อเท็จจริง

ในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง องค์กรของรัฐ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 43 ซึ่งบัญญัติไว้โดยสรุปว่า ในกรณีที่มีการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่ง (มาตรา 59) หรือในกรณีที่ผู้เสียหายกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายอื่น (มาตรา 66) ให้คณะกรรมการป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ในกรณีดังกล่าว เป็นต้น

นอกจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐแล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยการออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2546 ข้อ 20 ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนเรื่องความผิดทางงบประมาณและการคลังเอาไว้ด้วย

(2) การสอบสวน

ในการสอบสวน นอกจากกระบวนการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ยังกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการสอบสวน อันเป็นมาตรการป้องกันการทุจริตอีกทางหนึ่ง เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 มาตรา 14 ให้อำนาจกรรมการ เลขาธิการ รองเลขาธิการ และเจ้าพนักงานมีอำนาจตามที่กำหนดไว้ เพื่อดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เช่น การเข้าไปในเคหสถาน การค้น จับกุม ยึด หรืออายัดยาเสพติด สอบสวนผู้ต้องหา เป็นต้น

¹¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1439.

นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ.2534 มาตรา 21 ที่บัญญัติให้ คณะกรรมการหรือเลขาธิการอาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินแทนแล้วรายงานให้ทราบก็ได้ โดยมีกฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ.2534 ลงวันที่ 15 เมษายน พ.ศ.2535 กำหนดวิธีการในการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ต้องหาคดียาเสพติด เพื่อเป็นมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดนั่นเอง

สำหรับกระบวนการสอบสวนขององค์กรฝ่ายบริหารที่น่าสนใจ ได้แก่ การสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 มาตรา 21 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ของคดีพิเศษเอาไว้ ซึ่งเป็นความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน โดยคดีที่เกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐก็มักจะเป็นคดีที่มีความซับซ้อนเช่นกัน กฎหมายฉบับนี้จึงให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการสอบสวนเป็นพิเศษมากกว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่เป็นข้าราชการทั่วไป เช่น การเข้าไปในเคหสถาน การค้นบุคคล การยึดอายัด การสอบถามหรือเรียกบุคคลใดๆมาให้ถ้อยคำตามมาตรา 24 เป็นต้น

(3) การสืบสวนข้อเท็จจริง

ในการสืบสวนข้อเท็จจริง องค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินมาตรการปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตามมาตรา 31 กล่าวคือ ต้องเปิดโอกาสให้หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นต้องมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงเมื่อเกิดเรื่องร้องเรียน หากผู้ตรวจการแผ่นดินได้ทำการสืบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องใดเสร็จแล้วก็ต้องทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข ส่งให้หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไป ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552

นอกจากนี้ ในการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงยังเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17, 18, 19, 20 และ 21 อีกด้วย เนื่องจากเจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาได้ (มาตรา 17) ซึ่งในการสอบสวนนั้นมีการกำหนดเขตอำนาจเอาไว้ตามมาตรา 18 และ 19

โดยในจังหวัดอื่นที่มีใช้กรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑล พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ หรือข้าราชการตำรวจที่มียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป สำหรับกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑลข้าราชการตำรวจที่มียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไปมีอำนาจสืบสวนสอบสวนความผิดอาญาได้ หากเป็นกรณีความผิดเกิดนอกราชอาณาจักร อัยการสูงสุดมีอำนาจเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ (มาตรา 20) และในกรณีที่ไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัดเดียวกันจะเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ชี้ขาด ส่วนกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑลให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนซึ่งมีตำแหน่งรองอธิบดีกรมตำรวจขึ้นไปเป็นผู้ชี้ขาด(มาตรา 21)

(4) การตรวจสอบธุรกรรม

สำหรับการตรวจสอบธุรกรรมอันเป็นมาตรการในการปราบปรามการทุจริตของภาครัฐนั้น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบรายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรม ตามมาตรา 48 ได้

“มาตรา 48 ในการตรวจสอบรายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรม หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักยอก ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใดที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งยึด หรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราว มีกำหนดไม่เกินเก้าสิบวัน

ในกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน เลขาธิการจะสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งไปก่อน แล้วรายงานต่อคณะกรรมการธุรกรรม

การตรวจสอบรายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง...”

ในการนี้ได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ลงวันที่ 11 กันยายน พ.ศ.2543 กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบธุรกรรมเอาไว้ด้วย กล่าวโดยสรุปคือ หากได้รับรายงานการทำธุรกรรมหรือข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมแล้วให้ทำการตรวจสอบเบื้องต้น ถ้าปรากฏว่าการทำธุรกรรมใดมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักยอก ปกปิด หรือซ่อนเร้น

ทรัพย์สินใดที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้สำนักงานเสนอเรื่องให้คณะกรรมการ
ตุรกรรม เพื่อพิจารณาสั่งการตามมาตรา 48 โดยเร็ว

(5) การสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้อง หรือสั่งสอบสวนเพิ่มเติม

การสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องหรือสั่งสอบสวน
เพิ่มเติมเป็นมาตรการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140-145 โดยวิธีพิจารณา
ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวน กล่าวโดยสรุปคือ เมื่อ
พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้วให้จัดการอย่างใดอย่าง
หนึ่ง คือ ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดและความผิดนั้นมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน
สามปี ให้จัดการสอบสวนและส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ แต่ถ้าอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี
ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการพร้อมทั้งความเห็นให้จัดการสอบสวน หาก
พนักงานอัยการสั่งให้งดหรือให้สอบสวนต่อไปก็ให้กระทำการตามนั้น (มาตรา 140(1))

แต่ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิดจะต้องปฏิบัติ
ตามมาตรา 141, 142, 143 และ 144 (มาตรา 140(2)) คือ ถ้ารู้ตัวผู้กระทำผิดแต่เรียกหรือจับตัว
ไม่ได้ ให้พนักงานสอบสวนทำความเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องไปยังพนักงานอัยการ (มาตรา 141)
ถ้ารู้ตัวผู้กระทำผิดและผู้นั้นถูกควบคุม หรือขังอยู่ หรือปล่อยตัวชั่วคราว ให้พนักงานสอบสวนทำ
สำนวนความเห็นไปยังพนักงานอัยการ (มาตรา 142) เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นก็ให้ออก
คำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องต่อไป (มาตรา 143) ถ้าเป็นความผิดที่อาจเปรียบเทียบได้ก็ให้พนักงานอัยการ
เปรียบเทียบ (มาตรา 144) ส่วนมาตรา 145 นั้นเป็นการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการที่
ไม่ใช่อัยการสูงสุด โดยในกรุงเทพมหานครต้องส่งสำนวนการสอบสวนเสนออธิบดีกรมตำรวจ หรือรอง
อธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ส่วนในจังหวัดอื่นให้เสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด

(6) การสืบสวนสอบสวนความผิดทางวินัย

ในการสืบสวนสอบสวนความผิดทางวินัย
มาตรการที่ใช้จะแตกต่างกันไปตามกฎหมายขององค์กรภาครัฐแต่ละองค์กร ยกตัวอย่างเช่น
ข้าราชการตุลาการ หากมีการทำความผิดทางวินัยจะอาศัยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ
ศาลยุติธรรม พ.ศ.2543 มาตรา 68-75 เป็นกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการสืบสวนสอบสวน
ความผิดทางวินัย เช่น มาตรา 68 บัญญัติว่า “เมื่อข้าราชการตุลาการในศาลใดถูกกล่าวหา หรือมีกรณี
เป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัย ให้ข้าราชการตุลาการผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานของศาลยุติธรรมนั้น
ดำเนินการให้มีการสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้นมิชักช้า...” มาตรา 69 “ในกรณีที่มีการสอบสวน

ข้อเท็จจริงในชั้นต้นปรากฏมีมูลว่าข้าราชการตุลาการใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่มีโทษถึงไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก ให้ประธานศาลฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยกรรมการซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการ และเป็นผู้ซึ่งไม่มีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องในเรื่องนั้นอย่างน้อยสามคนเพื่อทำการสอบสวน...” มาตรา 70 “ในการสอบสวน...ต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา...”

ส่วนข้าราชการฝ่ายอัยการ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2553 หมวด 2 ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย ตั้งแต่มาตรา 74 กำหนดหลักเกณฑ์ในการสืบสวนสอบสวนความผิดทางวินัย เช่น มาตรา 74 “เมื่อข้าราชการอัยการผู้ใดถูกกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่ากระทำความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการสอบสวนชั้นต้นโดยมิชักช้า...”

หากเป็นข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 90 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการสืบสวนสอบสวนความผิดทางวินัยเอาไว้ กล่าวคือ “เมื่อมีการกล่าวหา หรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ...”

2.5.5.2.3 ผลการพิจารณา¹¹⁸

เมื่อได้ทราบถึงการดำเนินมาตรการในการปราบปรามการทุจริตนับตั้งแต่การกำหนดความรับผิดชอบไว้ในกฎหมาย การดำเนินวิธีพิจารณาตามกฎหมายขององค์กรภาครัฐต่างๆแล้ว เรื่องผลการพิจารณาก็จะทำให้ทราบว่าในกรณีที่มีการกระทำทุจริตในภาครัฐ ผลการพิจารณาจะเกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับใดบ้าง และมีองค์กรใดเข้ามาเกี่ยวข้องบ้าง ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

2.5.5.2.3.1 การดำเนินคดีอาญา

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ผลของการพิจารณาจะเป็นไปตามคำพิพากษา หากบุคลากรของรัฐกระทำความผิดย่อมจะมีการ

¹¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1510.

ดำเนินการในทางอาญาตามคำพิพากษา ไม่ว่าจะเป็นการลงโทษตามคำพิพากษาซึ่งโทษทางอาญา มี 5 สถาน ได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน

แต่เนื่องจากความผิดเกี่ยวกับการทุจริต ประพฤติมิชอบของพนักงานของรัฐนั้น มักไม่ใช้การกระทำความผิดเกี่ยวกับเนื้อตัวร่างกาย แต่จะเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินเป็นส่วนใหญ่ การจะใช้หลักการแก้แค้นทดแทนดังคดีอาญาด้วยการลงโทษเอากับเนื้อตัวร่างกายอาจไม่เหมาะสม ทำให้ส่วนมากโทษที่จะได้รับมักเป็นโทษในทางอาญาที่เป็นการปรับ การริบทรัพย์สิน และมักจะเป็นการใช้กระบวนการดำเนินการทางวินัย โดยส่งเรื่องไปยังต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นให้มีการดำเนินการทางวินัย ไม่ว่าจะเป็นการภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออก ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดการจับกุมคุมขังเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอาจกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะที่จะต้องขาดช่วงขาดตอนไปเพราะมีการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางอาญา และอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของข้าราชการผู้นั้นด้วย

2.5.5.2.3.2 การถอดถอนจากตำแหน่ง

ในกรณีของการถอดถอนออกจากตำแหน่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 58-65 ได้บัญญัติกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งที่มีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือการ ยุติธรรม หรือจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจดำเนินการถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ตามบทบัญญัติในหมวดดังกล่าว

“มาตรา 58 เมื่อปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่ง ดังต่อไปนี้ผู้มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อ รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจดำเนินการถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ตาม บทบัญญัติในหมวดนี้”

“มาตรา 59 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่ น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิ เลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 58 ออกจากตำแหน่งได้...”

2.5.5.2.3.3 การริบทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 75-82 ได้บัญญัติกระบวนการพิจารณากรณีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใดที่ร้ายวณผิดปกติ รวมถึงบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการริบทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดิน หากมีผลการพิจารณาออกมาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร้ายวณผิดปกติ ในการริบทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดินนั้น ให้อัยการสูงสุด หรือประธานกรรมการป.ป.ช.แล้วแต่กรณี ดำเนินการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน (มาตรา 81)

นอกจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้วพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 มาตรา 28 ยังบัญญัติให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจเก็บของกลางหรือมอบหมายให้ผู้อื่นเก็บรักษาได้ โดยมีระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการนำของกลางออกขายทอดตลาดหรือนำไปใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ.2547 ลงวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ.2547 กำหนดหลักเกณฑ์ในการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ตกเป็นของแผ่นดิน

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 48-56 บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการยึดอายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการทำธุรกรรม ซึ่งหากมีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้เลขาธิการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยเร็ว (มาตรา 49)

2.5.5.2.3.4 การบังคับคดี

ตัวอย่างในการบังคับคดีเมื่อมีผลการพิจารณาออกมาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริต เช่น กฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ.2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ลงวันที่ 11 กันยายน พ.ศ.2543 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการบังคับคดีเอาไว้ เช่น ก่อนทำการยึดทรัพย์สิน ให้เจ้าพนักงานแสดงเอกสารมอบหมายบัตรประจำตัวและคำสั่งยึดทรัพย์สินต่อเจ้าของหรือผู้มีสิทธิในทรัพย์สิน (ข้อ 4) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปิดประกาศการยึดไว้ ณ บริเวณอสังหาริมทรัพย์นั้น (ข้อ 6) เป็นต้น

“ข้อ 4 ก่อนทำการยึดทรัพย์สิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แสดงเอกสารมอบหมายบัตรประจำตัวและคำสั่งยึดทรัพย์สินต่อเจ้าของหรือผู้มีสิทธิใน

ทรัพย์สิน ถ้าไม่พบผู้ขึ้นให้แสดงต่อผู้ครอบครอง หรือบุคคลในครอบครัวของผู้ครอบครองทรัพย์สิน หากไม่พบบุคคลดังกล่าว ให้ดำเนินการยึดโดยให้เจ้าพนักงานตำรวจ หรือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง แห่งท้องที่นั้นมาร่วมเป็นพยานด้วย”

“ข้อ 5 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการยึดทรัพย์สินได้ทุกวันในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าหากไม่ดำเนินการทันที ทรัพย์สินนั้นจะสูญหายหรือถูกยักย้าย ให้มีอำนาจดำเนินการยึดทรัพย์สินในเวลาอื่นได้”

“ข้อ 6 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปิดประกาศยึดโฉนด บริเวณอสังหาริมทรัพย์นั้น และมีหนังสือแจ้งการยึดให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์และเจ้าของรวม หรือผู้มีสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ทราบ หากไม่สามารถแจ้งแก่บุคคลดังกล่าวได้ ให้ปิดประกาศแจ้งการยึดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดิน สำนักงานเขต หรือที่ว่าการอำเภอแห่งท้องที่ที่มีการยึดอสังหาริมทรัพย์นั้น...”

หรือในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 83 บัญญัติหลักเกณฑ์ในการบังคับคดีเอาไว้เช่นกัน โดยมีหลักเกณฑ์ว่า “ถ้าศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาที่คณะกรรมการป.ป.ช. มีมติว่าร้ายแรงผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติเป็นของแผ่นดิน แต่ไม่สามารถบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินเหล่านั้นได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ให้บังคับคดีเอาที่ทรัพย์สินอื่นของผู้ถูกกล่าวหาได้ภายในอายุความสิบปี แต่ต้องไม่เกินมูลค่าของทรัพย์สินที่ศาลสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดิน”

2.5.5.2.3.5 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมาย

ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายนั้น โดยทั่วไปแล้วผู้เสียหายในคดีปกครอง (มาตรา 42) สามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้ โดยในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา 72 ซึ่งการที่ศาลจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมาย เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 72(1) กล่าวคือ

“มาตรา 72 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้”

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)”

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 99 บัญญัติกรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายไว้ว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีความผิด หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่ผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตนั้นด้วย...”

2.5.5.2.3.6 การดำเนินการทางวินัย

เมื่อมีผลการสอบสวนข้อเท็จจริงการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่รัฐว่าได้มีความผิดจริง เช่น เจ้าหน้าที่รัฐกระทำการทุจริต ก็จะมีการดำเนินการลงโทษตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 88 ได้บัญญัติไว้ ซึ่งโทษทางวินัยนั้นได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 89

“มาตรา 89 การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญให้ทำเป็นคำสั่ง ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ โดยในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดวินัยในกรณีใดและตามมาตราใด”

หากเจ้าหน้าที่รัฐกระทำความผิดทางวินัยที่ไม่ร้ายแรง (มาตรา 81, 81, 81 และ 84) ให้มีการสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด (มาตรา 96) แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา 85) ให้ลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นโดยการปลดออก หรือไล่ออก ตามควรแก่กรณี (มาตรา 97) ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง หากมีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษด้วยก็ได้ สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย (มาตรา 96 วรรค 2) ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษ จะงดโทษ

ให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ (มาตรา 96 วรรค 3) ส่วนกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก (มาตรา 97 วรรค 1)

2.5.6 บทสรุปเกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดในหัวข้อนี้ ซึ่งเป็นหัวข้อที่ได้ทำการศึกษาทบทวนบทกฎหมายต่างๆที่บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐในองค์กรของตนกระทำการทุจริต นับตั้งแต่การกล่าวถึงความหมายของการทุจริต สาเหตุและผลเสียของการทุจริตในภาครัฐ มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของประเทศไทย ทำให้ทราบว่าประเทศไทยมีกฎหมาย ระเบียบของภาครัฐและหน่วยงานต่างๆที่ได้บัญญัติควบคุมไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐกระทำการทุจริตประพฤติมิชอบ รวมทั้งมีมาตรการต่างๆในการดำเนินการทุจริตทั้งการป้องกันและปราบปรามการทุจริตปรากฏในกฎหมายต่างๆอย่างหลากหลาย

ในกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐนั้น จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายจะเริ่มด้วยการกำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ด้านคุณธรรม จริยธรรม มาตรฐานด้านระเบียบวินัย อันเป็นมาตรการในการป้องกันการทุจริตเอาไว้เป็นขั้นตอนแรก แต่ในกรณีที่มีการกระทำการอันเป็นการทุจริตไปแล้ว ซึ่งเท่ากับว่ามาตรการในการป้องกันการทุจริตนั้นไม่ได้ผลกฎหมายก็ได้บัญญัติมาตรการในการปราบปรามการทุจริตเอาไว้เป็นขั้นตอนที่สอง นับตั้งแต่การกำหนดความรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง และทางวินัย รวมไปถึงมีการกำหนดรูปแบบเกี่ยวกับวิธีการพิจารณา ที่เริ่มตั้งแต่กระบวนการนำเรื่องไปสู่การพิจารณา กระบวนการพิจารณา และผลการพิจารณาเอาไว้อย่างชัดเจน ซึ่งจะสังเกตได้ว่า กระบวนการพิจารณาทั้งหมดในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐกระทำความผิดอันเป็นการทุจริตนี้ ผลสุดท้ายของกระบวนการที่เป็นบทลงโทษจะมีการส่งเรื่องให้ต้นสังกัดดำเนินการทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ประกอบกับมีการดำเนินคดีทางอาญาไปด้วย แต่การดำเนินการดังกล่าวจะต้องใช้ความระมัดระวังมิให้มีการล่วงละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นด้วย เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐ ดังนั้น ในกระบวนการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตจึงต้องคำนึงถึงหลักการบริการสาธารณะให้มากกว่าการดำเนินคดีกับบุคคลทั่วไปในทางอาญา

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐที่กล่าวมานี้ยังไม่เพียงพอ เนื่องจากฝ่ายบริหารขาดเครื่องมือ ขาดองค์กรกลางของตนเอง ในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งปัญหานี้ ต่อมาฝ่ายบริหารได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตในภาครัฐ โดยอาศัยพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 บัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ท.) ให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาไต่สวนและดำเนินการต่างๆเกี่ยวกับการทุจริตในฝ่ายบริหาร แต่การดำเนินการขององค์กรดังกล่าวยังมีประเด็นปัญหาอยู่บ้าง เนื่องจากเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ และการดำเนินการเกี่ยวกับการทุจริตแต่เดิมนั้นก็เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งประเด็นปัญหาต่างๆที่เกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) นี้ จะทำการศึกษาโดยละเอียดใน บทที่ 4 ต่อไป

อนึ่ง การที่จะจัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารให้เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาการทุจริตของประเทศให้ดียิ่งขึ้นนั้น ไม่ควรละเลยการศึกษาถึงรูปแบบการดำเนินงานขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ ซึ่งจะขอกกล่าวต่อไปในบทที่ 3 โดยจะหยิบยกองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศออสเตรเลีย ฮองกง และสิงคโปร์มาทำการศึกษา รวมไปถึงจะทำการศึกษาอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ด้วย

บทที่ 3

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐในต่างประเทศ

เนื่องจากปัญหาการทุจริตถือเป็นปัญหาที่ก่อกวนสังคมเป็นวงกว้างและเกิดขึ้นกับทุกๆ ประเทศไม่ว่าประเทศนั้นจะร่ำรวยหรือยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการทุจริตนั้นเกิดขึ้นในภาครัฐย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นอย่างมาก ปัญหาการทุจริตจึงเป็นปัญหาที่นานาอารยประเทศต่างหาหนทางแก้ไข ไม่ว่าจะเป็นการใช้กลไกของอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 หรือในบางประเทศได้มีการจัดตั้งองค์กรที่เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาการทุจริตโดยเฉพาะ เช่น ประเทศออสเตรเลีย ฮอลแลนด์ และสิงคโปร์ ซึ่งต่างก็มีองค์กรที่มีชื่อเสียงในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ดังนั้น ในเนื้อหาของบทที่ 3 นี้จะทำการศึกษาถึงรายละเอียดของการใช้มาตรการต่างๆ ในต่างประเทศเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ อันจะเป็นแนวทางในการศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรการของประเทศไทยที่ใช้จัดการกับปัญหาการทุจริตในภาครัฐในบทต่อไป

3.1 องค์การสหประชาชาติ: อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003

3.1.1 ประวัติความเป็นมาของอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003

ก่อนจะมาเป็นอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 (United Nations Convention against Corruption 2003: UNCAC) ปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลกที่ทวีความรุนแรงขึ้น สร้างความเสียหายให้กับคนในประเทศนั้นๆ ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและการปกครอง ทำลายความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานของรัฐบาล และทำให้ภาคเอกชนขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินธุรกิจในประเทศที่มีปัญหาการทุจริต นอกจากนี้ การกระทำทุจริตยังได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการโดยอาศัยความทันสมัยของเทคโนโลยีที่มีความก้าวหน้า ทำให้การกระทำทุจริตกลายเป็นขบวนการที่ซับซ้อนขึ้น มีความเชื่อมโยงกันระหว่างผู้กระทำผิดทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ส่งผลให้เกิดความเสียหายนับเป็นมูลค่ามหาศาล ทำให้

มีความพยายามทั้งในระดับรัฐบาล องค์การระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกในการจัดทำมาตรการ เครื่องมือ และความร่วมมือต่างๆขึ้นมาเพื่อดำเนินการกับปัญหาการทุจริตอย่างจริงจังมากขึ้นตามลำดับ¹ สถานการณ์โลกที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาก่อนที่จะมีอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 มีรายละเอียดดังนี้

ในปีพ.ศ.2518 จากการมีเรื่องอื้อฉาวเกี่ยวกับการทุจริตต่างๆมากมาย ทำให้สภาหอการค้าระหว่างประเทศ (International Chamber of Commerce -ICC) ได้จัดตั้งคณะกรรมการ Shawcross ขึ้น มี Lord Shawcross อดีตอัยการสูงสุดของอังกฤษเป็นประธาน เพื่อให้คำแนะนำในการจัดการกับปัญหาการคอร์รัปชัน และในปีพ.ศ.2519 คณะกรรมการดังกล่าวได้จัดทำร่างกฎระเบียบในการปฏิบัติการเพื่อปราบปรามการกรรโชกข่มขู่ และการให้สินบนสำหรับเป็นพื้นฐานในการดำเนินงานของบริษัท ICC Rules of Conduct to Combat Extortion and Bribery ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขในปีพ.ศ. 2539

ปีพ.ศ.2519 เกิดกรณีอื้อฉาว Lockheed ที่บริษัทผลิตเครื่องบินของสหรัฐอเมริกา Lockheed ได้จ่ายเงินสนับสนุนให้กับนักการเมืองของญี่ปุ่นและประเทศอื่นๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือในการขายเครื่องบินให้กับผู้ซื้อ ซึ่งรวมถึง All Nippon Airways ของประเทศญี่ปุ่นด้วย ทำให้นายกรัฐมนตรี Tanaka Kakuei ซึ่งได้รับเงินสนับสนุนจำนวน 3 ล้านเหรียญสหรัฐ ต้องลาออก กรณี Lockheed ส่งผลให้เกิดการตรากฎหมายว่าด้วยการกระทำทุจริตในต่างประเทศ (Foreign Corrupt Practices Act-FCPA) ในเวลาต่อมา นอกจากนี้ในปีเดียวกันองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development-OECD) ได้ออกคำแนะนำเป็นแนวทางสำหรับรัฐวิสาหกิจข้ามชาติ Guidelines for Multinational Enterprise ในเครือประเทศของ OECD เพื่อสร้างมาตรฐานสำหรับการดำเนินธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบ

พ.ศ.2520 รัฐสภาของสหรัฐอเมริกา ผ่านกฎหมายว่าด้วยการกระทำทุจริตในต่างประเทศ Foreign Corrupt Practice Act-FCPA 1977 กำหนดให้เป็นความผิดอาญา หากบริษัทของสหรัฐอเมริกาให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศ

¹ สำนักการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สรุปสาระสำคัญ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 United Nations Convention against Corruption UNCAC ฉบับผู้บริหาร (กรุงเทพฯ: สำนักการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2551), หน้า 7-11.

พ.ศ.2534 ได้มีการจัดทำแนวทางการลงโทษของรัฐบาลกลาง ซึ่งกำหนดโทษให้น้อยลง สำหรับบริษัทที่สามารถดำเนินการตาม FCPA ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้บริษัทต่างๆ ดำเนินการจัดทำจรรยาบรรณวิชาชีพ จัดฝึกอบรมภายใน และจัดทำโครงการให้สอดคล้อง เป็นไปตาม FCPA

พ.ศ.2536 มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International-TI) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่สร้างขึ้นด้วยความมุ่งมั่นที่จะปราบปรามการทุจริต

พ.ศ.2538 องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI) ได้จัดพิมพ์เผยแพร่ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน CPI ซึ่งเป็นการจัดอันดับประเทศต่างๆตามคะแนนที่ได้ ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกที่มีการจัดทำตัวชี้วัดการทุจริตออกเผยแพร่

พ.ศ.2539 สมาชิกรัฐอเมริกา (Organization of American State-OAS) 21 ประเทศ ได้ลงนามในอนุสัญญาของอเมริกันว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (Inter-American Convention Against Corruption 1996) ซึ่งประเทศที่ลงนามในอนุสัญญานี้ต้องกำหนดให้การทุจริตภายในประเทศ และการให้สินบนข้ามชาติเป็นความผิดทางอาญา อนุสัญญานี้ถือได้ว่าเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตฉบับแรก โดยได้กำหนดขอบเขตของอนุสัญญาไว้กว้างกว่าอนุสัญญาของสหภาพยุโรป และ OECD โดยมีบทบัญญัติแบ่งได้เป็น 3 หมวด คือ มาตรการป้องกัน ความผิดอาญา และการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมาย

พ.ศ.2540 ได้มีการลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในธุรกรรมระหว่างประเทศขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions 1997 อนุสัญญานี้มีขอบเขตที่แคบและเฉพาะเจาะจง โดยจุดเน้นคือ การใช้กฎหมายภายในประเทศกำหนดให้การให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศเป็นความผิดอาญา เน้นที่การให้สินบนแบบ “active bribery” คือ การให้คำมั่นสัญญา หรือการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ โดยไม่ได้ครอบคลุมถึงการทุจริตรูปแบบอื่น นอกเหนือจากการให้สินบนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่เกิดขึ้นเฉพาะภายในประเทศ หรือการให้สินบนซึ่งผู้รับไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งไม่ครอบคลุมถึงกรณีการให้สินบนเพื่อจุดประสงค์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมระหว่างประเทศ

ในปีเดียวกันได้มีการลงนามอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตในวงราชการของประชาคมยุโรปหรือเจ้าหน้าที่สมาชิกแห่งสหภาพยุโรป (European Union Convention on the Fight against Corruption Involving Officials of the European Communities or Official of Member States 1977) อนุสัญญานี้เกิดขึ้นจากความพยายามของสหภาพยุโรปที่จะแก้ไขปัญหาการกระทำมิชอบทุกรูปแบบ ซึ่งส่งผลเสียต่อผลประโยชน์ทางการเงินของสหภาพยุโรป อนุสัญญานี้บังคับใช้กับความผิดที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของประชาคมยุโรป และประเทศสมาชิก โดยประเทศภาคีต้องกำหนดให้เป็นความผิดอาญาสำหรับความผิดเกี่ยวกับการให้สินบนและความผิดที่คล้ายคลึงกัน อนุสัญญานี้ไม่ครอบคลุมถึงการฉ้อฉล การฟอกเงิน หรือความผิดอื่นที่เกี่ยวกับการทุจริต

พ.ศ.2542 องค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI) ได้จัดพิมพ์เผยแพร่ดัชนีบ่งชี้ผู้จ่ายสินบน (Bribe Payers Index-BPI) ซึ่งเป็นการจัดอันดับประเทศที่เป็นผู้จ่ายสินบนเป็นครั้งแรก

นอกจากนี้ ได้มีการลงนามในอนุสัญญากฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริต (Council of Europe Criminal Law on Convention Corruption 1999) อนุสัญญากฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริต (Council of Europe Civil Law on Convention Corruption 1999) ของคณะมนตรีแห่งยุโรป ซึ่งอนุสัญญากฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริต ครอบคลุมถึงอาชญากรรมและพฤติกรรมต่างๆอย่างกว้างขวาง มีการกำหนดให้เป็นความผิดอาญาสำหรับการกระทำทุจริตในรูปแบบที่ระบุไว้ในอนุสัญญา ซึ่งครอบคลุมถึงการทุจริตทั้งในรูปแบบของ active corruption (ให้ค้ำมั่นสัญญาหรือให้ผลประโยชน์) และ passive corruption (การเรียกหรือการรับผลประโยชน์) ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน อนุสัญญานี้ยังรวมไปถึงกรณีการกระทำทุจริตข้ามชาติ เช่น การให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และสมาชิกสภาของรัฐต่างประเทศด้วย ไม่ว่าประเทศนั้นจะเป็นประเทศสมาชิกหรือเป็นประเทศภาคีของอนุสัญญาหรือไม่

สำหรับอนุสัญญากฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริต ถือได้ว่าเป็นความพยายามครั้งแรกที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศในการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต เพื่อให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องทางแพ่งต่อผู้กระทำความผิด โดยอนุสัญญานี้กำหนดมูลฐานความผิดแคบกว่า อนุสัญญากฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริต โดยกำหนดมูลฐานความผิดเฉพาะเรื่องการให้สินบนและการกระทำความผิดที่คล้ายๆกัน

พ.ศ.2545 รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมาย Sarbanes-Oxley Act (ตั้งตามชื่อของผู้เสนอกฎหมาย คือ วุฒิสมาชิก Paul Sarbanes และ ส.ส. Michael Oxley หรือที่รู้จักในชื่อ

Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act การออกกฎหมายฉบับนี้สืบเนื่องมาจากการมีคดีอื้อฉาวเกี่ยวกับการประพตมิชอบของผู้บริหารระดับสูงของบริษัท Enron ซึ่งมีการใช้วิธีอันซับซ้อนในการนำเงินของบริษัทไปใช้ มีการตกแต่งรายรับรายจ่ายให้เกินจริง เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในคดีนี้ได้ทำลายความไว้วางใจของสาธารณะ กฎหมายฉบับดังกล่าวจึงกำหนดมาตรฐานสำหรับคณะกรรมการบริษัทมหาชนของสหรัฐอเมริกา รวมทั้งบริษัทบริหารจัดการและบริษัทสอบบัญชีเพื่อคุ้มครองผู้ถือหุ้นและสาธารณะชนจากการทำบัญชีผิดพลาด และการฉ้อโกงของคนภายในบริษัท โดยกำหนดโทษผู้กระทำความผิดหนักขึ้น ทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ

ในปีพ.ศ.2546 ได้มีการลงนามในอนุสัญญาของสหภาพแอฟริกันว่าด้วยการป้องกันและต่อต้านการทุจริต (African Union Convention on Preventing and Combating Corruption and Related Offences) อนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดความผิดที่สามารถลงโทษได้โดยกฎหมายภายในประเทศ กำหนดเค้าโครงมาตรการที่ต้องดำเนินการ เพื่อให้การระบู้และสืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริตเป็นไปได้ง่ายขึ้น มีการกำหนดกลไกในการยึดทรัพย์ที่ได้จากการกระทำทุจริต และความผิดที่เกี่ยวข้อง จัดการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องเกี่ยวกับความผิดฐานกระทำทุจริตและความผิดที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการกระตุ้นให้ความรู้และส่งเสริมให้สาธารณชนตระหนักถึงผลร้ายของการทุจริต

จากการที่ประเทศต่างๆทั่วโลกโดยเฉพาะองค์การสหประชาชาติได้ตระหนักถึงความร้ายแรงของปัญหาการทุจริต องค์การสหประชาชาติจึงได้จัดหาเครื่องมือที่จะทำลายปัญหานี้ในเวทีระดับโลก การบังเกิดอนุสัญญาของสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ทำให้เกิดความชัดเจนว่าสังคมนานาชาติพร้อมใจที่จะป้องกันและควบคุมปัญหาการทุจริต เป็นการย้ำเตือนว่าผู้ทุจริตที่ทรยศต่อความเชื่อมั่นของสาธารณชนนั้นจะอยู่ในสังคมโลกไม่ได้อีกต่อไป และอนุสัญญาดังกล่าวยังได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของหลักคุณธรรม เช่น ความซื่อสัตย์ ความเคารพในกฎเกณฑ์ของกฎหมาย การรายงาน และความโปร่งใส ซึ่งคุณธรรมเหล่านี้จะก่อให้เกิดการพัฒนาและทำให้โลกดีกว่าที่เป็นอยู่²

อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 เป็นเครื่องมือทางกฎหมายระดับนานาชาติที่มีขึ้นเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาทุจริต อันเป็นการต่อเนื่องมาจากอนุสัญญา

² กัญญาณัฐ บางพาน, “อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003: ศึกษากรณีความรับผิดชอบทางอาญาเกี่ยวกับการทุจริตในภาคเอกชน”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 31-33.

สหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายข้ามชาติที่เกิดขึ้นก่อนแล้ว เพื่อทำให้เกิดความสมดุล แข็งแรงและต่อเนื่อง นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดโครงสร้างใหม่แห่งการปฏิบัติการร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพของนานาชาติ

อนุสัญญาสหประชาชาติดังกล่าวมีเนื้อหาที่นำไปสู่ความเข้าใจบนพื้นฐานเดียวกัน ทั้ง มาตรการและกฎเกณฑ์ต่างๆที่ประเทศทั้งหมดสามารถนำมาปรับใช้ได้ เพื่อก่อให้เกิดความเข้มแข็งในระบบกฎหมายและระบบการปกครองสำหรับนำไปใช้ในการต่อสู้กับปัญหาการทุจริต อาจกล่าวได้ว่า อนุสัญญานี้เป็นมาตรการป้องกันและมาตรการทางอาญาซึ่งเป็นแบบแผนที่ทรงประสิทธิภาพที่สุด ในการปราบปรามการทุจริตทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงมาตรการที่รัฐภาคีของอนุสัญญาฯจะได้ ทรัพย์สินจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคืนจากผู้กระทำความผิดที่ได้ฉ้อโกงไป การเตรียมการเพื่อมาตรการเหล่านี้จะต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐภาคีในการวางรากฐานเบื้องต้นใหม่ เช่นเดียวกับการที่จะต้องมีโครงสร้างที่แข็งแกร่งในการร่วมมือระหว่างรัฐภาคี เพื่อการป้องกัน ปราบปราม และการลงมือปฏิบัติต่อการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตนี้

ในส่วนขององค์การสหประชาชาติ อนุสัญญานี้ เป็นผลจากการเตรียมการเป็นเวลา หลายปีมาแล้ว โดยเริ่มตั้งแต่การทุจริตยังแทบจะไม่ใช่ที่กล่าวถึงในหมู่พนักงานของรัฐ ขั้นตอนแห่งความสำเร็จของอนุสัญญาฯ เริ่มจากหลักการไปสู่ความสำเร็จในเวทีการเมือง และประสบผลลัพท์โดย ปรากฏอยู่ในวาระการประชุมบนเวทีระดับโลก อนุสัญญานี้ เป็นผลมาจากการเจรจาที่ยาวนาน และยากยิ่ง ประเด็นอันซับซ้อนต่างๆและความเกี่ยวพันมากมายถูกนำมาปราศรัยและถกเถียง อนุสัญญานี้จึงเป็นผลผลิตที่เกิดจากความปรารถนาปรารถนา ใช้ระยะเวลาอย่างน้อยสองปีในการสร้าง มาตรการอันผ่านการไตร่ตรองจากความเกี่ยวเนื่องต่างๆที่ทุกประเทศจะต้องมีความยืดหยุ่นและอ่อน ให้ออกกัน แต่ท้ายที่สุดก็ได้เกิดผลลัพธ์ที่น่าภาคภูมิใจคืออนุสัญญาดังกล่าวนี้

ความเป็นมาของอนุสัญญานี้ เริ่มด้วย มติที่ 55/61 ออกวันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ.2000 สมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติพิจารณาเกี่ยวกับเครื่องมือทางกฎหมายระดับนานาชาติเพื่อการ ต่อต้านการทุจริต แยกต่างหากจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายข้ามชาติ (มติที่ 55/25 ภาคผนวกที่ 1) และสมัชชาใหญ่ได้มีมติให้ก่อตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเครื่องมือ ทางกฎหมายดังกล่าวในสำนักงานใหญ่ของศูนย์กลางการป้องกันอาชญากรรมระหว่างประเทศ สำนักงานควบคุมยาเสพติดและป้องกันอาชญากรรม องค์การสหประชาชาติ หัวข้อเรื่องอนุสัญญา สหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต มีการเจรจาขึ้นระหว่างสมัยประชุมที่ 7 ของที่ประชุม

คณะกรรมการเพื่อการเจรจาอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 21 มกราคม ค.ศ.2002 ถึง 1 ตุลาคม ค.ศ.2003

อนุสัญญาดังกล่าว ได้ผ่านการอนุมัติโดยคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยสมาชิกใหญ่สหประชาชาติ ในมติที่ 58/4 วันที่ 31 ตุลาคม ค.ศ.2003 และผ่านที่ประชุมสมาชิกใหญ่สหประชาชาติในมติที่ 57/169 วันที่ 18 ธันวาคม ค.ศ. 2003 และรับข้อเสนอของรัฐบาลเม็กซิโก ในการเป็นเจ้าภาพในการจัดการประชุมลงนามระดับสูงที่เมอริต้า ประเทศเม็กซิโก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลงนามในอนุสัญญาของสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ซึ่งสมาชิกใหญ่ได้เชิญตัวแทนของประเทศต่างๆร่วมลงนามสำหรับหน่วยงานระดับโลกที่เป็นศูนย์กลางประสานงานเกี่ยวกับอนุสัญญานี้ ได้แก่ Office on Drugs and Crime, The United Nations Secretariat

3.1.2 หลักการของอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003

อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 เป็นกรอบความร่วมมือทางกฎหมายและเป็นการกำหนดมาตรฐานระดับสากล (standard setting) เพื่อร่วมกันต่อต้านการทุจริต อนุสัญญานี้ได้กล่าวถึงได้ว่าเป็นอนุสัญญาต่อต้านการทุจริตระหว่างประเทศฉบับแรกที่ครอบคลุมประเทศต่างๆทั่วโลก เพราะก่อนหน้านี้ ได้มีความพยายามในการต่อต้านการทุจริตที่เห็นได้ชัดอย่างเป็นรูปธรรมทั้งในการออกกฎหมายภายในประเทศ หรือการจัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคต่างๆมาแล้วหลายฉบับ แต่ปัญหาการทุจริตก็ยังเป็นปัญหาใหญ่ที่ทุกประเทศต่างเห็นพ้องกันว่า เป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต้องการความร่วมมือประสานงานกันอย่างกว้างขวาง ครอบคลุม ไม่สามารถดำเนินการได้เพียงลำพังเฉพาะภายในประเทศ หรือกลุ่มประเทศ หรือภายในภูมิภาคหนึ่งภูมิภาคใดเท่านั้น³

อนุสัญญานี้ได้ให้ความสำคัญกับการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการติดตามทรัพย์สินกลับคืน รวมทั้งการให้ความร่วมมือซึ่งกันและกันทางกฎหมาย เพื่อการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง มีประสิทธิภาพ หากประเทศต่างๆเข้าเป็นภาคอนุสัญญานี้มากขึ้น โอกาสที่ผู้กระทำทุจริตจะหลบซ่อนตัว หรือซุกซ่อนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดก็จะยิ่งน้อยลง

³ สำนักการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สรุปรายสาระสำคัญ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 United Nations Convention against Corruption UNCAC ฉบับผู้บริหาร, หน้า 12-13.

อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ประกอบไปด้วยข้อบท 71 ข้อ
ภายใต้ 8 หมวด คือ

หมวด 1 บทบัญญัติทั่วไป (ข้อ1-4) กล่าวถึงจุดมุ่งหมายของอนุสัญญา คำจำกัดความ
ถ้อยคำที่ใช้ในอนุสัญญา ขอบเขตบังคับใช้ และการคุ้มครองอธิปไตยของรัฐภาคี

หมวด 2 มาตรการป้องกันการทุจริต (ข้อ5-14) กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐภาคีที่
จะต้องจัดทำนโยบายป้องกันการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ ในบทนี้ทั้งบทกล่าวถึงมาตรการต่างๆที่
เกี่ยวข้องกับทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ตั้งแต่การจัดตั้งองค์กรพิเศษเพื่อการต่อต้านการทุจริต จนถึง
นโยบายและแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการส่งเสริมธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม ความโปร่งใส
และการตรวจสอบได้ และที่สำคัญได้ย้าถึงบทบาทสำคัญของ NGOs และความริเริ่มของชุมชน และ
เชิญชวนรัฐภาคีให้กระตุ้นให้องค์กรเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วม และรับรู้ปัญหาการทุจริตด้วย

หมวด 3 ความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย (ข้อ14-42) กล่าวถึงการ
กำหนดให้การกระทำบางอย่างที่ยังไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายแห่งรัฐภาคีเป็นความผิดทางอาญา
เพื่อให้ครอบคลุมการทุจริตได้อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ซึ่งการกระทำผิดอาญาบางอย่างภายใต้
บังคับของอนุสัญญานี้ กำหนดให้รัฐภาคีกำหนดเป็นความผิดเพิ่มเติม อนุสัญญาฉบับนี้ไม่เพียงแต่
กล่าวถึงการทุจริตในรูปแบบที่ทราบกันอยู่ทั่วไปเท่านั้น เช่น การให้สินบน และการยกยอกทรัพย์สิน
ของรัฐ แต่ยังรวมถึงการกระทำที่สนับสนุนการทุจริต การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม การใช้อิทธิพล
การปกปิด และฟอกเงินที่ได้มาจากการกระทำผิด นอกจากนั้น ยังได้กล่าวถึงมาตรการในการ
ดำเนินการกับการทุจริตในภาคเอกชนด้วย

หมวดที่ 4 ความร่วมมือระหว่างประเทศ (ข้อ43-50) เน้นย้ำว่าความร่วมมือระหว่าง
ประเทศมีความจำเป็นอย่างมากในการดำเนินงานทุกด้านที่เกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต (การป้องกัน
การสืบสวนสอบสวน การฟ้องคดี การยึด และการคืนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำมิชอบ)
กำหนดให้รัฐภาคีกำหนดรูปแบบความร่วมมือทางกฎหมายซึ่งกันและกัน ในการรวบรวมและส่ง
พยานหลักฐาน การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การติดตาม การอายัด ยึด และริบทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริต

หมวด 5 การติดตามทรัพย์สินคืน (ข้อ51-59) ในหมวดนี้กล่าวถึงการคืนทรัพย์สิน
โดยระบุชัดเจนถึงความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการคืนทรัพย์สินที่ได้จาก

การกระทำความผิดให้แก่รัฐภาคีที่ร้องขอ รวมถึงการพิจารณาถึงผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียของผู้เสียหายและผู้เป็นเจ้าของโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

หมวด 6 ความช่วยเหลือทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (ข้อ 60-62) กล่าวถึงมาตรการในการฝึกอบรม วิจัย และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกัน ตลอดจนกับองค์การระหว่างประเทศ และองค์การระดับภูมิภาคในเรื่องดังกล่าวด้วย

หมวด 7 กลไกในการปฏิบัติตามอนุสัญญา (ข้อ 63-64) กล่าวถึงการกำหนดให้มีที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีอนุสัญญา การประชุมของรัฐภาคี รวมทั้งหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคี

หมวด 8 บทบัญญัติสุดท้าย (ข้อ 65-71) กล่าวถึงการปฏิบัติตามอนุสัญญา การระงับข้อพิพาท การลงนาม การให้สัตยาบัน การยอมรับ การให้ความเห็นชอบ และการภาคยานุวัติ การมีผลใช้บังคับ การแก้ไขเพิ่มเติม การบอกเลิก ผู้เก็บรักษาและภาษาที่ใช้จัดทำอนุสัญญา

จากที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น อาจสรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 โดยย่อได้ว่า อนุสัญญาดังกล่าวได้ให้ความหมายและปรับถ้อยคำที่ใช้ในความหมายที่ต่างกันในประเทศต่างๆ ให้เป็นมาตรฐาน มีการกำหนดให้รัฐภาคีพัฒนามาตรการป้องกันการทุจริตทั้งภาครัฐและเอกชน กำหนดให้รัฐภาคีกำหนดให้การกระทำผิดที่ระบุไว้ในอนุสัญญาเป็นความผิดทางอาญา รวมถึงการพิจารณาการกระทำความผิดอื่นๆ ด้วย มีการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ บัญญัติเกี่ยวกับการคืนทรัพย์สิน มาตรการในการฝึกอบรม การวิจัย การลงนาม การให้สัตยาบัน ภาคยานุวัติและการปฏิบัติตามอนุสัญญา ซึ่งครอบคลุมมาก

สำหรับหลักการที่สำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 จะขอนำมากล่าวถึงโดยสังเขป ดังนี้⁴

3.1.2.1 อนุสัญญาฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและกระชับมาตรการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น เพื่อส่งเสริมอำนาจ

⁴ ทัศนัย งามพาน, อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003: ศึกษากรณีความรับผิดชอบทางอาญาเกี่ยวกับการทุจริตในภาคเอกชน, หน้า 33-36.

ความสะอาดและสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศ และความช่วยเหลือทางวิชาการในการป้องกันและการต่อต้านการทุจริต รวมทั้งการได้กลับคืนซึ่งสินทรัพย์ และเพื่อส่งเสริมความซื่อสัตย์สุจริต ภาวะความรับผิดชอบ และการบริหารจัดการกิจการสาธารณะและทรัพย์สินสาธารณะที่ดี (ข้อ 1)

3.1.2.2 อนุสัญญาฯ จะใช้บังคับกับการป้องกัน การสืบสวน และการฟ้องร้องคดีการทุจริต และการยึดอายัด และริบ และส่งคืนทรัพย์สินและทรัพย์สินที่เป็นผลจากการกระทำความผิด (ข้อ 3, 51)

3.1.2.3 รัฐภาคีจะพัฒนาและอนุวัติการ หรือรักษานโยบายต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ และมีการประสานงานระหว่างกัน ซึ่งสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาสังคมและสะท้อนหลักนิติธรรม การบริหารจัดการกิจการสาธารณะและทรัพย์สินสาธารณะที่ดี ความซื่อสัตย์สุจริต ความโปร่งใสและภาวะความรับผิดชอบ (ข้อ 5)

3.1.2.4 แนะนำให้รัฐภาคีใช้มาตรการทางกฎหมายและทางบริหารที่เหมาะสม โดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ และหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายใน เพื่อยกระดับความโปร่งใสในการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้สมัครเข้าเป็นพนักงานของรัฐโดยการเลือกตั้ง และหากเป็นไปได้รวมถึงการสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง (ข้อ 7 วรรค 3)

3.1.2.5 รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการโดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในเพื่อป้องกันการทุจริตที่ภาคเอกชนมีส่วนเกี่ยวข้อง ยกเว้นมาตรฐานการบัญชีและการตรวจสอบในภาคเอกชน และหากเห็นสมควรก็ดำเนินการลงโทษทางแพ่ง ทางปกครองหรือทางอาญาเมื่อไม่ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว และจะไม่อนุญาตให้มีการหักภาษีจากค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการให้สินบน (ข้อ 12)

3.1.2.6 ให้รัฐภาคีมีมาตรการป้องกันการฟอกเงิน (ข้อ 14)

3.1.2.7 ให้มีการกำหนดให้การให้สินบนแก่พนักงานของรัฐ แก่พนักงานของรัฐต่างประเทศ และแก่พนักงานขององค์การระหว่างประเทศ และให้การยกยกทรัพย์สิน หรือการโยกย้ายทรัพย์สินในลักษณะอื่นโดยพนักงานของรัฐ และการขัดขวางความยุติธรรม เป็นความผิดทางอาญา (ข้อ 15, 16 วรรค 1, 17, 25)

3.1.2.8 แนะนำให้กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและความร่ำรวยโดยผิดกฎหมายเป็นความผิดทางอาญา (ข้อ 19, 20)

3.1.2.9 แนะนำให้การให้สินบนในภาคเอกชน และการยกยอกทรัพย์สินในภาคเอกชนเป็นความผิดทางอาญา (ข้อ 21, 22)

3.1.2.10 กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการยึด आयัด และทรัพย์สินที่เป็นผลจากการกระทำความผิด ทรัพย์สิน อุปกรณ์ หรือเครื่องมืออื่นที่ใช้หรือเพื่อใช้ในการกระทำความผิด (ข้อ 31)

3.1.2.11 ให้รัฐภาคีดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองพยาน ผู้เชี่ยวชาญ และผู้เสียหาย (ข้อ 32)

3.1.2.12 ให้รัฐภาคีใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อประกันว่า องค์กรหรือบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการทุจริตมีสิทธิที่จะเริ่มกระบวนการทางกฎหมายต่อผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เพื่อให้ได้รับค่าสินไหมทดแทน (ข้อ 35)

3.1.2.13 ให้รัฐภาคีใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อสนับสนุนให้มีความร่วมมือระหว่างผู้กระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมาย (ข้อ 37)

3.1.2.14 ให้รัฐภาคีใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆของรัฐ และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชน (ข้อ 38, 39)

3.1.2.15 การกำหนดเขตอำนาจเหนือการกระทำความผิด (ข้อ 42)

3.1.2.16 ให้รัฐภาคีร่วมมือกันในทางอาญาเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดน การโอนตัวนักโทษ ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางอาญา การโอนกระบวนการพิจารณาทางอาญา ความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมาย การสืบสวนร่วมกัน และเทคนิคการสืบสวนพิเศษ (ข้อ 43-50)

3.1.2.17 ให้รัฐภาคีใช้มาตรการที่จำเป็นในการป้องกันและสืบหาการโอนทรัพย์สินที่เป็นผลจากการกระทำความผิด (ข้อ 52)

3.1.2.18 ให้รัฐภาคีใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อการได้กลับคืนมาซึ่งทรัพย์สิน (ข้อ 53)

3.1.2.19 ให้รัฐภาคีกำหนดให้มีกลไกเพื่อการได้กลับคืนมาซึ่งทรัพย์สิน โดยผ่านกระบวนการความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อวัตถุประสงค์ของการริบ (ข้อ 54, 55)

3.1.2.20 กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการส่งคืนและการจำหน่ายจ่ายโอนสินทรัพย์ (ข้อ 57)

3.1.2.21 ให้รัฐภาคีริเริ่ม พัฒนา หรือปรับปรุงแผนงานฝึกอบรมเป็นการเฉพาะสำหรับเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและพิจารณาให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางวิชาการ (ข้อ 60)

3.1.2.22 กำหนดให้มีกลไก Conference of the States Parties to the Convention เพื่อการปรับปรุงขีดความสามารถ และความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ และเพื่อการส่งเสริม และการทบทวนการอนุวัติการ (ข้อ 63)

3.1.2.23 อนุสัญญาฯจะมีผลบังคับใช้ 90 วัน หลังวันที่มีการยื่นสัตยาบันสารยอมรับ สารให้ความเห็นชอบ หรือภาคยานุวัติสารแล้ว 30 สาร (ข้อ 68)

3.1.3 วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003⁵

วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาดังกล่าว บัญญัติไว้ในภาคที่ 1 หลักเกณฑ์ทั่วไป ข้อ 1 ข้อความว่าด้วยวัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้คือ

(1) เพื่อส่งเสริมและเสริมสร้างมาตรการที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

(2) เพื่อส่งเสริม ช่วยเหลือ และสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศและการช่วยเหลือทางเทคนิค ในการป้องกันและต่อสู้กับการทุจริต รวมถึงการติดตามเอาคืนทรัพย์สินที่ถูกทุจริตไปนั้นกลับคืน

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

(3) เพื่อส่งเสริมความซื่อสัตย์สุจริต ความรับผิดชอบ และการบริหารกิจการบ้านเมือง และทรัพย์สินของรัฐอย่างเหมาะสม

3.1.4 ขอบเขตการบังคับใช้อุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003⁶

ขอบเขตการใช้บังคับของอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 บัญญัติไว้ในภาคที่ 1 หลักเกณฑ์ทั่วไป ข้อ 3 ขอบเขตการใช้บังคับ

(1) อนุสัญญานี้พึงใช้บังคับในเรื่องของการป้องกัน การสอบสวน และการฟ้องร้อง การดำเนินคดีต่อการทุจริต และในเรื่องของการอายัด การยึด การริบ และการส่งคืนซึ่งสิ่งที่ได้มาจากการกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้

(2) โดยวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ ถือว่าเป็นการไม่จำเป็นว่า ความผิดประเภทที่ระบุในอนุสัญญานี้ จะต้องก่อความเสียหายหรือให้ผลร้ายต่อทรัพย์สินของรัฐ แต่อย่างไรก็ดี เว้นแต่ว่าบทบัญญัติในเรื่องนั้นๆ จะกำหนดเป็นอย่างอื่น

3.1.5 พันธกรณีของประเทศสมาชิกที่ร่วมลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003⁷

ในการประชุมเพื่อลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ณ ประเทศเม็กซิโก ในเดือนธันวาคม ค.ศ.2003 มากกว่า 120 ประเทศสมาชิกที่ร่วมลงนามความผูกพันในขั้นแรกในอนุสัญญานี้ ภายใต้ข้อกำหนดของสมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติ ในการลงมติผ่านอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ประเทศภาคีที่ให้สัตยาบันมีความผูกพันที่จะต้องอนุวัติกฎหมายภายใน ดังนี้

(1) กำหนดมาตรการทางอาญาเกี่ยวกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในรูปแบบต่างๆ กล่าวคือ กำหนดการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเป็นความผิดอาญา และกำหนดโทษ รวมถึงกระบวนการพิจารณาต่างๆ

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

(2) พัฒนาสถาบันต่างๆภายในรัฐ ในการป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต และดำเนินการกับผู้กระทำความผิด กล่าวคือ มีการพัฒนาทั้งกฎ ระเบียบ ภายในองค์กรต่างๆ ภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ให้มีนโยบายการปฏิบัติงาน และมีความร่วมมือในการป้องกันการทุจริต และมีมาตรการการลงโทษ หรือสอบสวนต่อผู้กระทำความผิดดังกล่าว

(3) ความร่วมมือกันระหว่างรัฐต่างๆในการส่งคืนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด กล่าวคือ กรณีเกิดการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต อันคาบเกี่ยวกันระหว่างรัฐต่างๆ ผู้กระทำความผิดโอนทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดข้ามชาติไปยังรัฐอีกรัฐหนึ่ง จึงต้องอาศัยความร่วมมือกันโดยการอนุวัติกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ ให้มีมาตรการทางกฎหมายในการส่งคืนทรัพย์สินที่ผู้กระทำความผิดโอนคืนมากลับคืนสู่รัฐ อันเป็นเจ้าของทรัพย์สินเดิม

(4) การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทั้งความช่วยเหลือด้านเทคนิคและการเงิน เพื่อต่อสู้กับการทุจริต ลดปริมาณปัญหาทุจริตและสนับสนุนความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

3.1.6 มาตรการที่สำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003⁸

หลักการของอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 คือ การสร้างมาตรการใหม่อันเป็นเครื่องมือป้องกัน ควบคุม และปราบปรามปัญหาการทุจริต ซึ่งมาตรการในอนุสัญญาเป็นการวางโครงสร้างของระบบกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต โดยเน้นในเรื่องการป้องกัน มาตรการทางอาญา ความร่วมมือระหว่างประเทศ การได้คืนทรัพย์สินจากการกระทำความผิด กล่าวคือ

(1) การป้องกัน

ส่วนสำคัญในอนุสัญญานี้จะชี้ไปในแนวทางป้องกันการทุจริตด้วยมาตรการทางตรงทั้งต่อภาครัฐและเอกชน รวมถึงนโยบายการป้องกันตั้งแต่โครงสร้าง เช่น การก่อตั้งองค์กรต่อต้านการทุจริต เพิ่มระดับความโปร่งใสด้านการเงินในการรณรงค์การเลือกตั้งและพรรคการเมือง รัฐจะต้องมีความพยายามในการทำให้เกิดความมั่นใจว่าการบริการสาธารณะได้รับการดูแล สนับสนุน ความมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และการรับพนักงานของรัฐเป็นไปด้วยความถูกต้อง การจ้างงานแต่ละครั้งลูกจ้างของรัฐจะต้องมีแนวทางการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม การตรวจสอบด้านการเงินและ

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37-40.

เปิดเผยข้อมูลต่างๆ และมาตรการทางวินัยที่เหมาะสม ความโปร่งใสและการรายงานในเรื่องการเงิน สาธารณะจะต้องได้รับการสนับสนุนและต้องมีมาตรการพิเศษสำหรับการป้องกันการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขอบเขตที่วิกฤติในภาครัฐ เช่น ด้านการยุติธรรม การจัดการสาธารณะ ซึ่งผู้ที่ใช้ การบริการจากภาครัฐคาดหวังว่าจะได้รับการปฏิบัติที่มีมาตรฐานสูงสำหรับการบริการสาธารณะ ทั้งหลาย

การป้องกันการทุจริตในภาครัฐจะต้องได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกทุกคนใน สังคมเป็นสำคัญ ด้วยเหตุผลต่างๆ อนุสัญญาจึงได้เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกกระตือรือร้นในการ สนับสนุนองค์กรภาคเอกชน กลุ่มสหภาพรวมถึงกลุ่มสมาชิกของสังคมอื่นๆที่ไม่ใช่ภาครัฐในการมีส่วนร่วม รับผิดชอบเกี่ยวกับปัญหาการทุจริต และสามารถมีส่วนร่วมในการป้องกันและตรวจสอบได้ ใน บทบัญญัติข้อที่ 5 ของอนุสัญญาได้บัญญัติให้แต่ละรัฐภาคีจัดตั้งและสนับสนุนนโยบาย และการ ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ

(2) มาตรการทางอาญา

อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้บรรดาประเทศภาคีกำหนดให้มีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการ ทุจริตเป็นความผิดทางอาญา และรวมถึงความผิดมูลฐานอื่นๆที่ครอบคลุมการกระทำเกี่ยวกับการ ทุจริตในหลายรูปแบบ โดยรัฐภาคีจะถูกผูกมัดในทางกฎหมายให้จัดความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเป็น ความผิดมูลฐานตามกฎหมายภายใน อนุสัญญานี้มีความก้าวหน้าในการต่อต้านการทุจริต โดยการ กำหนดให้เป็นความผิดทางอาญานี้ มิใช่เพียงอยู่บนพื้นฐานการทุจริตที่เป็นการให้สินบน และยกยอก กองทุนสาธารณะเท่านั้น หากแต่รวมถึงการค้ำที่มีอิทธิพล การปกปิด และการฟอกทรัพย์สินที่ได้จาก การทุจริตด้วย ความผิดมูลฐานรวมถึงการสนับสนุนการทุจริต การฟอกเงิน และการขัดขวาง กระบวนการยุติธรรม ซึ่งเกี่ยวข้องถึงกันทั้งสิ้น ดังนั้น ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในอนุสัญญานี้จึงรวม ไปถึงความผิดที่มีความเชื่อมโยงไปยังการทุจริตในภาคเอกชนด้วย

(3) ความร่วมมือระหว่างประเทศ

บรรดาประเทศภาคีมีการตกลงร่วมมือกับอีกประเทศในการหาทุกหนทางเพื่อ การต่อสู้กับปัญหาการทุจริต รวมทั้งเรื่องการป้องกัน การสืบสวนสอบสวน และการดำเนินคดีกับ ผู้กระทำผิด อนุสัญญานี้ผูกพันประเทศภาคีในการจัดให้มีรูปแบบเฉพาะของการช่วยเหลือทาง กฎหมายซึ่งกันและกัน อันเกี่ยวกับการรวบรวม และโอนพยานหลักฐานสำหรับใช้ในการพิจารณาใน

ชั้นศาล การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การยึดทรัพย์ และการริบทรัพย์ที่ได้จากการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต

(4) การได้คืนทรัพย์สินจากการกระทำความผิด

บรรดาประเทศภาคีต่างเห็นพ้องในเรื่องการได้คืนทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดซึ่งได้รับการแถลงอย่างเปิดเผย อันเป็นส่วนสำคัญ และเป็นส่วนหนึ่งของจุดมุ่งหมายในอนุสัญญาฯ นี้ ซึ่งมาตรการนี้เป็นประเด็นสำคัญสำหรับประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีระดับการทุจริตสูง เกี่ยวกับการยกออกทรัพย์อันเป็นผลประโยชน์สาธารณะ และเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรโดยทุจริต และเจ้าพนักงานรัฐรุ่นใหม่ที่ต้องการฟื้นฟูสถานะทางสังคมโดยอาศัยวิธีที่ทุจริต ข้อตกลงในส่วนนี้เน้นเกี่ยวกับการเจรจา โดยมีความจำเป็นที่ระหว่างประเทศภาคีด้วยกันจะต้องค้นหาทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดซึ่งจะเชื่อมต่อกันโดยวิธีทางกฎหมาย และคุ้มครองกระบวนการปฏิบัติของประเทศภาคีผู้ช่วยเหลือในการค้นหา

ในหลายบทบัญญัติกล่าวถึงวิธีการร่วมมือและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะในกรณีการยกออกกองทุนสาธารณะ ทรัพย์สินที่ถูกยึดจะกลับมายังรัฐที่ร้องขอความช่วยเหลือ กรณีทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดอื่นที่อนุสัญญาครอบคลุมถึง ทรัพย์สินดังกล่าวจะกลับคืนสู่รัฐที่ร้องขอที่พิสูจน์ความเป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือความเสียหายได้ ในกรณีอื่นนอกจากนี้ ในการพิจารณาเบื้องต้น ทรัพย์สินที่ถูกยึดจะส่งคืนแก่รัฐที่ร้องขอ ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยมีกฎหมายรองรับหรือเป็นการชดเชยความเสียหายแก่เหยื่อการกระทำความผิด

บทบัญญัติอันว่าด้วยการได้คืนทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดจะผลักดันให้รัฐสมาชิกใช้ความพยายามในการชดเชยผลร้ายจากการทุจริต ขณะเดียวกันก็มีการส่งข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตภาครัฐ เพื่อในอนาคตจะไม่มีที่ซ่อนทรัพย์สินที่ผิดกฎหมายของผู้ทุจริตอีกต่อไป

ดังเช่นบทบัญญัติข้อที่ 51 การจัดหาวิธีการส่งคืนทรัพย์สินจากการกระทำความผิดกลับคืนไปยังประเทศที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินเดิมตามหลักการพิจารณาเบื้องต้นของอนุสัญญา บทบัญญัติข้อที่ 43 ผูกพันให้รัฐภาคีขยายความร่วมมือซึ่งกันและกันในขอบเขตอย่างกว้างขวางเท่าที่จะเป็นไปได้ในเรื่องการสืบสวน และการดำเนินคดีในความผิดมูลฐานตามอนุสัญญา และประการสำคัญเกี่ยวกับการคืนทรัพย์สินคือ บทบัญญัติที่ว่า เมื่อไหร่ก็ตามที่ความผิดอาญาอันคาบเกี่ยวระหว่างรัฐภาคีสมาชิกสองรัฐขึ้นไป เรื่องของความร่วมมือระหว่างประเทศจะถูกหยิบยกขึ้นพิจารณา และต้อง

ถูกทำให้เชื่อว่าจะได้รับการพิจารณาโดยคำนึงถึงกฎหมายของรัฐที่ได้รับการร้องขอว่าได้วางความผิดที่เกิดขึ้นนั้นอยู่ในประเภทความผิด หรือกำหนดความผิดโดยระบบที่เหมือนกับรัฐที่ร้องขอหรือไม่ ถ้าเป็นความผิดที่อยู่ในรากฐานเดียวกัน การช่วยเหลือระหว่างรัฐจะเป็นไปภายใต้กฎหมายภายในของรัฐทั้งสอง

หลังจากได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 แล้ว รัฐต่างๆต้องดำเนินการระบวงรึกในการปฏิบัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในอนุสัญญาและให้สัตยาบัน การที่อนุสัญญาจะบังคับใช้ได้ นั้น ต้องอาศัยการให้สัตยาบันของประเทศสมาชิก 30 ประเทศขึ้นไป สำหรับสองประเทศแรกที่ให้สัตยาบันเรียบร้อยแล้ว ได้แก่ ประเทศเคนยาและประเทศศรีลังกา ขณะที่อีกหลายประเทศยังอยู่ในขั้นตอนการอนุมัติกฎหมายภายในรัฐเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าวนั้นเอง

3.1.7 ประเทศไทยกับอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003

ประเทศไทยได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 (United Nations Convention against Corruption 2003) อย่างใกล้ชิดมาโดยตลอด⁹ โดยได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมในการประชุมของคณะทำงานเฉพาะกิจ เพื่อการเจรจาจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (Ad Hoc Committee for the Negotiation of a Convention against Corruption) ซึ่งคณะทำงานฯได้มีการประชุมกัน 7 ครั้ง ในช่วงระหว่างวันที่ 21 มกราคม พ.ศ.2545 ถึงวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2546 และได้ร่วมลงนามรับรองอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2546 ที่เมืองเมริดา ประเทศเม็กซิโก

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ.2546 มอบหมายให้กระทรวงยุติธรรม และสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นหน่วยงานหลักในการพิจารณาตรวจสอบพันธกรณีต่างๆตามอนุสัญญาฯ และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและมาตรการต่างๆของประเทศไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานตามอนุสัญญาฯ กระทรวงยุติธรรมจึงได้มีคำสั่งที่ 521/2548 ลงวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ.2548 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต

⁹ สำนักการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สรุปลงสารสำคัญ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 United Nations Convention against Corruption UNCAC ฉบับผู้บริหาร, หน้า 69-71.

ค.ศ.2003 มีผู้แทนส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นคณะกรรมการฯ มีหน้าที่พิจารณา ศึกษา ตรวจสอบพันธกรณี และพิจารณาการแก้ไขกฎหมายภายในของประเทศไทยเพื่อรองรับพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ โดยให้รายงานผลต่อคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการพิจารณาพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการจัดทำคำแปลอนุสัญญาฯ และคณะอนุกรรมการพิจารณาความเห็นและข้อสังเกตของส่วนราชการ และหน่วยงานต่างๆตามพันธกรณีอนุสัญญาฯ ผลการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการฯดังกล่าว สรุปได้ดังนี้

(1) จัดทำคำแปลฉบับทางการเสร็จสมบูรณ์แล้ว และได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว

(2) สรุปโดยหลักการประเทศไทยได้มีกฎหมายหลายๆฉบับที่สอดคล้องกับหลักการสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 แต่เพื่อความมั่นใจว่ากฎหมายต่างๆรองรับพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ที่รองรับหลักการ 3 ประการ คือ

ประการแรก การเพิ่มบทนิยามของคำว่า “เจ้าพนักงานของรัฐบาลต่างประเทศ” และ “เจ้าพนักงานขององค์การระหว่างประเทศ”

ประการที่สอง การเพิ่มหลักการของอายุความสะดุดหยุดอยู่มาใช้บังคับในกรณีที่ผู้กระทำความผิด จำเลย หรือผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดในความผิดต่อเจ้าพนักงาน ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อเจ้าพนักงานในการยุติธรรม และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หลบหนี และ

ประการสุดท้าย การติดตามทรัพย์สินคืน (asset recovery)

ในการนี้ กระทรวงยุติธรรมได้เสนอร่างกฎหมาย 3 ฉบับ เพื่อรองรับหลักการดังกล่าว ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในหลักการแล้ว และอยู่ระหว่างการนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อการพิจารณาต่อไป และประเทศไทยจะสามารถให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

ในส่วนของการดำเนินการเพื่อให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ กระทรวงการต่างประเทศได้นำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 เสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ซึ่งที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ.2550 ตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ ดังนี้

(1)ให้นำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 เสนอขอรับความเห็นชอบต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทั้งนี้ ให้ส่งอนุสัญญาฉบับภาษาไทย เพื่อให้ความเห็นชอบและให้ส่งฉบับภาษาอังกฤษเป็นเอกสารประกอบการพิจารณา

(2) ให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการให้สัตยาบันอนุสัญญา โดยระบุข้อสงวน (reservation) ไว้ในสัตยาบันว่า “In accordance with Paragraph 3 of Article 66 of the convention, Thailand does not consider itself bound by Paragraph 2 of the same Article.” เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ตามข้อ 1 และ

(2.1) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. ... (เพิ่มบทนิยามคำว่า “เจ้าพนักงานของรัฐบาลต่างประเทศ” และ “เจ้าพนักงานขององค์การระหว่างประเทศ” เพิ่มความผิดต่อเจ้าพนักงาน และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานของรัฐบาลต่างประเทศ หรือเจ้าพนักงานขององค์การระหว่างประเทศ เพิ่มหลักการเรื่องอายุความสะดุดหยุดอยู่ และเพิ่มความผิดเกี่ยวกับการปกครอง)

(2.2) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด พ.ศ. ... (กำหนดหลักการและวิธีการติดตามทรัพย์สินคืน)

(2.3) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ.2535 (ฉบับที่...) พ.ศ. ... (แก้ไขเพิ่มเติมหลักการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการยึดอายัด หรือริบทรัพย์สิน) รวม 3 ฉบับ ได้ใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว

(3) มอบให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการให้สอดคล้องกับมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก่อนการให้สัตยาบันตามข้อ 2

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 แล้วเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ.2550 ขณะนี้อยู่ในระหว่างกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายทั้ง 13 ฉบับ

นอกจากประเทศไทยจะมีการดำเนินการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ด้วยการดำเนินการด้านกฎหมาย หรือการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้ว ในต่างประเทศก็มีองค์กรที่มีชื่อเสียงที่ดำเนินงานในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเช่นเดียวกัน ซึ่งองค์กรในต่างประเทศที่จะหยิบยกมาเป็นกรณีศึกษานี้ ถือเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพและสามารถเป็นต้นแบบให้แก่ประเทศไทยในการนำมาพัฒนาปรับปรุงให้องค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของประเทศไทยมีศักยภาพในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐที่จะนำมาศึกษาในบทนี้ ได้แก่ คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชันของประเทศออสเตรเลีย คณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชันของประเทศฮ่องกง และสำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชันของประเทศสิงคโปร์

3.2 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐในประเทศออสเตรเลีย

3.2.1 ความเป็นมาของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC)

คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (The Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลียในปีค.ศ. 1989 องค์กรดังกล่าวมีภาระหน้าที่ในการควบคุมดูแลการทุจริตประพฤติมิชอบของหน่วยงานรัฐในรัฐนิวเซาท์เวลส์¹⁰ ซึ่งเป็นรัฐที่ใหญ่ที่สุดในประเทศออสเตรเลีย (เริ่มดำเนินการในเดือนมีนาคม ปีค.ศ.1989 โดยมี Mr. Ian Temby QC ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการเป็นคนแรก) ภายใต้กฎหมาย Independent Commission Against Corruption Act 1988 หรือ ICAC Act 1988 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อสู้กับการกระทำทุจริตอย่างจริงจังภายในรัฐนิวเซาท์เวลส์ มุ่งที่จะ

¹⁰ Independent Commission Against Corruption, **Overview** [Online], 12 June 2012. Available from <http://icac.nsw.gov.au/about-the-icac/overview>

เปิดโปงและลดการกระทำการทุจริตในภาครัฐ รวมทั้งส่งเสริมมาตรฐานความเป็นหนึ่งเดียวกันในการปฏิบัติงานโดยยึดหลักจริยธรรมในการบริหารภาครัฐ

อำนาจหน้าที่หลักขององค์กรดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Act 1988 หรือ ICAC Act 1988 บัญญัติไว้ ซึ่งในเบื้องต้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าหน่วยงานนี้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) สืบสวนและเปิดเผยการกระทำการทุจริตในหน่วยงานรัฐในรัฐนิวเซาท์เวลส์
- (2) ป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันโดยวิธีการให้คำแนะนำและเป็นพี่เลี้ยง และ
- (3) ให้ความรู้แก่ชุมชนในรัฐนิวเซาท์เวลส์ รวมทั้งหน่วยงานภาครัฐแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ เกี่ยวกับผลกระทบของการทุจริตคอร์รัปชัน

คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (The Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC) มีเขตอำนาจในการควบคุมดูแลการทุจริตคอร์รัปชันครอบคลุมทุกหน่วยงานภาครัฐในรัฐนิวเซาท์เวลส์ (ยกเว้น ตำรวจแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์) ซึ่งหน่วยงานภาครัฐดังกล่าว ได้แก่ รัฐบาล สภาท้องถิ่น สมาชิกสภา รัฐมนตรี ศาล และฝ่ายปกครอง อำนาจหน้าที่ดังกล่าวยังครอบคลุมไปถึงลูกจ้างในหน่วยงานนั้นๆอีกด้วย จะเห็นได้ว่า ICAC มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการทุจริตในภาครัฐที่กว้างขวางมาก เพราะจะต้องดูแลปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วน

นอกจากนี้ องค์กรดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระ รวมทั้งการสืบสวน โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับของนักการเมือง ข้าราชการประจำ พรรคการเมือง หรือรัฐบาล ต่างจากองค์กรที่ได้รับเงินทุนจากภาครัฐอื่นๆ ซึ่ง ICAC สามารถปฏิบัติงานได้โดยอิสระจากคณะผู้บริหารคือ คณะรัฐบาล อย่างไรก็ตามต้องยอมรับด้วยว่ากรณีการทุจริตที่ ICAC พิจารณาสอบสวนนั้น ส่วนใหญ่เป็นกรณีของข้าราชการมากกว่านักการเมือง ซึ่งกลุ่มนักการเมืองจะมีกระบวนการตรวจสอบอื่นๆด้วย คือ การตอบข้อซักถามของนักการเมืองในรัฐสภา รวมถึงการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษเฉพาะ สำหรับการสอบสวนคดีความที่เกี่ยวข้องกับนักการเมือง (Royal Commission)

ในช่วงก่อนที่ ICAC จะได้รับการแต่งตั้งในปีค.ศ.1989 ตำรวจและอัยการเป็นผู้รับผิดชอบคดีการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นอาชญากรรม หรือเป็นการกระทำผิดต่ออำนาจหน้าที่ในระบบราชการ คดีเหล่านี้ถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา และหรือคณะกรรมการในรัฐ

ส่วนกลาง ซึ่งจะมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ในการสอบสวน จัดเตรียมงานข้อมูลเอกสาร และเสนอความคิดเห็นต่อคดีที่มีการพิจารณาดังกล่าว โดยที่ความเห็นดังกล่าวในบางกรณีอาจมีหรือไม่มีการติดตามก็ได้

ในปีค.ศ.1989 ICAC ได้รับการจัดตั้งเพื่อติดตามเรื่องราวการคอร์รัปชันที่น่าอัปยศใน แวดวงข้าราชการและนักการเมือง เรื่องราวอัปยศที่สะดุดตาเรื่องหนึ่ง คือ การรับสินบนของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเรือนจำ (Minister of Prisons) ในการอนุมัติปล่อยนักโทษก่อนเวลา และ หัวหน้าผู้พิพากษาต้องถูกจำคุกภายหลังการถูกค้นพบว่ารับสินบนเพื่อการดังกล่าว

นอกจาก ICAC จะมีขอบเขตอำนาจที่กว้างขวางมากในการสอบสวนคดีการทุจริต คอร์รัปชันแล้ว ICAC ยังมีอำนาจในการใช้วิธีการบันทึกวิดีโอ หรือการรับฟังในกระบวนการสอบสวน ที่เป็นความลับ โดยอาศัยเครื่องมือที่มีความสำคัญในการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันคือ การใช้ กระบวนการไต่สวนสาธารณะ (public inquiry) ในช่วงการสอบสวน

ตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมาองค์กรดังกล่าวจึงมักถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงขอบเขตอำนาจ หน้าที่ที่มีมากเกินไป แต่ด้วยการทำงานที่สร้างชื่อเสียงให้หน่วยงาน และได้รับการสนับสนุนจาก ภาครัฐ จึงได้รับการชมเชยและยอมรับจากกลุ่มนักธุรกิจถึงการให้บริการสาธารณะต่างๆของรัฐ นิวเซาท์เวลส์ว่าเป็นตัวอย่างของหลักความโปร่งใสที่มีมากที่สุดในการให้บริการของหน่วยงานรัฐ¹¹

3.2.2 โครงสร้างองค์กร

3.2.2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน

คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (The Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC) ประกอบไปด้วย

(1) ประธานคณะกรรมการ (The Commissioner) ซึ่งได้รับการ แต่งตั้งโดยผู้ว่าการรัฐนิวเซาท์เวลส์ และผ่านการพิจารณาความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งแม้ว่าประธาน คณะกรรมการจะได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าการรัฐ และต้องฟังพาการบริหารจัดสรรงบประมาณจาก

¹¹ ไชยยันต์ ลิ้มกาญจนาพันธ์, “ปัญหาที่เกิดขึ้นจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและวิธีปฏิบัติงานของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขา นิติศาสตร์ คณะ นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 90-91.

เงินงบประมาณของรัฐ แต่การดำเนินงานต่าง ๆ นั้น คณะกรรมาธิการฯ ต้องเสนอต่อรัฐสภาทุก 6 เดือน โดยการรายงานนี้กระทำต่อคณะกรรมการร่วมในรัฐสภา (Parliamentary Joint Committee) อันประกอบไปด้วยฝ่ายรัฐสภา ฝ่ายค้าน สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะมีการตอบคำถาม นำเสนอข้อมูล และอธิบายบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการฯ กลไกตรวจสอบความรับผิดชอบนี้เป็นสิ่งที่ชี้ความแตกต่างของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ได้จากคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตของประเทศอื่นๆ สำหรับการบัญชีของคณะกรรมการฯ นั้น ต้องได้รับการตรวจสอบโดยสำนักงานตรวจสอบเงินแผ่นดินของรัฐนิวเซาท์เวลส์¹²

(2) คณะกรรมาธิการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Commission) คณะกรรมาธิการอิสระต่อต้านคอร์รัปชันนี้มีการปฏิบัติงานได้โดยอิสระจากฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐบาล นอกจากนี้ ลักษณะพิเศษของคณะกรรมการฯ อีกประการหนึ่งคือ การมีกลไกตรวจสอบกลไกความรับผิดชอบของตนเองอันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประชาธิปไตย ซึ่งลักษณะเช่นนี้เองที่ถือว่าเป็นจุดแข็งของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน

(3) เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานภายใต้การดำเนินการของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชันซึ่งมีจำนวนมากกว่า 110 คน¹³ โดยเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่างๆ ซึ่งจะช่วยสนับสนุนการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น ความชำนาญในด้านการสืบสวนสอบสวน ด้านกฎหมาย ด้านการบริการสาธารณะ ด้านการเงินการคลัง ด้านธุรกิจด้านการจัดการ ด้านการเมือง ด้านการให้ความรู้และการให้การศึกษา ด้านเทคโนโลยี เป็นต้น เจ้าหน้าที่ของ ICAC จะมีขอบเขตการปฏิบัติงานครอบคลุมทั้งนักการเมือง ศาล และข้าราชการทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นรวมประมาณ 385,000 คน ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของ ICAC จะได้รับการฝึกอบรมจากองค์กรอย่างเข้มงวดเพื่อให้สามารถดำเนินงานภายใต้องค์กรนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

¹² วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ, รายงานการวิจัย โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” (เอกสารอัดสำเนา, 2546), หน้า 103.

¹³ Independent Commission Against Corruption, **Employee of the ICAC** [Online], 12 June 2012. Available from <http://icac.nsw.gov.au/about-the-icac/organisational-structure/employees>

3.2.2.2 โครงสร้างองค์กร

จากองค์ประกอบของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชันที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ทำให้ทราบว่า คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชันจะประกอบไปด้วย ประธานคณะกรรมการ (The Commissioner) ซึ่งประธานคณะกรรมการนี้จะมีผู้รักษาการแทน (The Deputy Commissioner) อีกตำแหน่งหนึ่ง และประกอบด้วยคณะกรรมการซึ่งจะทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานภายในที่สำคัญอีก 4 ฝ่าย ได้แก่

(1) ฝ่ายสืบสวน (Investigation Division) ฝ่ายสืบสวนประกอบไปด้วยหน่วยงาน 2 หน่วยงาน ได้แก่หน่วยงานที่ควบคุมตรวจสอบและเป็นฝ่ายเทคนิค (Surveillance and Technical Unit) กับหน่วยงานสืบสวน (Investigations) โดยฝ่ายสืบสวนจะมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนตามที่กฎหมาย Independent Commission Against Corruption Act 1988 ให้อำนาจไว้

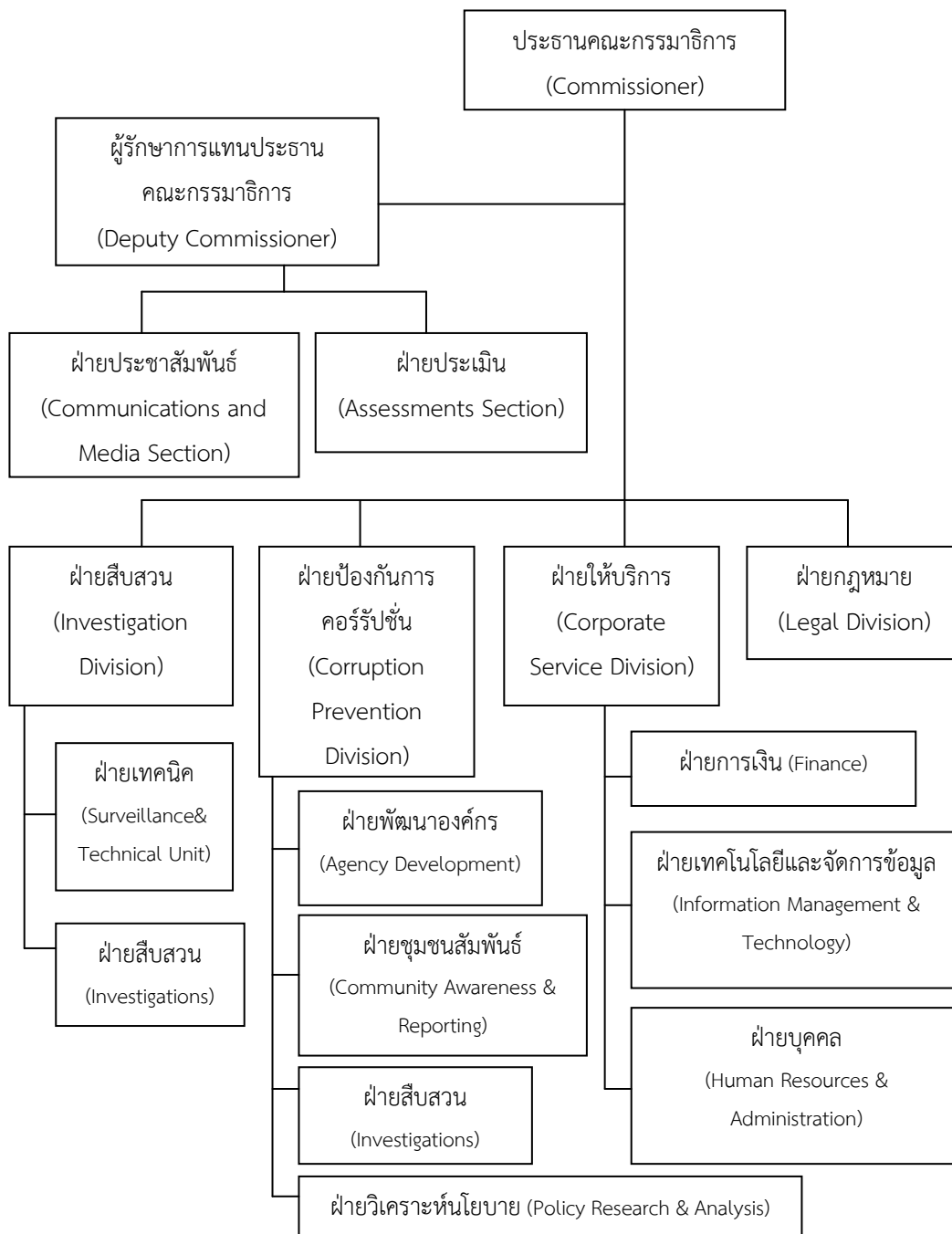
(2) ฝ่ายป้องกันการคอร์รัปชัน (Corruption Prevention Division) ฝ่ายป้องกันการคอร์รัปชันประกอบไปด้วยหน่วยงาน 4 หน่วยงานด้วยกัน ได้แก่ หน่วยงานพัฒนาบุคคล (Agency Development) หน่วยงานชุมชนสัมพันธ์และการรายงานการทุจริต (Community Awareness and Reporting) หน่วยงานสืบสวน (Investigation) และหน่วยงานวิเคราะห์นโยบาย (Policy Research and Analysis)

(3) ฝ่ายให้บริการ (Corporate Service Division) ฝ่ายให้บริการประกอบด้วยหน่วยงาน 3 หน่วยงาน ได้แก่ หน่วยงานด้านการเงิน (Finance) หน่วยงานจัดการข้อมูลและเทคโนโลยี (Information Management and Technology) และหน่วยงานบริหารและพัฒนาบุคคล (Human Resources and Administration)

(4) ฝ่ายกฎหมาย (Legal Division) ฝ่ายกฎหมายเป็นหน่วยงานภายในของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชันที่มีอำนาจหน้าที่ด้านกฎหมาย ซึ่งการดำเนินงานจะเป็นไปตามที่ Independent Commission Against Corruption Act 1988 ให้อำนาจไว้

จากรายละเอียดข้างต้นเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน สามารถอธิบายด้วยแผนภาพดังต่อไปนี้

ภาพที่ 2: โครงสร้างองค์กรของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน¹⁴
(The Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC) ประเทศออสเตรเลีย



¹⁴ Independent Commission Against Corruption, **Organisation Chart** [Online], 12 June 2012. Available from <http://icac.nsw.gov.au/about-the-icac/organisational-structure/organisation-chart>

3.2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC)

3.2.3.1 กฎหมายที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน: Independent Commission Against Corruption Act 1988

The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (ICAC Act) เป็นกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC) โดยบัญญัติให้ ICAC เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร กฎหมายฉบับดังกล่าวจะกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน การจัดโครงสร้างองค์กร อำนาจหน้าที่ขององค์กร ICAC อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ รวมถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำรายงานต่อรัฐสภา¹⁵

ความเป็นมาของกฎหมายฉบับนี้เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1988 เมื่อรัฐบาลใหม่ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ที่ได้รับการเลือกตั้งเคยให้คำมั่นสัญญาว่าจะจัดตั้งคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชันขึ้นเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต และเมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้วจึงได้มีการริเริ่มร่างกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรดังกล่าว ซึ่งในระยะแรกของการร่างกฎหมายเพื่อจัดตั้ง ICAC ขึ้นมานั้น มีการถกเถียงกันในสภานิติบัญญัติและคณะกรรมการร่างกฎหมาย แต่วาระในการพิจารณากฎหมายดังกล่าวก็ล่วงเลยไป ในเวลาต่อมา ร่างกฎหมายฉบับที่สองซึ่งเป็นร่างกฎหมายที่ได้รับการประชุมถกเถียงถึงข้อดีข้อเสียที่หลากหลายโดยรัฐสภาได้นำมาพิจารณาอีกครั้ง ซึ่งร่างกฎหมายฉบับที่สองนี้เองที่ผ่านการพิจารณาของสภาทั้งสอง และรัฐบาลได้อนุมัติให้มีการใช้กฎหมายดังกล่าวในวันที่ 6 กรกฎาคม ค.ศ. 1988¹⁶

กฎหมายฉบับดังกล่าวมีการแก้ไขเพิ่มเติมในวันที่ 6 สิงหาคม ค.ศ. 1988 โดยนายกรัฐมนตรี นิค กรีเนอร์ (Nick Greiner) ได้ปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวในชื่อ The Independent

¹⁵ Independent Commission Against Corruption, **The ICAC Act** [Online], 12 June 2012. Available from <http://icac.nsw.gov.au/about-the-icac/legislation/icac-act>

¹⁶ Independent Commission Against Corruption, **History and development of the ICAC Act** [Online], 13 June 2012. Available from <http://icac.nsw.gov.au/about-the-icac/legislation/history-of-act>

Commission Against Corruption (Amendment) Bill 1988 ซึ่งการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฉบับนี้สามารถผ่านสภาทั้งสองได้โดยง่าย และมีการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ในวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1988

The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (ICAC Act) ได้รับการปรับปรุงแก้ไขเรื่อยมา โดยปรากฏรายละเอียดดังนี้

(1) การแก้ไขปรับปรุง ICAC Act ครั้งสำคัญเกิดขึ้นในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1990 เมื่อเกิดปัญหาการฟ้องร้อง ICAC ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจุดประสงค์ของการสืบสวนสอบสวนและอำนาจหน้าที่ของ ICAC ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

(2) ในปีค.ศ.1994 มีการปรับปรุงบทนิยามคำว่า “การทุจริตคอร์รัปชัน” ให้กว้างขึ้น โดยการทุจริตคอร์รัปชันตามกฎหมาย ICAC Act จะรวมไปถึงการกระทำของสมาชิกสภาด้วย บทบัญญัติดังกล่าวสอดแทรกไว้ในกฎหมายฉบับนี้เพื่อให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการของสภา 2 ฝ่ายในการเตรียมการร่างกฎหมายและให้คำแนะนำ รวมถึงให้การศึกษาแก่สมาชิกสภาบนพื้นฐานของคุณธรรมจริยธรรมไปพร้อมกันด้วย

(3) ในปีค.ศ.1996 มีการปรับปรุงกฎหมาย ICAC Act ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงอำนาจในการป้องกันพยานบุคคลให้มากขึ้น

(4) มีการจัดตั้ง The Police Integrity Commission ในปีค.ศ.1997 ซึ่งสันนิษฐานว่าองค์กรดังกล่าวมีภาระหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนการกล่าวหาเรื่องการทุจริตในวงการตำรวจ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ICAC จะไม่เข้าไปก้าวก่ายการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วยเหตุผลนี้

The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (ICAC Act) มีการปรับปรุงแก้ไขอีกครั้งในปี ค.ศ.2005 ซึ่งในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายในปีดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

(1) มีการปรับปรุงแก้ไขคำในกฎหมาย โดยจากเดิมที่ใช้คำว่า ประชาพิจารณ์ (public hearings) ได้เปลี่ยนเป็น “การไต่สวนสาธารณะ (public inquiries)” และจากเดิมที่ใช้คำว่า

การรับฟังความคิดเห็นเป็นการส่วนตัว (private hearing) แก้ไขปรับปรุงเป็น “การบังคับให้ทำการตรวจสอบ (compulsory examinations)” โดยจุดประสงค์ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้คำนี้ก็เพื่อให้สอดคล้องกับระบบการปฏิบัติงานของ ICAC ทั้งในด้านการสืบสวนและอำนาจหน้าที่ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของ ICAC นี้จะมีใช้การพิจารณาพิพากษาดังเช่นศาล

(2) กำหนดให้ ICAC เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนและระยะเวลาในการดำเนินการสืบสวนสอบสวน เพื่อนำไปเป็นฐานข้อมูลในการจัดทำรายงานประจำปี

(3) กำหนดให้ ICAC แสดงเหตุผลอย่างชัดเจนในกรณีที่มีการไม่รับพิจารณาข้อกล่าวหาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันจากผู้ร้องทุกข์ และให้จัดทำรายงานในกรณีดังกล่าวด้วย

(4) มีการจำกัดอำนาจของ ICAC โดยผู้ถูกกล่าวหาสามารถส่งเรื่องราวเกี่ยวกับการหมิ่นประมาทไปยังศาลสูงสุด (Supreme Court) ได้ ซึ่งจะมีกระบวนการลงโทษการหมิ่นประมาทนั้นด้วย

(5) ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าการสืบสวนสอบสวนกระทำลงโดยไม่ชอบซึ่งเป็นการกระทำต่อประชาชน ได้กำหนดให้มีการปรับปรุงกฎหมายโดยให้ดำเนินการส่งเรื่องราวร้องเรียนต่อ The Police Integrity Commission

ในปีค.ศ. 2008 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ICAC Act อีกครั้งหนึ่ง (The Independent Commission Against Corruption Amendment Act 2008) โดยในบทบัญญัติมาตรา 11 ถูกแก้ไขให้ Ministers of the Crown ต้องทำการประกาศแจ้งให้ ICAC ทราบ เมื่อมีกรณีที่เป็นไปได้ว่าจะเกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ถือได้ว่าเป็นการร่วมมือกันให้มีการเปิดโปงการทุจริตคอร์รัปชัน อันเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินการของ ICAC ซึ่งการกำหนดให้มีการเปิดโปงดังกล่าวจะเป็นการแจ้งให้ ICAC รับทราบโดยตรง ในทำนองเดียวกันการแจ้งให้ทราบนี้จะต้องทำการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องรับทราบด้วย

นอกจาก The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (ICAC Act) จะเป็นกฎหมายแม่บทในการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของ ICAC แล้ว ในการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวน ICAC จะต้องอาศัยกฎหมายอื่นๆ เช่น Law Enforcement (Controlled Operations) Act 1997 (NSW), Law Enforcement and National

Security (Assumed Identities) Act 1998 (NSW), Surveillance Devices Act 2007 (NSW), Telecommunications (Interception and Access) Act 1979 (Commonwealth) เป็นต้น

The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (ICAC Act) นี้มีด้วยกัน 11 หมวด ดังนี้

หมวด 1 ข้อความเบื้องต้น (Preliminary) ในหมวดนี้จะบัญญัติเกี่ยวกับข้อความทั่วไปของกฎหมายฉบับดังกล่าว ได้แก่ ชื่อของกฎหมายฉบับนี้ (Name of Act) ข้อความเบื้องต้น (Commencement) หลักการในการตรากฎหมาย (Principle objects of Act) และบทนิยาม (Definitions)

หมวด 2 องค์ประกอบของคณะกรรมการ (Constitution of Commission) ในหมวดนี้จะบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการ (Commission) ประธานคณะกรรมการ (Commissioner) การใช้สิทธิยับยั้งประธานคณะกรรมการ (Veto of proposed appointment as Commissioner) และบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้รักษาการแทนประธานคณะกรรมการ (Assistant Commissioners)

หมวด 3 การกระทำที่เป็นการทุจริตคอร์รัปชัน (Corrupt conduct) ในหมวดนี้ประกอบไปด้วย การกระทำที่เป็นการทุจริตคอร์รัปชัน (Corrupt conduct) ลักษณะโดยทั่วไปของการทุจริตคอร์รัปชัน (General nature of corrupt conduct) ขอบเขตของการทุจริตคอร์รัปชัน (Limitation on nature of corrupt conduct) การร้องทุกข์กล่าวโทษในกรณีที่มีความเป็นไปได้ว่ามีการทุจริตคอร์รัปชัน (Complaints about possible corrupt conduct) และบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ในการแจ้งให้คณะกรรมการฯ รับทราบในกรณีที่เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน (Duty to notify Commission of possible corrupt conduct)

หมวด 4 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Functions of Commission) ในหมวดนี้จะแบ่งบทบัญญัติออกเป็นหมวดย่อยอีก 5 หมวดด้วยกัน กล่าวคือ บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป (Function generally) การสืบสวน (Investigations) การบังคับให้มีการตรวจสอบและการไต่สวนสาธารณะ (Compulsory examinations and public inquiries) การแสวงหาพยานหลักฐาน (Search warrants) การจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สิน (Disposal of property) และบทเบ็ดเตล็ด (Miscellaneous)

หมวด 5 การให้เหตุผลของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Referral of matters by Commission) ในหมวดนี้จะบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำเหตุผล รวมถึงจัดทำกรรายงานต่อคณะกรรมการฯ

หมวด 5A เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจสอบคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Inspector of the Independent Commission Against Corruption) โดยในหมวดนี้จะบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจสอบคณะกรรมการฯ อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจสอบคณะกรรมการฯ

หมวด 6 ยกเลิก (Repealed)

หมวด 7 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าร่วมเป็นกรรมการของรัฐสภา (Parliamentary Joint Committee) ในหมวดนี้จะมีการบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบของกรรมการฯ อำนาจหน้าที่ของกรรมการฯนี้ด้วย

หมวด 7A เป็นหมวดที่ว่าด้วยมาตรฐานด้านคุณธรรมจริยธรรมของรัฐสภา โดยจะประกอบไปด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับ คณะกรรมการฝ่ายกฎหมาย (Legislative Council) และที่ประชุมสภานิติบัญญัติ (Legislative Assembly)

หมวด 8 ในหมวดนี้เป็นหมวดที่ว่าด้วย ความเกี่ยวข้องและการรายงานต่อรัฐสภา (References by and reports to Parliament) โดยจะบัญญัติเกี่ยวกับความเกี่ยวข้องของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชันและรัฐสภา การจัดทำรายงานต่อรัฐสภา การจัดทำรายงานโดยผู้ตรวจสอบคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน รวมถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำรายงานโดยทั่วไป

หมวด 9 เป็นหมวดที่ว่าด้วยการกระทำที่ผิดกฎหมาย (Certain offences) ซึ่งจะประกอบไปด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดต่อคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน เช่น การร้องทุกข์เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นความผิด การแสวงหาพยานหลักฐานที่ไม่ชอบ การกระทำความผิดเกี่ยวกับพยานเอกสารหรือพยานวัตถุ การให้สินบนพยานบุคคล การทำพยานบุคคลอันเป็นเท็จ เป็นต้น รวมไปถึงการกำหนดโทษในกรณีที่มีการให้สินบนแก่คณะกรรมการฯด้วย

หมวด 10 การหมิ่นประมาทคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Contempt of Commission) ในหมวดนี้จะเป็นการให้นิยามเกี่ยวกับการหมิ่นประมาทคณะกรรมการฯ การบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษในกรณีที่มีการหมิ่นประมาทคณะกรรมการฯ รวมถึงการดำเนินการโดยศาลสูงบัญญัติไว้ด้วย

หมวด 10A อำนาจพิเศษ (Special powers) ในหมวดนี้จะบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่พิเศษของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน โดยคณะกรรมการฯซึ่งทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนจะมีอำนาจหน้าที่พิเศษเทียบได้กับอำนาจหน้าที่ของตำรวจแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ (Commission investigator who is seconded police officer to have all powers of NSW police officer)

หมวด 11 เป็นหมวดสุดท้ายของกฎหมายฉบับนี้ เป็นหมวดที่ว่าด้วยบทเบ็ดเตล็ด (Miscellaneous) ซึ่งจะบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการภายใต้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน

จากที่ได้กล่าวไปแล้วทั้งหมดเกี่ยวกับกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (ICAC Act) ทั้งความเป็นมาของกฎหมายฉบับดังกล่าว รวมไปถึงการทำการศึกษาภาพรวมของกฎหมายฉบับนี้ ทำให้ทราบว่ากฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ICAC Act) มีการบัญญัติอย่างละเอียดครอบคลุมทุกด้านเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับหัวข้อต่อไปจะศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC) ภายใต้กฎหมายฉบับดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการฯ จะดำเนินงานภายใต้ภาระหน้าที่ที่สำคัญ 3 ด้าน ได้แก่ การสืบสวน (Investigation) การป้องกัน (Prevention) และการให้การศึกษาแก่ชุมชน (Education)

3.2.3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC)

บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชันนั้น ภายใต้ The Independent Commission Against Corruption Act 1988 หรือ The ICAC Act 1988 ได้ให้อำนาจและดุลพินิจแก่หน่วยงานดังกล่าว ดังนี้¹⁷

- (1) เปิดโปงการทุจริตด้วยการสืบสวน ซึ่งรวมถึงการไต่สวนสาธารณะ
- (2) ป้องกันการทุจริตด้วยการให้คำปรึกษาและพัฒนาการต่อต้านการทุจริตในองค์กรภาครัฐ
- (3) ให้ความรู้แก่ภาครัฐและชุมชนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน

จะเห็นได้ว่า ภารกิจหลักของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน คือ การเปิดเผยคดีทุจริตและการป้องกันแก้ไขให้คดีดังกล่าวมีน้อยที่สุด โดยอาศัยการดำเนินบทบาทหน้าที่ใน 3 ลักษณะ คือ การสอบสวน การป้องกัน และการให้ความรู้ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.2.3.2.1 การสอบสวน

ในกระบวนการสอบสวน คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (ICAC) ถือว่าการเปิดเผยการทุจริตต่อสาธารณชนเป็นหน้าที่สำคัญของ ICAC การสอบสวนคดีการทุจริตจะเริ่มขึ้นเมื่อมีการร้องเรียนจากประชาชน การรายงานจากผู้บริหารในหน่วยงานของรัฐ การพาดพิงจากสมาชิกรัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ หรือการริเริ่มโดยตรงของ ICAC เอง ซึ่งข้อบัญญัติในกฎหมายของรัฐนิวเซาท์เวลส์ยังระบุไว้ด้วยว่า ผู้บริหารในหน่วยงานรัฐมีหน้าที่รายงานต่อ ICAC ถึงการดำเนินการใดๆที่เกิดขึ้นและน่าสงสัยว่าเป็นการทุจริต โดย ICAC สามารถเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการ ทำหน้าที่ดำเนินการสอบสวนกรณีพบว่ามีความผิดล้นเกินที่น่าเชื่อถือหรือมีความเกี่ยวข้องที่จะนำไปสู่การทุจริต

¹⁷ วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ, รายงานการวิจัย โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”, หน้า 104.

เมื่อมีการร้องเรียนการทุจริต ICAC จะต้องทำการประเมินเรื่องราวทั้งหมดที่ได้รับไว้ โดยอาศัยดุลพินิจในการดำเนินการเพื่อทำการสืบสวนสอบสวน ดังนี้¹⁸

(1) ICAC อาจส่งเรื่องร้องเรียนให้แก่หน่วยงานอื่นดำเนินการ หากเป็นกรณีที่ ICAC ไม่มีอำนาจดำเนินการ เช่น เรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบของสำนักงานตำรวจแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ (NSW Police officer) ซึ่งหากมีกรณีดังกล่าว ICAC จะต้องดำเนินการส่งเรื่องร้องเรียนให้แก่ Police Integrity Commission เป็นผู้ดำเนินการ

(2) ICAC จะต้องไม่ดำเนินการใดๆหากเรื่องร้องเรียนนั้นไม่มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำอันเป็นการทุจริตตามที่ ICAC Act ได้บัญญัติไว้

(3) ICAC อาจสอบถามไปยังหน่วยงานราชการที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะต้องทำการสอบสวน และให้หน่วยงานนั้นรายงานกลับมายัง ICAC โดยหน่วยงานนั้นมีภาระหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนภายใน และไม่สามารถประนีประนอม หรือปล่อยให้เรื่องร้องเรียนนั้นเงียบไปโดยไม่ดำเนินการใดๆ

(4) ICAC อาจทำการประเมิน เช่น การประเมินว่าหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนนั้นมีความเกี่ยวข้องจริงหรือไม่ ภายใต้กระบวนการตรวจสอบดังกล่าว ICAC อาจพิจารณาประเมินความเกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน ซึ่งผลจากการประเมินนั้นอาจส่งผลให้ ICAC ต้องส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่นดำเนินการต่อ หรือ ICAC อาจเข้าดำเนินการสืบสวนสอบสวนเอง

(5) ICAC อาจดำเนินการส่งเสริมให้หน่วยงานราชการต่างๆให้ความใส่ใจกับการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน โดย ICAC จะเป็นผู้ให้คำแนะนำในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนนั้นเกี่ยวข้องกับปัญหาของระบบการดำเนินงานของหน่วยงานนั้นๆซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาการทุจริตขึ้น

(6) เมื่อได้ดำเนินการในขั้นตอนต่างๆดังกล่าวแล้ว ICAC ก็จะเริ่มกระบวนการสืบสวนสอบสวน

¹⁸ Independent Commission Against Corruption, **Investigation process** [Online], 13 June 2012. Available from <http://icac.nsw.gov.au/investigations/investigation-process>

การสืบสวนของ ICAC นั้น ถึงแม้ว่า ICAC จะมีอำนาจดุลพินิจในการทำการสืบสวนอย่างกว้างขวาง แต่ไม่ว่าอย่างไร เรื่องที่ร้องเรียนมายัง ICAC จะต้องได้รับการพิจารณาทั้งหมด โดยจะต้องมีการส่งเรื่องไปยังสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ด้วย

ในกรณีที่เรื่องร้องเรียนนั้นเป็นกรณีการทุจริตคอร์รัปชันโดยตรง ICAC จะมีอำนาจในการสืบสวนอย่างมาก โดย ICAC จะนำเทคนิคต่างๆมาใช้ในการสืบสวน เช่น การสืบสวนถึงลักษณะโดยทั่วไปของการทุจริตในเรื่องที่ร้องเรียน การสืบหาพยานบุคคล หรือพยานเอกสารที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเหล่านั้น และถ้าหากกรณีมีมูล ICAC จะดำเนินการกับเรื่องร้องเรียนนั้นต่อไปอย่างจริงจัง

นอกจากนี้ ในกระบวนการสืบสวน ICAC อาจจะต้องดำเนินการสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อให้การสืบสวนมีหลักฐานที่แน่นหนาขึ้น และสำหรับเรื่องที่มีความซับซ้อน ICAC จะต้องอาศัยอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินการ เช่น ในกรณีที่มีการดักฟังโทรศัพท์ ต้องดำเนินการภายใต้กฎหมายที่มีชื่อว่า the Telecommunications (Interception and Access) Act 1979 (Cwlth) เป็นต้น

วัตถุประสงค์ในการสืบสวนของ ICAC คือ ICAC ต้องการสืบสวนว่าเรื่องที่ร้องเรียนมานั้นมีมูลหรือไม่ มีเหตุการณ์ใดเกิดขึ้น หรือมีเหตุการณ์ใดเกิดขึ้นไปแล้วบ้าง สถานการณ์ของเรื่องนั้นเป็นอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อกำหนดลักษณะของเรื่องร้องเรียนว่ามีความเกี่ยวข้องกับการทุจริตอย่างไร อนึ่ง การกระทำของบุคคลใดก็ตามที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำการทุจริตจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมาย ICAC Act ได้บัญญัติไว้ด้วย

นอกจากกระบวนการสืบสวนข้างต้นแล้ว ICAC ยังมีหน้าที่ดำเนินการกระบวนการบังคับให้มีการตรวจสอบ (compulsory examinations) และการไต่สวนสาธารณะ (public inquiries) ซึ่งถือเป็นมาตรการอีกประการหนึ่งที่ ICAC นำมาใช้ในการสืบสวน โดยกระบวนการสืบสวนทั้งหมดที่ได้กล่าวไปนี้ ICAC จะต้องจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา

ICAC มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะทำการสืบสวน ซึ่งในการดำเนินการสืบสวน ICAC จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ให้อำนาจดำเนินการ ซึ่งอำนาจที่กฎหมายให้ไว้นั้น ได้แก่¹⁹

(1) ICAC มีอำนาจบังคับเอาข้อมูลต่างๆหรือเอกสารต่าง หรือสิ่งอื่น ๆที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะทำการสืบสวน

(2) ICAC มีอำนาจในการให้ผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่รัฐ จัดเตรียมข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้แก่ ICAC เพื่อประโยชน์ในการสืบสวน

(3) ICAC มีอำนาจเข้าไปในอสังหาริมทรัพย์ของหน่วยงานราชการเพื่อทำการตรวจสอบอย่างละเอียด และมีอำนาจทำสำเนาเอกสารที่จะเป็นประโยชน์ในการสืบสวนได้

(4) ICAC มีอำนาจขอยกหมายค้นเพื่อค้นหาทรัพย์สิน

(5) ICAC สามารถใช้และควบคุมอุปกรณ์ และสามารถดักฟังโทรศัพท์ได้

(6) ICAC มีอำนาจบังคับให้พยานบุคคลตอบคำถามในกระบวนการบังคับให้มีการตรวจสอบ (compulsory examinations) และการไต่สวนสาธารณะ (public inquiries)

ICAC มีหน้าที่ต้องให้ความระมัดระวังต่อการเก็บรักษาข้อมูลที่มีความสำคัญ และการคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐที่สมัครใจเปิดเผยข้อมูลเรื่องการทุจริต ซึ่งนอกจากหน้าที่หลักคือการเปิดเผยการป้องกันการทุจริตต่อสาธารณชนแล้ว ICAC ยังมีหน้าที่สำคัญต่อมาคือ การให้ความสนใจต่อการทุจริตที่ทำการกันเป็นระบบ และเลือกที่จะเจาะเน้นเฉพาะกรณีที่สำคัญที่ต้องดำเนินการป้องกันและแก้ไข

¹⁹ Independent Commission Against Corruption, **Statutory powers** [Online], 13 June 2012. Available from <http://icac.nsw.gov.au/investigations/investigation-process/statutory-powers>

อย่างไรก็ตาม ในการใช้อำนาจตามกฎหมายที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ICAC จะต้องดำเนินการให้เหมาะสม โดยจะต้องผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการฝ่ายกฎหมาย (Commission lawyer) และผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมาย (the Executive Director of the Legal Division) ก่อนการดำเนินการด้วย หากมีกรณีที่ต้องการขอยกเว้น เจ้าหน้าที่ของ ICAC ต้องดำเนินการร้องขอต่อศาลของมลรัฐ ตามบทบัญญัติมาตรา 40(2) แห่ง ICAC Act นอกจากนี้ ICAC จะต้องรายงานการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ในรายงานประจำปีของ ICAC โดยมีผู้ตรวจสอบ (The Inspector of the ICAC) เป็นผู้รับรองการดำเนินการสืบสวนของ ICAC ว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับการไต่สวนสาธารณะ (Public inquiries) และการบังคับให้มีการตรวจสอบ (Compulsory examinations)²⁰ เป็นกระบวนการในการสืบสวนอีกรูปแบบหนึ่ง ที่ ICAC สามารถจัดให้มีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งสองอย่างขึ้นก็ได้ ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการไต่สวนสาธารณะและการบังคับให้มีการตรวจสอบนี้เป็นบทบัญญัติที่ถูกแก้ไขโดยการแก้ไขเพิ่มเติม ICAC Act ในเดือนเมษายน ปีค.ศ.2005 โดยการที่ ICAC จะดำเนินการไต่สวนสาธารณะ หรือกระทำการบังคับให้มีการตรวจสอบได้นั้นจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะให้มากที่สุด และต้องดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา 31 แห่ง ICAC Act ให้อำนาจไว้

ในการดำเนินการไต่สวนสาธารณะและการบังคับให้มีการตรวจสอบดังกล่าวจะมีเพียงประธานคณะกรรมการ หรือผู้แทนของประธานคณะกรรมการเท่านั้นที่มีอำนาจจัดให้มีการสอบสวนดังกล่าวได้ โดยจะอนุญาตให้มีการชี้แจงแสดงพยานหลักฐาน และอนุญาตให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นบุคคล หรือกลุ่มบุคคลเข้าร่วมกระบวนการดังกล่าวได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

การอนุญาตให้มีการจัดกระบวนการบังคับให้มีการตรวจสอบ (Compulsory examinations) จะต้องพิจารณาจากสถานการณ์ในขณะนั้นว่ามีความจำเป็นเพื่อที่จะคุ้มครองพยานบุคคล หรือเพื่อให้เป็นไปตามหลักคุณธรรมจริยธรรมในการสืบสวน ส่วนการจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะ (Public inquiries) นั้น ประธานคณะกรรมการจะต้องเป็นผู้พิจารณาถึงความเหมาะสม และประโยชน์สาธารณะตามบทบัญญัติ ICAC Act มาตรา 31

²⁰ Independent Commission Against Corruption, **Public inquiries and compulsory examinations** [Online], 14 June 2012. Available from <http://icac.nsw.gov.au/investigations/investigation-process/public-inquiries-compulsory-examinations>

ทั้งนี้ การไต่สวนสาธารณะถือเป็นกระบวนการสำคัญที่ช่วยให้ ICAC สามารถเปิดโปงการทุจริตให้สาธารณะชนได้รับทราบ และยังสามารถกระตุ้นให้ประชาชนให้ความสนใจกับปัญหาการทุจริตได้มากขึ้นด้วย แต่กระบวนการดังกล่าวมีข้อเสียประการหนึ่งคือ อาจเกิดผลกระทบต่อชื่อเสียงของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเปิดโปงการทุจริตได้

การที่จะจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะได้นั้น จะต้องมีการโฆษณาทั้งในหนังสือพิมพ์ที่มีชื่อเสียง และหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นด้วย เพื่อเป็นการแจ้งให้ทราบว่าจะมีการจัดการไต่สวนสาธารณะเมื่อใด รวมไปถึงจะต้องแจ้งให้ทราบถึงเนื้อหาโดยย่อและจุดประสงค์ของการสืบสวนโดยใช้วิธีการไต่สวนสาธารณะนี้ด้วย

ภายหลังจากที่มีการสืบสวนไม่ว่าจะด้วยการใช้วิธีการสืบสวนที่ปฏิบัติกันโดยปกติ หรือการไต่สวนสาธารณะ ICAC จะต้องจัดทำรายงานการสืบสวน²¹ ไปยังรัฐสภา (Parliament) โดยเนื้อหาในรายงานอาจประกอบไปด้วย การค้นพบข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำทุจริต ซึ่งข้อมูลนี้อาจได้มาจากการสืบสวนเป็นรายบุคคล หรือการไต่สวนสาธารณะก็ได้ รวมถึงข้อเสนอแนะให้มีการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อไปหรือให้ดำเนินการทางวินัย หรือไล่ออก นอกจากนี้ อาจจัดให้มีการข้อเสนอแนะให้แก่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงระบบ รวมถึงวิธีปฏิบัติราชการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตอีกต่อไปในอนาคต ทั้งนี้ หากรายงานนั้นจะต้องจัดทำและเปิดเผยให้แก่สาธารณะทราบ การเปิดเผยนั้นจะต้องเผยแพร่ลงในเว็บไซต์อีกด้วย

3.2.3.2.2 การป้องกัน

The ICAC Act 1988 ได้กำหนดให้ ICAC ตรวจสอบในเชิงรุกต่อนโยบายและกระบวนการทำงาน และการจัดการในภาครัฐเพื่อที่จะลดหรือกำจัดโอกาสในการทุจริตในการป้องกันนั้นจะต้องมีการสอดส่องและพัฒนาการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ โดยการดำเนินการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงาน หรือบุคคลที่ร้องขอคำปรึกษา และจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมาย รวมทั้งระบบของการปฏิบัติงานเพื่อช่วยลดโอกาสในการทุจริต

²¹ Independent Commission Against Corruption, **Investigation reports** [Online], 15 June 2012. Available from <http://icac.nsw.gov.au/investigations/investigation-process/investigation-reports>

ในการป้องกันการทุจริต ICAC จะใช้มาตรการจัดทำยุทธศาสตร์ โดยยุทธศาสตร์ของ ICAC ในการป้องกันการทุจริตจะประกอบไปด้วยนโยบายในการป้องกันการทุจริต และแผนยุทธศาสตร์ในการป้องกันการทุจริต ซึ่งจะต้องนำทั้งนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ มาปฏิบัติให้ได้ผลจริง²²

นโยบายของ ICAC ในการป้องกันการทุจริตเป็นนโยบายที่ถูกถ่ายทอดเพื่อให้องค์กรภาครัฐสามารถจัดการปัญหาการทุจริตและป้องกันการทุจริตไปพร้อมกันได้²³ โดยนโยบายในการดำเนินการป้องกันการคอร์รัปชันดังกล่าวจะไม่มีข้อกำหนดที่แน่นอนตายตัว แต่ในการดำเนินการโดยทั่วไปแล้วจะต้องจัดให้มีมาตรการ ดังต่อไปนี้

(1) ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหาร (Administrative information) ในการจัดทำนโยบายการป้องกันการทุจริตจะต้องมีการจัดทำข้อมูลการบริหารขององค์กร ซึ่งเป็นข้อมูลทั่วไปขององค์กร รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร

(2) ข้อความเบื้องต้น (Introduction) ในนโยบายการป้องกันการทุจริตอาจจะต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของนโยบายการป้องกันการทุจริตที่ส่งผลต่อแผนการดำเนินการป้องกันการทุจริต โดยจะต้องทำการอธิบายว่านโยบายในการป้องกันการทุจริตดังกล่าวมีความเหมาะสมกับโครงสร้างขององค์กรนั้นอย่างไร เช่น แผนในการให้ความร่วมมือเพื่อป้องกันการทุจริต แผนการในการจัดการความเสี่ยง หรือแผนในการตรวจสอบบัญชี นอกจากนี้อาจจะต้องคำนึงถึงความเกี่ยวข้องของนโยบายนั้นต่อบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตอีกด้วย เช่น เจ้าพนักงานทุกระดับ ลูกความ ผู้ให้คำปรึกษา อาสาสมัคร และคณะกรรมการ เป็นต้น

(3) คำจำกัดความเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน (Definition of corruption) การทุจริตคอร์รัปชันโดยเจ้าหน้าที่รัฐนั้นถือว่าการกระทำที่ไร้ความซื่อสัตย์สุจริต หรืออีกนัยหนึ่งถือว่าการกระทำเพื่อให้ได้รับผลประโยชน์โดยอาศัยอำนาจหรือตำแหน่งหน้าที่ซึ่ง

²² Independent Commission Against Corruption, **Corruption prevention strategy** [Online], 15 June 2012. Available from <http://icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/corruption-prevention-strategy>

²³ Independent Commission Against Corruption, **Corruption prevention policy** [Online], 15 June 2012. Available from <http://icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/corruption-prevention-strategy/cp-policy/4870>

เป็นการทำลายประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นการใช้ข้อมูล ใช้สิทธิในทางที่มีขอบในฐานะที่ตนเองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(4) การบรรยายถึงหลักการของนโยบาย (Statement of policy principles) ในนโยบายป้องกันการทุจริตจะต้องมีการบรรยายถึงหลักการของนโยบายที่จะจัดทำขึ้น เช่น การบรรยายถึงชื่อของหน่วยงานซึ่งมีจุดประสงค์ในการต่อต้านการทุจริต การบรรยายถึงความร่วมมือของบุคลากรในองค์กรที่จะร่วมกันต่อต้านการทุจริต การให้ความร่วมมือที่จะจัดทำรายงานต่อ ICAC ถึงสถานการณ์การทุจริตขององค์กร เป็นต้น

(5) ความรับผิดชอบ (Responsibilities) ในการกำหนดนโยบาย เพื่อป้องกันการทุจริตจะต้องประกอบไปด้วยความร่วมมือของบุคลากรในองค์กร เช่น การกำหนดให้ CEO ขององค์กรนั้นมีหน้าที่ในการจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นเพราะการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กร หรือการที่ผู้บริหาร ผู้จัดการ ให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ต่อการป้องกันการทุจริต โดยการสอดส่องดูแลไม่ให้เกิดการทุจริตในองค์กร หรือการที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรายงานกรณีที่เกิดการทุจริตต่อ ICAC ให้รับทราบและเข้ามาตรวจสอบ เป็นต้น

นอกจากนี้ในนโยบายป้องกันการทุจริตควรมีการกำหนดวิธีการดำเนินงานอย่างชัดเจน เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามนโยบายนั้นได้อย่างแท้จริง และยังคงจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ให้ปรากฏในเว็บไซต์ขององค์กรนั้นด้วย ซึ่งมีหลายหน่วยงานที่ได้นำแนวทางของ ICAC ไปจัดทำนโยบายเพื่อป้องกันการทุจริต และสามารถดำเนินการป้องกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับแผนยุทธศาสตร์ในการป้องกันการทุจริต²⁴ (Corruption prevention plan) เป็นการนำนโยบายป้องกันการทุจริตมาปฏิบัติ โดยข้อมูลในนโยบายป้องกันการทุจริตที่ได้กล่าวไปแล้ว จะมีประโยชน์ต่อองค์กรในการดำเนินการป้องกันการทุจริตได้ ซึ่งแผนยุทธศาสตร์ในการป้องกันการทุจริตจะมีลักษณะเช่นเดียวกันกับนโยบายป้องกันการทุจริตที่จะไม่มีข้อกำหนด หรือรูปแบบที่แน่นอนตายตัว โดยสิ่งที่สำคัญคือจะต้องพิจารณาที่ความเหมาะสมในการดำเนินการกับหน่วยงานนั้นๆ อย่างไรก็ตาม แผนยุทธศาสตร์ในการป้องกันการทุจริตอาจมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

²⁴ Independent Commission Against Corruption, **Corruption prevention plan** [Online], 15 June 2012. Available from <http://icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/corruption-prevention-strategy/cp-plan/4871>

(1) เป้าหมายของแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งแผนยุทธศาสตร์ที่จะบรรลุผลได้นั้นจะต้องมีเป้าหมายที่มีความสัมพันธ์กับโครงสร้างการดำเนินงานของรัฐบาล กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กร โดยการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันนี้จะต้องปรากฏอยู่ในแผนการดำเนินงานของหน่วยงานนั้นด้วย และบุคลากรของหน่วยงานนั้นจะต้องให้ความร่วมมือในการป้องกันการทุจริตอย่างเต็มที่

(2) สถานการณ์ล่าสุดขององค์กร การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรใดองค์กรหนึ่งจะต้องนำแผนยุทธศาสตร์รวบรวมอยู่ในนโยบายขององค์กรเพื่อสนับสนุนให้การปฏิบัติการป้องกันการทุจริตเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง และสอดคล้องกับสถานการณ์ขององค์กรนั้นๆด้วย

(3) แผนปฏิบัติการ ซึ่งแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริตนี้จะต้องจัดให้อยู่ในระเบียบวาระการประชุมขององค์กรนั้น เพื่อให้เป็นมาตรการที่จะมีการปฏิบัติอย่างจริงจังในที่สุด ทั้งนี้ แผนยุทธศาสตร์ในการป้องกันการทุจริตจะไม่สามารถบรรลุผลได้เลยหากปราศจากการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชาในองค์กร

นอกจากนี้ องค์กรของประเทศออสเตรเลียที่ชื่อว่า The Australian Standard on Fraud and Corruption Control (AS 8001-2008) ได้กำหนดให้หน่วยงานต่างๆ ทบทวนแผนยุทธศาสตร์ในการป้องกันการทุจริตทุกๆ 2 ปี ซึ่งจะช่วยให้มีการพัฒนาปรับปรุงรูปแบบและวิธีการในการป้องกันการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐอยู่เสมอ

3.2.3.2.3 การให้ความรู้

นอกจากการป้องกันการทุจริตจะเป็นมาตรการที่สำคัญของ ICAC แล้ว มาตรการในการให้การศึกษา ให้ความรู้แก่ประชาชนโดย ICAC เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันก็เป็นอีกหนทางหนึ่งในความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์เพื่อป้องกันการทุจริต²⁵ โดยกระบวนการให้การศึกษาดังกล่าว ICAC ได้มีการดำเนินการและพัฒนาความเชี่ยวชาญมาโดยตลอด เพื่อให้การป้องกันการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

²⁵ Independent Commission Against Corruption, **Education and events** [Online], 16 June 2012. Available from <http://icac.nsw.gov.au/education-and-events>

ICAC ได้ดำเนินการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและชุมชน ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ทั้งนี้โดยมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงศูนย์ข้อมูลของ ICAC ให้มีการรายงานข้อมูลในทางที่เป็นประโยชน์ต่อ ICAC และนำคำปรึกษาในเชิงป้องกันการทุจริตไปปฏิบัติในภาครัฐ รวมทั้งช่วยพัฒนาขีดความสามารถในการต่อต้านการทุจริตในภาครัฐ โดยการสร้างความสัมพันธ์นี้จะมีการใช้ สื่อ และสิ่งพิมพ์ต่างๆ เช่น หนังสือพิมพ์ เว็บไซต์ วีดีโอ สื่อการสอน โปสเตอร์ และการจัดนิทรรศการ เป็นต้น

การให้ความรู้ดังกล่าวแบ่งออกเป็น การให้ความรู้ในภาครัฐซึ่งมุ่งเน้นเพื่อการปรับปรุงรายงานของหน่วยงาน และการสนับสนุนให้คำปรึกษาเพื่อต่อต้านการทุจริต ซึ่งคำปรึกษาเหล่านั้นได้นำไปใช้ในทางปฏิบัติของหน่วยงาน และการให้ความรู้ในภาคชุมชน ซึ่งมุ่งเน้นการบอกกล่าวให้ชุมชนได้ทราบถึงนโยบายและการปฏิบัติงานของ ICAC รวมทั้งมีการช่วยเหลือชุมชนด้วยการให้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ นอกจากนี้ ยังมีการให้ความรู้เพื่อสร้างมาตรฐานจริยธรรมและความประพฤติให้แก่ชุมชนอีกด้วย

ICAC ยังมีการฝึกอบรมให้แก่บุคลากรในระดับต่างๆ เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตและวิธีการป้องกันการทุจริตให้มากขึ้น ซึ่งมาตรการนี้มีส่วนช่วยสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ รวมถึงตัวบุคลากรของรัฐแต่ละคนรับรู้และเข้าใจถึงปัญหาการทุจริต ทั้งยังช่วยพัฒนาทักษะในการป้องกันการทุจริตและส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ข้องเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการทุจริตได้ดียิ่ง ตัวอย่างการฝึกอบรม เช่น การจัดฝึกอบรมสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐ การจัดอบรมให้แก่บุคลากรระดับผู้บังคับบัญชา เป็นต้น โดยการจัดอบรมนี้จะไม่มีการเสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด

ในกระบวนการให้ความรู้เพื่อการป้องกันการทุจริตยังประกอบไปด้วยการจัดประชุมสัมมนาในระดับชาติ ได้แก่ The National Investigation Symposium 2012²⁶ ซึ่งการประชุมนี้จะจัดขึ้นทุกๆสองปี และเป็นการประชุมสำหรับหน่วยงานภาครัฐ โดยคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (ICAC) ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ (NSW Ombudsman) และฝ่ายปกครองแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ (the Institute of Public Administration Australia-NSW Division) ได้ร่วมกันจัดการประชุมนี้ขึ้น

²⁶ Independent Commission Against Corruption, **National Investigation Symposium 2012 – Regulations open** [Online], 16 June 2012. Available from <http://icac.nsw.gov.au/education-and-events/events>

นอกจากการจัดการประชุมระดับชาติดังกล่าวแล้ว ยังมีการจัดการประชุมอีกประเภทหนึ่งที่กำลังจะจัดขึ้นในปีค.ศ.2013 คือ The fourth Australian Public Sector Anti-Corruption Conference 2013 (APSACC)²⁷ ที่ซิดนีย์ โดยการประชุมนี้จะจัดขึ้นทุกๆ สองปีเช่นกัน จุดประสงค์ของการจัดการประชุมดังกล่าวก็เพื่อพัฒนาศักยภาพและให้ความรู้แก่บุคลากรภาครัฐซึ่งมีตำแหน่งระดับผู้บังคับบัญชา โดยต้องการให้ผู้เข้าร่วมประชุมนำความรู้ที่ได้รับไปปรับใช้ในองค์กรของตน เพื่อการป้องกันและต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันภายในองค์กรนั่นเอง

กล่าวโดยสรุป มาตรการในการให้ความรู้ของ ICAC มีทั้ง มาตรการที่เริ่มจาก ICAC เอง โดยการจัดฝึกอบรมและให้ความรู้เกี่ยวกับการทุจริตแก่หน่วยงาน ภาครัฐ บุคลากรภาครัฐ และมาตรการซึ่งเป็นความร่วมมือระดับชาติ โดยการจัดการประชุมระดับชาติ เพื่อพัฒนาบุคลากรในการป้องกันการทุจริต รวมถึงการให้ความรู้แก่ชุมชนในรัฐนิวเซาท์เวลส์อีกด้วย ทั้งนี้ มาตรการต่างๆทั้งหมดมีจุดประสงค์หลักเพื่อให้ทุกภาคส่วนในรัฐนิวเซาท์เวลส์มีส่วนร่วมในการ แก้ไขปัญหาการทุจริตให้เกิดขึ้นน้อยที่สุดเท่าที่จะกระทำได้

3.2.4 ปัจจัยที่ทำให้คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC) ประสบความสำเร็จในการต่อต้านการคอร์รัปชัน

จากการศึกษาเกี่ยวกับคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (The Independent Commission Against Corruption: ICAC) พบว่ามีปัจจัยที่ทำให้คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชันประสบความสำเร็จในการต่อต้านการคอร์รัปชัน ดังนี้

(1) ICAC มีโครงสร้างองค์กรที่เป็นอิสระจากรัฐบาลทำให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่าง เป็นอิสระรวมถึงการสืบสวน โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนักการเมือง ข้าราชการประจำ พรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม แม้ ICAC จะเป็นองค์กรอิสระแต่ยังถูกควบคุมตรวจสอบจากรัฐสภา โดยจะเห็นได้จากการที่ ICAC ต้องส่งรายงานการสืบสวน และรายงานการดำเนินงานประจำปีไปยัง รัฐสภา ด้วยโครงสร้างองค์กรที่เป็นอิสระนี้จึงเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญประการแรกที่ทำให้การป้องกัน และปราบปรามการทุจริตประสบความสำเร็จ

²⁷ Independent Commission Against Corruption, **Australian Public Sector Anti-Corruption Conference 2013** [Online], 16 June 2012. Available from <http://icac.nsw.gov.au/education-and-events/australian-public-sector-anti-corruption-conference-2013>

(2) กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตของ ICAC (The Independent Commission Against Corruption Act 1988: ICAC Act) เป็นกฎหมายที่มีบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างครอบคลุม และมีการแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวย่อมส่งผลให้องค์กรสามารถบังคับใช้กฎหมายให้เท่าทันกับสถานการณ์การทุจริต ประกอบกับการอาศัยกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาเป็นเครื่องมือในการสืบสวน ปัจจัยด้านกฎหมายจึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ ICAC ประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(3) มาตรการหลักในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของ ICAC ที่สำคัญ 3 มาตรการ อันได้แก่ การสืบสวน การป้องกัน และการให้ความรู้ ถือเป็นมาตรการที่มีส่วนช่วยในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากในการสืบสวน ICAC ได้ดำเนินการโดยอาศัยมาตรการที่หลากหลาย ทั้งการอาศัยกฎหมายหลายฉบับและการมีบุคลากรที่เชี่ยวชาญ ประกอบกับการมีแบบแผนในการดำเนินการสืบสวน อีกทั้งยังมีมาตรการในเปิดโปงการทุจริตด้วยการไต่สวนสาธารณะ ส่วนมาตรการในการป้องกัน การที่ ICAC และหน่วยงานภาครัฐร่วมมือกันจัดทำแผนยุทธศาสตร์ป้องกันการทุจริตย่อมเป็นมาตรการที่ดีในการผนึกกำลังกันต่อต้านการทุจริตได้ และมาตรการในการให้ความรู้ก็ถือเป็นมาตรการที่ช่วยส่งเสริมให้การดำเนินการป้องกันการทุจริตได้ผลยิ่งขึ้น เนื่องจาก ICAC จะให้ความรู้แก่ทั้งบุคลากรภาครัฐ และประชาชนให้เข้าใจถึงปัญหาการทุจริต โดยการเปิดการฝึกอบรม ประกอบกับการจัดให้มีการประชุมระดับชาติ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานทุกภาคส่วนให้ความสำคัญและต้องการแก้ปัญหาการทุจริตให้เกิดขึ้นน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของ ICAC จึงประสบความสำเร็จได้ไม่ยากเพราะปัจจัยดังกล่าว

(4) ICAC มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านกฎหมาย ด้านการสืบสวน ด้านเทคโนโลยี เป็นต้น และการดำเนินการของ ICAC ยังยึดหลักความชอบด้วยกฎหมายเป็นสำคัญ ประกอบกับการที่ ICAC มีระบบการควบคุมตรวจสอบตนเองโดย Inspector of ICAC ส่งผลให้เกิดความเชื่อมั่นว่าองค์กรดังกล่าวสามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างโปร่งใส

(5) การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงการร้องเรียนการทุจริตได้โดยง่าย สามารถร้องเรียนผ่านเว็บไซต์ของ ICAC ได้ และมีการใส่ใจดำเนินการกับทุกเรื่องร้องเรียน จึงทำให้ปัญหาการทุจริตได้รับการแก้ไขโดยไม่ชักช้า การป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดย ICAC จึงประสบความสำเร็จและเป็นองค์กรที่เป็นที่พึ่งของประชาชนได้

3.3 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐในเขตปกครองพิเศษฮ่องกง

3.3.1 ความเป็นมาของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC)

เขตการปกครองพิเศษฮ่องกงถือได้ว่าเป็นเมืองที่ประสบความสำเร็จอย่างมากในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งเดิมในช่วง ค.ศ.1960-1970 ฮ่องกงยังเป็นเมืองที่เต็มไปด้วยปัญหาการทุจริต สาเหตุอาจเนื่องมาจากการที่ฮ่องกงเป็นประเทศในอาณานิคมของประเทศอังกฤษ ซึ่งประเทศอังกฤษได้ใช้ฮ่องกงเป็นสถานที่ในการทำธุรกรรมต่างๆ อีกทั้งลักษณะภูมิประเทศของฮ่องกงเป็นประเทศทางผ่านของหลายๆประเทศ ทำให้ฮ่องกงกลายเป็นสถานที่ที่มีการตกลงทำธุรกรรมต่างๆได้ทุกเรื่อง

ปัจจัยที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของฮ่องกงนั้น สืบเนื่องมาจากคดีของนายพลปีเตอร์ ก๊อบเบอร์ ซึ่งได้กระทำความผิดข้อหาฉ้อราษฎร์บังหลวงในคดีใหญ่ๆหลายคดี และได้ติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องหลายคน ก่อนหลบหนีออกนอกประเทศไป แม้ท้ายที่สุดนายพลปีเตอร์ ก๊อบเบอร์จะถูกนำตัวกลับมาลงโทษก็ตาม แต่ประชาชนชาวฮ่องกงส่วนใหญ่ไม่พอใจต่อระบบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศตน จึงได้ออกมาเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จนกระทั่งในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1974 ได้มีการก่อตั้งหน่วยงานที่ชื่อ Independent Commission Against Corruption (ICAC) ขึ้น โดยจากรายงานประจำปีของ ICAC ในปีค.ศ.1974 ซึ่งเป็นปีแรกของการก่อตั้งพบว่า มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตมากกว่า 3,000 เรื่อง และมีการฟ้องคดีบุคคลต่างๆมากถึง 108 คน เฉพาะในช่วง 10 เดือนแรกของการก่อตั้ง ปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องคดีมากถึง 56 คน โดยปัจจุบันหน่วยงาน ICAC ของฮ่องกงเป็นหน่วยงานที่สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพและดีที่สุดในโลก และเป็นหน่วยงานที่ใหญ่ที่สุดในโลก คือ มีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานมากที่สุดถึง 1,200 คน อีกทั้งหน่วยงาน ICAC ของฮ่องกงยังเป็นหน่วยงานที่ได้รับความสนใจอย่างมาก ซึ่งประเทศต่างๆ เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศออสเตรเลีย ได้ยึดถือเป็นต้นแบบในการจัดตั้งองค์กรเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศของตน²⁸

²⁸ วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ, รายงานการวิจัย โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”, หน้า 78-79.

หน่วยงาน ICAC ก่อตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในทุกระดับ ทั้งในภาครัฐ (Public Sector) และเอกชน (Private Sector) ทั้งนี้ภายใต้เจตนารมณ์ที่ว่า ICAC จะดำเนินการต่อสู้กับปัญหาการทุจริตไปพร้อมกับคนในสังคม โดยอาศัยการบังคับใช้กฎหมาย การศึกษา และการป้องกันที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ฮ่องกงเกิดความเป็นธรรม ยุติธรรม และมีเสถียรภาพ

ICAC ประเทศฮ่องกงเป็นหน่วยงานอิสระ แยกต่างหากจากหน่วยงานของตำรวจ และพลเรือน การดำเนินการของ ICAC ขึ้นตรงต่อผู้ว่าการเกาะฮ่องกง โดยหน่วยงาน ICAC มีสำนักงานสาขาทั้งหมด 11 แห่ง ตั้งอยู่ทั่วเกาะฮ่องกง และในส่วนของดำเนินการขององค์กร ICAC ได้ยึดกลยุทธ์การต่อต้านการทุจริต 3 ประการ หรือที่เรียกว่า Three-pronged Approach²⁹ ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานที่สำคัญ 3 หน่วยงาน ได้แก่

(1) หน่วยปราบปราม (The Operations Department) มีหน้าที่คอยรับแจ้งพิจารณา และสืบสวนความผิดเกี่ยวกับการทุจริต รวมทั้งการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด

(2) หน่วยป้องกัน (The Corruption Prevention Department) มีหน้าที่คอยตรวจสอบการปฏิบัติงาน และกระบวนการวิธีของหน่วยงานรัฐและหน่วยงานมหาชน เพื่อลดโอกาสในการทุจริต และเสนอคำแนะนำในการป้องกันการทุจริตให้แก่องค์กรเอกชนในกรณีที่เอกชนนั้นร้องขอด้วย

(3) หน่วยชุมชนสัมพันธ์ (The Community Relation) มีหน้าที่ให้ความรู้ต่อคนในสังคมถึงผลร้ายที่เกิดจากการทุจริต และสนับสนุนให้สังคมต่อต้านการทุจริต

กลยุทธ์การต่อต้านการทุจริตของทั้ง 3 หน่วยงานดังกล่าวข้างต้น มีความสำคัญอย่างยิ่งในการตระหนักร่วมกันของคนในสังคม โดยเป็นที่ยอมรับกันว่า การป้องกันนั้นสำคัญเท่ากับการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด และการต่อต้านการทุจริตจะประสบผลสำเร็จก็ต่อเมื่อคนในสังคมได้เปลี่ยนทัศนคติของตนที่มีต่อการทุจริต ซึ่งกลยุทธ์นี้ได้รับการยอมรับและพิสูจน์แล้วว่าสามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตได้จริง และฮ่องกงยังคงยึดกลยุทธ์เหล่านี้เป็นนโยบายหลักของ ICAC เรื่อยมาจนถึงทุกวันนี้

²⁹ Independent Commission Against Corruption, **Organisation structure** [Online], 17 June 2012. Available from http://www.icac.org.hk/en/about_icac/os/index.html

3.3.2 โครงสร้างองค์กร

ICAC ประเทศฮ่องกง จัดรูปแบบองค์กรโดยแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายพิจารณาและฝ่ายการบริหาร โดยฝ่ายพิจารณา เป็นฝ่ายที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาและวินัย ซึ่งในส่วน of คดีอาญา ผู้อำนวยการ ICAC จะเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการสืบสวนคดีอาญา การดำเนินคดีจะเริ่มจากผู้อำนวยการ ICAC มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ ICAC สืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบก็จะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีผู้ต้องหาต่อไป โดยผู้ต้องหาอาจเป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือประชาชนก็ได้

ส่วนฝ่ายการบริหาร ในด้านการบริหาร ICAC แบ่งการทำงานออกเป็น 3 หน่วยงานด้วยกัน คือ หน่วยปราบปราม (The Operations Department) หน่วยป้องกัน (The Corruption Prevention Department) และหน่วยชุมชนสัมพันธ์ (The Community Relations Department) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

3.3.2.1 หน่วยปราบปราม (The Operations Department)

หน่วยปราบปรามเป็นหน่วยงานหลักของ ICAC ที่มีหน้าที่สืบสวนสอบสวน โดยมี The Independent Commission Against Corruption Ordinance (the ICAC Ordinance)³⁰ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานปราบปรามในการปฏิบัติหน้าที่สืบสวนสอบสวน ดังนี้

- (1) การรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันไว้พิจารณา
- (2) การสืบสวนเรื่องร้องเรียน หรือสืบหาข้อสงสัยเกี่ยวกับการกระทำความผิด อันเป็นการทุจริตภายใต้กฎหมาย 3 ฉบับ ได้แก่ the ICAC Ordinance รวมถึงกฎหมาย the Prevention of Bribery Ordinance และ the Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance
- (3) การสืบสวนเรื่องร้องเรียนใดๆ ที่เกิดจากการขู่เข็ญ (blackmail) ที่เกิดจากคำสั่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นด้วย

³⁰ Operation Department, **Statutory Duty** [Online], 17 June 2012. Available from http://www.icac.org.hk/en/operations_department/sd/index.html

(4) สืบสวนการกระทำใดๆที่อ้างว่าเป็นคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเกิดจากการทุจริตคอร์รัปชัน

หน่วยงานปราบปรามนี้ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่ใหญ่ที่สุดของ ICAC³¹ มีหัวหน้าหน่วยปราบปรามเป็นผู้บังคับบัญชา ประกอบไปด้วยฝ่ายที่สำคัญ 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายสืบสวนภาครัฐ และฝ่ายสืบสวนภาคเอกชน ทั้งนี้ หัวหน้าหน่วยปราบปรามจะดำรงตำแหน่งผู้รักษาการแทนประธานคณะกรรมการอีกตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งจะทำหน้าที่รายงานข้อมูลต่างๆให้ประธานคณะกรรมการได้รับทราบ

3.3.2.2 หน่วยป้องกัน (The Corruption Prevention Department)

หน่วยป้องกันมีอำนาจหน้าที่ตาม The Independent Commission Against Corruption Ordinance (the ICAC Ordinance) ดังนี้³²

- (1) ตรวจสอบกระบวนการและการลงมือปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ และโครงสร้างของหน่วยงานรัฐ รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้แน่ใจว่าจะไม่เกิดการทุจริตคอร์รัปชันขึ้น
- (2) ให้คำแนะนำแก่องค์กรภาคเอกชน หรือบุคคลทั่วไปในการป้องกันการทุจริต

นอกจากนี้ หน่วยงานป้องกันยังปฏิบัติหน้าที่อย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานอื่นๆ หรือบริษัทต่างๆในฐานะเป็นที่ปรึกษาขององค์กรนั้นเพื่อป้องกันการทุจริตไม่ให้เกิดขึ้นอีกด้วย

โครงสร้างองค์กรของหน่วยป้องกันมีหัวหน้า และรองหัวหน้าหน่วยป้องกันอีก 2 คน เป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งรองหัวหน้าหน่วยป้องกันทั้ง 2 คนนี้จะป็นหัวหน้าหน่วยงานป้องกันอีกสองหน่วยงาน และปฏิบัติหน้าที่ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งจะมีทีมงานในด้านต่างๆที่จะปฏิบัติ

³¹ Operation Department, **Organisation** [Online], 17 June 2012. Available from http://www.icac.org.hk/en/operations_department/o/index.html

³² Corruption Prevention Department, **Statutory duty** [Online], 18 June 2012. Available from http://www.icac.org.hk/en/corruption_prevention_department/sd/index.html

หน้าที่ในการป้องกันการทุจริต ได้แก่ ทีมงานที่มีความเชี่ยวชาญงานภาครัฐ ทีมงานสังเกตการณ์ ทีมงานด้านบัญชีและผู้ตรวจสอบบัญชี และทีมงานที่มีความชำนาญด้านเทคโนโลยี³³

3.3.2.3 หน่วยชุมชนสัมพันธ์ (The Community Relations Department)

หน่วยชุมชนสัมพันธ์มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Ordinance (the ICAC Ordinance) ให้อำนาจไว้ ดังนี้³⁴

- (1) ให้ความรู้แก่ประชาชนในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน
- (2) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้าร่วมการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

หน่วยชุมชนสัมพันธ์ประกอบไปด้วยหัวหน้าหน่วยชุมชนสัมพันธ์เป็นผู้บังคับบัญชา และมีหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านชุมชนสัมพันธ์อีก 2 หน่วยงานด้วยกัน³⁵ ได้แก่

หน่วยงานแรก คือ หน่วยงานที่ประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการให้ความรู้แก่วัยรุ่นเกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรม ผู้เชี่ยวชาญด้านการสื่อสารมวลชน ผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการและแผนยุทธศาสตร์ และผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งตีพิมพ์

หน่วยงานที่สอง คือ หน่วยงานชุมชนสัมพันธ์ส่วนภูมิภาค ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวนี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความรู้ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันโดยการลงพื้นที่ในภาคส่วนต่างๆของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง

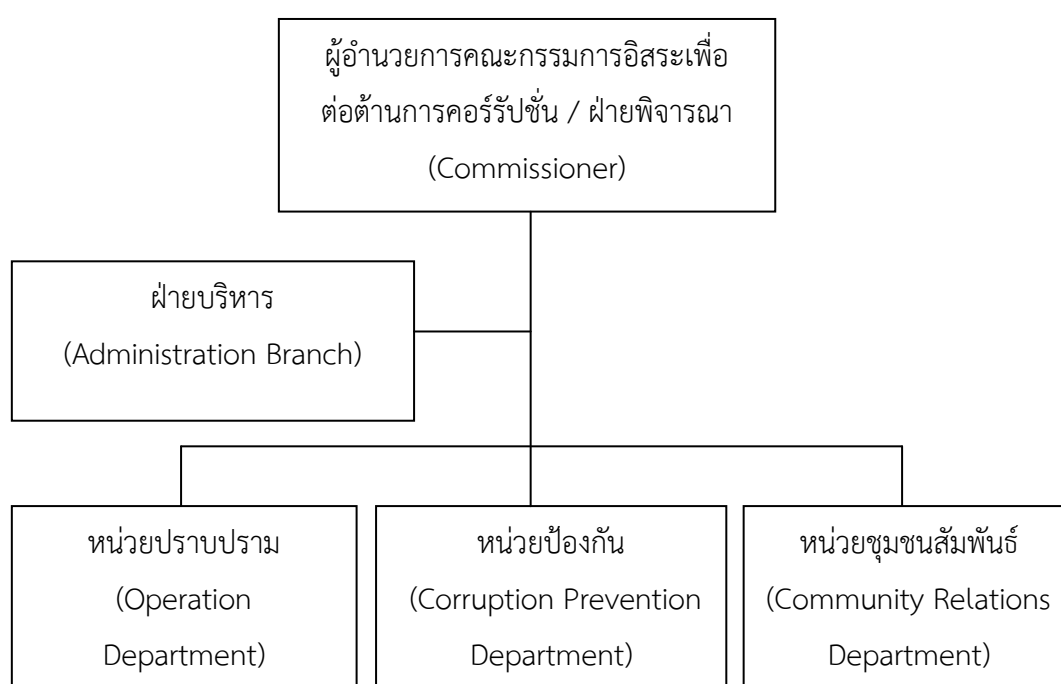
³³ Corruption Prevention Department, **Organisation** [Online], 18 June 2012. Available from http://www.icac.org.hk/en/corruption_prevention_department/o/index.html

³⁴ Community Relations Department, **Statutory Duty** [Online], 18 June 2012. Available from http://www.icac.org.hk/en/community_relations_department/sd/index.html

³⁵ Community Relations Department, **Organisation** [Online], 18 June 2012. Available from http://www.icac.org.hk/en/community_relations_department/o/index.html

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างองค์กรคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC) ประเทศฮ่องกง สามารถอธิบายด้วยแผนภาพดังต่อไปนี้

ภาพที่ 3: โครงสร้างองค์กรคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC) เขตปกครองพิเศษฮ่องกง³⁶



3.3.3 กฎหมายที่ให้อำนาจคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC)

การทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นเมื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่มีขอบด้วยกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ตอบแทนจากผู้อื่น การทุจริตคอร์รัปชันถือเป็นการทำลายหลัก

³⁶ Independent Commission Against Corruption, **Organisation Structure** [Online], 18 June 2012. Available from http://www.icac.org.hk/en/about_icac/os/index.html

นิติธรรม ความยุติธรรม และในบางกรณีอาจเกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจ ICAC ดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน³⁷

กฎหมายที่ให้อำนาจคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (ICAC) ในการดำเนินการไม่ว่าจะเป็นการสืบสวนสอบสวน การป้องกัน หรือความสัมพันธ์กับชุมชน มีทั้งสิ้น 3 ฉบับ โดยฉบับแรกคือ the Independent Commission Against Corruption Ordinance ฉบับที่สอง the Prevention of Bribery Ordinance 1997 (POBO) และฉบับที่สาม the Elections (Corrupt and illegal Conduct) Ordinance กฎหมายแต่ละฉบับมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

3.3.3.1 Independent Commission Against Corruption Ordinance

The Independent Commission Against Corruption Ordinance³⁸ หรือ The ICAC Ordinance กฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรและอำนาจหน้าที่ของ ICAC รวมทั้งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ ICAC ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ ซึ่งมีบทบัญญัติทั้งหมด 18 มาตราด้วยกัน กฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) The ICAC Ordinance เป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง ICAC ตามบทบัญญัติมาตรา 3 (Establishment of the Commission) และกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (ICAC) ซึ่งตามมาตรา 5 (Office of Commissioner) บัญญัติให้ประธานคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลคณะกรรมการทั้งหมด และมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ประกอบกับมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลองค์กร ICAC อีกด้วย

ส่วนบทบัญญัติมาตรา 6 (Appointment of Deputy Commissioner) และมาตรา 7 (Acting Commissioner) เป็นบัญญัติเกี่ยวกับผู้รักษาการแทนประธานคณะกรรมการ และอำนาจหน้าที่ในการรักษาการแทนประธานคณะกรรมการอิสระต่อต้าน

³⁷ Independent Commission Against Corruption, **Anti-Corruption Laws** [Online], 19 June 2012. Available from http://www.icac.org.hk/en/law_enforcement/acl/index.html

³⁸ The Independent Commission Against Corruption, **The Independent Commission Against Corruption Ordinance** [Online], 25 June 2012. Available from [http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/4f0db701c6c25d4a4825755c00352e35/A3E9ED78744D8631482575EE004CB37D/\\$FILE/CAP_204_e_b5.pdf](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/4f0db701c6c25d4a4825755c00352e35/A3E9ED78744D8631482575EE004CB37D/$FILE/CAP_204_e_b5.pdf)

คอร์รัปชัน ส่วนบทบัญญัติในมาตรา 8 (Appointment of officers) จะบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของประธานคณะกรรมการในการแต่งตั้งและควบคุมบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของ ICAC

(2) The ICAC Ordinance เป็นกฎหมายว่าด้วยงานสืบสวนของ ICAC มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการในการจัดการต่อผู้ต้องสงสัย (ปรากฏในมาตรา 10-10G) บทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการภายหลังจากการจับกุม การประกันตัว การเสาะหาพยานหลักฐาน อำนาจในการค้นและยึด อำนาจในการให้พิมพ์ลายนิ้วมือและถ่ายภาพ รวมถึงการให้ตรวจพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำหน่ายทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 13D (Disposal of property connected with offences) อีกด้วย

(3) กฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการให้อำนาจ ICAC ในการจับกุม ตามมาตรา 10 (Power of arrest) กล่าวคือ ในการใช้อำนาจในการจับกุม เจ้าหน้าที่ ICAC สามารถดำเนินการจับกุมผู้กระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมายจับ หากบุคคลนั้นต้องสงสัยว่ากระทำความผิดภายใต้กฎหมายฉบับนี้ (The ICAC Ordinance) หรือ the Prevention of Bribery Ordinance หรือ the Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance หรือเป็นเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดด้วยการข่มขู่ โดยอาศัยอำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ในมาตรา 10A (Procedure after arrest) บัญญัติเกี่ยวกับการคุมขัง ซึ่งผู้ที่จะถูกคุมขังจะต้องเป็นบุคคลที่ถูกจับกุมตามมาตรา 10 มาก่อนแล้ว และบุคคลนั้นจะถูกควบคุมตัวไว้ที่สถานีตำรวจ หรืออาจควบคุมตัวไว้ที่สำนักงาน ICAC ก็ได้ และในมาตรา 10AA (Arrest of persons granted bail) ยังบัญญัติเกี่ยวกับการให้ประกันตัว ซึ่งผู้ที่ถูกจับกุมอาจได้รับการประกันตัวได้ หากเจ้าหน้าที่เห็นว่ามิเหตุเพียงพอที่จะให้ประกันตัวได้ โดยบุคคลนั้นจะต้องไม่กระทำความผิดเงื่อนไขที่ให้ประกันตัวไป กล่าวคือ เจ้าหน้าที่สามารถแน่ใจว่าบุคคลนั้นจะมารายงานตัวในเวลาและสถานที่ที่กำหนดนั่นเอง

(4) กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการให้อำนาจ ICAC ในการค้น มาตรา 10B (Search warrants) และยึดทรัพย์สิน มาตรา 10C (Power of search and seizure)

(5) กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการให้อำนาจ ICAC ในการสืบสวนความผิดเกี่ยวกับข้าราชการกระทำการทุจริต และรวมถึงอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต ตามมาตรา 12 (Duties of the Commissioner) มาตรา 13 (Power of the Commissioner) กล่าวโดยสรุปคือ

ประธานคณะกรรมการสิทธิการอิสระต่อต้านคอร์รัปชันมีภาระหน้าที่ในฐานะที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารของ ICAC ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งจะต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนข้อกล่าวหาเหล่านั้นให้กระจ่างโดยดำเนินการตามกฎหมายที่ให้อำนาจ ได้แก่ The ICAC Ordinance หรือ the Prevention of Bribery Ordinance หรือ the Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance หรือดำเนินการสืบสวนเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการข่มขู่โดยเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ หรือดำเนินการสืบสวนเรื่องร้องเรียน หรือข้อสงสัยที่เกิดจากการร่วมกันกระทำความผิดตามกฎหมายทั้งสามฉบับข้างต้น นอกจากนี้ในการสืบสวนเรื่องร้องเรียนนั้น ประธานคณะกรรมการอาจเป็นผู้สั่งการให้มีการตรวจสอบโดยตรงก็ได้

นอกเหนือจากการสืบสวนเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้ว ประธานคณะกรรมการอาจสั่งการให้ตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานภาครัฐได้ หากมีกรณีพบว่าการทุจริตขึ้น เพื่อเป็นการปรับปรุงแก้ไขกระบวนการดำเนินงานของภาครัฐ และเพื่อที่จะช่วยป้องกันการทุจริตไม่ให้เกิดขึ้น ประธานคณะกรรมการยังมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ในการลดโอกาสการทุจริตในองค์กร รวมถึงการให้ความรู้ และส่งเสริมให้ประชาชนทุกภาคส่วนร่วมมือกันในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันด้วย

3.3.3.2 Prevention of Bribery Ordinance 1997 (POBO)

The Prevention of Bribery Ordinance 1997 (POBO)³⁹ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการให้สินบนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการ หน่วยงานทางมหาดชน หรือลูกจ้างภาคเอกชน กฎหมายฉบับนี้มีทั้งหมด 35 มาตราด้วยกัน ซึ่งการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายฉบับนี้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 2 ว่าด้วยความผิด (Offences) โดยมาตรา 3 บัญญัติเกี่ยวกับ Soliciting or accepting an advantage คือ การที่เจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีอำนาจ หรือไม่ได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชา กระทำการเรียกรับผลประโยชน์ใดๆ ย่อมเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ และการกระทำอันเป็นการให้สินบน บัญญัติไว้ในมาตรา 4 (Bribery) ได้แก่ การกระทำที่บุคคลใดๆ ไม่ว่าจะเป็ในเขตการปกครองพิเศษฮ่องกงหรือที่ใดก็ตาม บุคคลนั้นกระทำการ

³⁹ The Independent Commission Against Corruption, **Prevention of Bribery Ordinance** [Online], 26 June 2012. Available from [http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/67999165D2FEE3FA94825755E0033E532/660A25EA15B8C9D6482575EE004C5BF1/\\$FILE/CAP_201_e_b5.pdf](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/67999165D2FEE3FA94825755E0033E532/660A25EA15B8C9D6482575EE004C5BF1/$FILE/CAP_201_e_b5.pdf)

โดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย เสนอให้ผลประโยชน์อย่างใดๆ หรือการให้รางวัลแก่บุคคลใดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การกระทำดังกล่าวเป็นการให้สินบนตามกฎหมายฉบับนี้

ในหมวดที่ 3 ของ The Prevention of Bribery Ordinance 1997 (POBO) เป็นส่วนที่ว่าด้วยอำนาจในการสืบสวน (Powers of Investigation) โดยในมาตรา 13 (Special powers of investigation) บัญญัติให้อำนาจพิเศษแก่ ICAC ที่จะทำการสืบสวนคดี ดังนี้

(1) ให้อำนาจในการตรวจค้นบัญชีธนาคาร เอกสารทางการเงิน หรือสมุดบัญชีอื่นๆ ที่น่าจะมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะทำการสืบสวน รวมทั้งในการให้อำนาจในการตรวจสอบเอกสารทางธุรกิจและเอกสารส่วนตัว ตามมาตรา 13 (Special powers of investigation)

(2) ให้อำนาจในการกำหนดให้ผู้ต้องสงสัยแสดงบัญชีสินทรัพย์ รายได้ และค่าใช้จ่ายของตน ตามมาตรา 13A (Order to make material available and to render assistance) มาตรา 13B (Disclosure of information obtained under section 13A) และมาตรา 13C (Restriction on publication of information disclosed under section 13B)

(3) ให้อำนาจในการได้มาซึ่งข้อมูลเพื่อการสืบสวน ตามมาตรา 14 (Power of obtain information) โดย ICAC มีอำนาจในการปกปิดความลับในการสืบสวนสอบสวน รวมทั้งยังมีอำนาจในการยับยั้งการทำธุรกรรมทางการเงินของบุคคลที่ต้องสงสัยว่าจะกระทำความผิดได้อีกด้วย ตามมาตรา 14C (Restraining orders) หรืออาจใช้อำนาจยกเลิกการยับยั้งการทำธุรกรรมนั้นก็ได้ ตามมาตรา 14D (Variation and revocation of restraining orders) โดยการยื่นคำร้องฝ่ายเดียวต่อศาลที่มีอำนาจในการพิจารณา

(4) ให้อำนาจในการควบคุมเอกสารเดินทาง ตามมาตรา 17A (Surrender of travel document) และอนุญาตให้หน่วยงานจำหน่ายไอเดนติฟิเคชันในกรณีที่ผู้กระทำความผิดจะหนีออกนอกฮ่องกง หรือผู้ที่กระทำความผิดฐานพอกเงินได้หลีกเลี่ยงการริบทรัพย์โดยคำสั่งศาล ตามมาตรา 17BA (Permission to leave Hong Kong)

สำหรับหมวดที่ 4 เป็นส่วนที่กล่าวถึงพยานหลักฐาน (Evidence) โดยมีมาตราที่น่าสนใจ คือ ในมาตรา 21 ได้บัญญัติเกี่ยวกับพยานหลักฐานอันมีที่มาจากการเงินหรือทรัพย์สิน (Evidence of pecuniary resources or property) พยานหลักฐานที่เป็นเงินค่าตอบแทน

ตามมาตรา 22 (Certificate as to official emoluments, etc) การบัญญัติถึงบุคคลที่ให้หรือรับสินบน

หมวดที่ 5 Miscellaneous เป็นส่วนสุดท้ายของกฎหมายฉบับนี้ บัญญัติเกี่ยวกับบทเบ็ดเตล็ด เช่น ค่าฤชาธรรมเนียม (มาตรา 28) ความผิดเกี่ยวกับการทำรายงานเท็จแก่คณะกรรมการธิการ (มาตรา 29) ความผิดในการเปิดเผยความลับในการสืบสวน (มาตรา 30) การคุ้มครองผู้ให้เบาะแส (มาตรา 30A) และระยะเวลาในการฟ้องร้อง (มาตรา 31A) เป็นต้น

3.3.3.3 Elections (Corrupt and illegal Conduct) Ordinance

The Elections (Corrupt and illegal Conduct) Ordinance⁴⁰ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตและการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายการเลือกตั้งโดยเฉพาะ กฎหมายฉบับนี้มีทั้งสิ้น 7 หมวด 49 มาตรา มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

หมวด 1 ข้อความเบื้องต้น (Preliminary Provisions) ในหมวดนี้จะบัญญัติเกี่ยวกับบทนิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา 2 ส่วนมาตรา 3 (Objects of this Ordinance) บัญญัติเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ กล่าวคือ กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองว่าในการจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารระดับสูง และสมาชิกแห่งสภานิติบัญญัติ สมาชิกสภาท้องถิ่น และการเลือกตั้งในองค์กรภาครัฐระดับต่างๆจะดำเนินไปด้วยความเป็นธรรม โปร่งใส เปิดเผย ซื่อสัตย์ และเป็นอิสระจากการทุจริตคอร์รัปชัน และการกระทำใดๆที่ขัดต่อกฎหมาย (มาตรา 3(a)) พร้อมทั้งควบคุมดูแลการหาเสียงเลือกตั้งเพื่อให้แน่ใจว่าในการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นไปด้วยความโปร่งใส และซื่อตรง (มาตรา 3(b)) และเพื่อเป็นการรับรองว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งจะใช้จ่ายเงินในการลงสมัครรับเลือกตั้งอย่างโปร่งใส ไม่ได้กระทำการชักจูงใจ หรือซื้อเสียง และในการรับเงินบริจาคเพื่อการลงสมัครรับเลือกตั้งก็ไม่ได้กระทำไปโดยผิดกฎหมาย (มาตรา 3(c))

หมวด 2 การกระทำทุจริต (Corrupt Conduct) บทบัญญัติในหมวดนี้บัญญัติถึงการกระทำอันเป็นการทุจริต ซึ่งมาตรา 7 (Corrupt conduct to bribe candidates or

⁴⁰ The Independent Commission Against Corruption, **Elections (Corrupt and illegal Conduct) Ordinance** [Online], 27 June 2012. Available from [http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/4f0db701c6c25d4a4825755c00352e35/4F5BE2F0A9A7AE91482575EF0019E514/\\$FILE/CAP_554_e_b5.pdf](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/4f0db701c6c25d4a4825755c00352e35/4F5BE2F0A9A7AE91482575EF0019E514/$FILE/CAP_554_e_b5.pdf)

prospective) บัญญัติไว้ว่า บุคคลใดที่ถือว่ากระทำการทุจริตในการเลือกตั้งจะต้องมีพฤติการณ์ในการเสนอให้ผลประโยชน์อย่างใดแก่ผู้อื่น ซึ่งอาจเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งคู่แข่ง หรือบุคคลใดๆ เพื่อให้ผู้นั้นลงคะแนนเสียงเลือกตน หรืออาจเป็นการให้รางวัลแก่บุคคลเหล่านั้น ย่อมเป็นการกระทำทุจริตในการเลือกตั้งตามกฎหมายฉบับนี้ การทุจริตตามกฎหมายนี้อาจเป็นการกระทำตามมาตรา 8 (Corrupt conduct to use or threaten to use force or duress against candidates or prospective candidates) หากมีการใช้กำลังหรือบังคับข่มขู่เพื่อให้บุคคลใดให้การสนับสนุน หรือไม่สนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งคนหนึ่งคนใด รวมถึงการใช้กำลังหรือบังคับข่มขู่ให้บุคคลใดต้องถอนตัวจากการเลือกตั้งอีกด้วย

บทบัญญัติมาตราอื่นๆในหมวดนี้ยังได้บัญญัติการกระทำอันเป็นการทุจริตไว้ อีกเช่นกัน ได้แก่ การกระทำที่เป็นการหลอกลวงให้บุคคลใดหลงเชื่อเพื่อการสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับการเลือกตั้ง หรือการหลอกลวงให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งถอนตัวไปจากการลงสมัครรับเลือกตั้ง ถือเป็นการกระทำทุจริตตามมาตรา 9 (Corrupt conduct to engage in certain deceptive behaviour in relation to candidates and prospective candidates) หรือ การทำลายหรือทำให้เกิดความเสียหายต่อใบสมัครเข้าเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นการกระทำทุจริตตามมาตรา 10 (Corrupt conduct to deface or destroy nomination papers) หรือ การให้สินบนแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือบุคคลอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการเลือกตั้ง ถือเป็นการกระทำทุจริต ตามมาตรา 11 (Corrupt conduct to bribe electors and others at elections) หรือการทุจริตโดยการจัดงานเลี้ยงและการจัดหาความบันเทิงให้แก่บุคคลใดๆในช่วงที่มีการเลือกตั้ง ตามมาตรา 12 (Corrupt conduct to provide others with refreshments and entertainment at election) หรือ การใช้กำลังบังคับ ข่มขู่ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้คะแนนเสียงแก่ตน ตามมาตรา 13 (Corrupt conduct to use or threaten to use force or duress against electors) หรือการหลอกลวงให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงให้แก่ตน ตามมาตรา 14 (Corrupt conduct to engage in certain deceptive behaviour in relation to electors) การกระทำเหล่านี้ถือเป็นการทุจริตทั้งสิ้น

นอกจากนี้ การปลอมแปลงบัตรเลือกตั้ง ตามมาตรา 15 (Corrupt conduct to impersonate another at election) การลงคะแนนเสียงอันเป็นเท็จ ตามมาตรา 16 (Corrupt conduct with respect to voting at elections) การทำลายบัตรเลือกตั้ง ตามมาตรา 17 (Corrupt conduct to destroy or deface ballot papers) หรือการบริจาคเพื่อการเลือกตั้ง ตามมาตรา 18 (Corrupt conduct to make improper use of election donations) หากกระทำไม่ถูกต้องย่อมเป็นการทุจริตตามกฎหมายฉบับนี้ด้วย ทั้งนี้ มาตรา 6 บัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษและ

ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เกิดการทุจริตเลือกตั้งตามหมวดนี้ โดยผู้กระทำความผิดและจะต้องถูกปรับเป็นจำนวน 200,000\$ และจำคุกเป็นเวลา 3 ปี แต่ถ้าหากในกรณีที่มีการฟ้องร้อง อาจถูกปรับสูงถึง 500,000\$ และจำคุกเป็นเวลาถึง 7 ปี

หมวด 3 การกระทำที่เป็นความผิด (Illegal Conduct) ในหมวดนี้บัญญัติเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดเอาไว้ ได้แก่ การที่บุคคลใดซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการเลือกตั้งใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งไปในทางที่ไม่ชอบ (มาตรา 23) การที่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งอย่างผิดปกติ (มาตรา 24) การที่บุคคลใดหรือผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งคนใดกระทำการเผยแพร่ข้อมูลทางการเงินอันเป็นเท็จ (มาตรา 25) การที่บุคคลใดหรือผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งคนใดกระทำการเผยแพร่หรือทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจผิดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งอีกคนหนึ่ง ย่อมเป็นการกระทำความผิด (มาตรา 26) หรือการที่บุคคลใดหรือผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งคนใดกระทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งโดยใช้ชื่อ หรือเครื่องหมายของพรรคใดๆ โดยไม่ชอบ ย่อมเป็นการกระทำความผิดตามหมวดนี้ (มาตรา 27)

หมวด 4 กระบวนการพิจารณาของศาลในกรณีการทุจริตและการกระทำที่เป็นความผิด (Court proceedings relating to corrupt and illegal conduct) ในหมวดนี้จะบัญญัติเกี่ยวกับศาลที่มีอำนาจพิจารณารณที่เกิดการทุจริตการเลือกตั้ง หรือมีการกระทำความผิดในการเลือกตั้ง โดย “ศาล” ตามความหมายในหมวดนี้ หมายถึง Court of First Instance ซึ่งกระบวนการพิจารณาของศาลจะเริ่มขึ้นเมื่อมีการนำเรื่องทุจริต หรือการกระทำอันเป็นความผิดในการเลือกตั้งมาฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง รวมถึงผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำผิดจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าตนเองไม่ได้กระทำความผิดดังกล่าว นอกจากนี้ บทบัญญัติในหมวดนี้ยังบัญญัติถึงพยานบุคคล โดยในมาตรา 32 บัญญัติว่า พยานบุคคลในเรื่องฟ้องร้องกรณีการทุจริต หรือการกระทำผิดกฎหมายการเลือกตั้งนั้น จะไม่ถือว่าเป็นผู้สมคบในการกระทำความผิดนั้นไปด้วย จึงถือว่าบทบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองพยาน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้พยานบุคคลร่วมมือกับศาลในการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการดำเนินคดี

หมวด 5 การหาเสียงเลือกตั้ง (Electoral Advertising) ในหมวดนี้จะบัญญัติหลักเกณฑ์ในการหาเสียงเลือกตั้ง เพื่อให้การดำเนินการหาเสียงเลือกตั้งเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และบัญญัติการกระทำที่เป็นความผิดในการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งเอาไว้ด้วย ซึ่งมาตรา 34 บัญญัติว่า บุคคลใดจะต้องไม่พิมพ์ป้ายโฆษณาหาเสียงด้วยข้อความดังต่อไปนี้ ไม่ว่าจะ เป็นภาษาอังกฤษหรือภาษาจีน ได้แก่ ชื่อและที่อยู่ของผู้พิมพ์โฆษณา วันที่พิมพ์ และจำนวนสิ่งพิมพ์หาเสียงเลือกตั้ง และใน

ทำนองเดียวกัน ข้อความดังกล่าวจะต้องไม่ปรากฏอยู่ในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นอีกด้วย และจะต้องมีการส่งสำเนาสิ่งพิมพ์หาเสียงเลือกตั้งนี้ไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบภายใน 7 วันหลังจากที่มีการพิมพ์สิ่งพิมพ์เหล่านี้ออกมาด้วย นอกจากนี้ ยังบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของศาลในการควบคุมการใช้สิ่งพิมพ์เพื่อการหาเสียงเลือกตั้งเอาไว้ด้วย โดยศาลจะเข้ามาพิจารณาในกรณีที่บุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสื่อสิ่งพิมพ์นั้น ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในมาตรา 34 นั้นเอง

หมวด 6 การประกาศผลการเลือกตั้ง (Election Returns) บทบัญญัติในหมวดนี้กำหนดหลักเกณฑ์ในการประกาศผลการเลือกตั้งเอาไว้ในมาตรา 36 กล่าวคือ การประกาศผลการเลือกตั้งจะถือเป็นอันสมบูรณ์เมื่อได้ดำเนินการตามบทบัญญัตินี้ โดยในกรณีที่เป็นการเลือกตั้งผู้บริหารขององค์กร การประกาศผลการเลือกตั้งถือว่าสมบูรณ์เมื่อมีการตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา หากเป็นกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาิติบัญญัติ การเลือกตั้งเป็นอันสมบูรณ์เมื่อมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา สำหรับกรณีที่เป็นการเลือกตั้ง Royal Committee ของฮ่องกง การเลือกตั้งถือว่าสมบูรณ์เมื่อมีการประกาศโดยหน่วยงานที่จัดการเลือกตั้ง และในกรณีที่เป็นการเลือกตั้ง Village Representative การเลือกตั้งถือเป็นผลสมบูรณ์เมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้งโดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษา นอกจากนี้ ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับการเลือกตั้งจะต้องได้รับการรับรองโดยหน่วยงานที่มีอำนาจโดยตรง ตามมาตรา 37 อีกด้วย การเลือกตั้งจึงจะเป็นผลสมบูรณ์ตามบทบัญญัติในหมวดนี้

หมวด 7 บทเบ็ดเตล็ด (Miscellaneous Provisions) ในหมวดสุดท้ายนี้จะบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายเลือกตั้งฉบับนี้ เช่น การบัญญัติเกี่ยวกับการพยายามกระทำความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ ถือเป็นกรกระทำผิด อาจต้องเสียค่าสินไหมทดแทนและถูกตัดสิทธิ์ในการลงสมัครรับเลือกตั้งอีกด้วย ตามมาตรา 43 หรือการบัญญัติให้ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจัดทำข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการทุจริต ตามมาตรา 45 เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปกฎหมายทั้งสามฉบับข้างต้น เป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจหน้าที่ ICAC ในการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเน้นทางด้านกรดำเนินคดีอาญามากกว่าทางด้านวินัย โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) รับและพิจารณาคำร้องเรียนเรื่องการทุจริต และสืบสวนข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร

- (2) สืบสวนกรณีข้อกล่าวหาเรื่องการทุจริตตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ICAC รวมทั้งกรณีติดสินบน และกรณีการกระทำผิดกฎหมายต่างๆตามที่กฎหมายบัญญัติ
- (3) สืบสวนพฤติกรรมของข้าราชการผู้ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาว่าเกี่ยวข้องกับการทุจริตและให้รายงานโดยตรงต่อผู้ว่าการเกาะฮ่องกง
- (4) สืบสวนพฤติกรรมและขบวนการปฏิบัติภารกิจของข้าราชการกรมกองต่างๆเพื่อหาช่องโหว่ที่จะนำไปสู่การทุจริต และหาวิธีการแก้ไขปรับปรุงช่องโหว่ หรือขบวนการดังกล่าว
- (5) ให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือบุคคลที่มาขอคำแนะนำเรื่องการแก้ไขปัญหาการทุจริต
- (6) ให้คำแนะนำแก่หัวหน้ากรมกองของราชการ หรือหน่วยงานสาธารณะใดๆ เกี่ยวกับวิธีการทำงานที่คณะกรรมการเห็นว่าน่าจะช่วยลดปัญหาการทุจริตได้
- (7) ให้การศึกษาแก่สาธารณชนเรื่องผลร้ายของปัญหาการทุจริต
- (8) แสวงหาแรงสนับสนุนจากสาธารณชนเพื่อต่อต้านปัญหาการทุจริต

3.3.4 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC)

3.3.4.1 อำนาจสืบสวนสอบสวน

ในการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวน เมื่อเจ้าหน้าที่ ICAC ได้รับคำร้องเรียนว่ามี การกระทำผิดเกี่ยวกับการทุจริตแล้ว ก็จะมีการดำเนินการตามเรื่องที่ร้องเรียนอย่างรวดเร็ว ภายใน 48 ชั่วโมง โดยงานด้านการสืบสวนสอบสวนคดี เจ้าหน้าที่ ICAC มีอำนาจอย่างกว้างขวางในการดำเนินคดี เช่น การจับกุมบุคคลผู้ต้องสงสัยซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต โดยอาจกระทำได้แม้ไม่มีหมายจับและมีอำนาจควบคุมตัวบุคคลนั้นไว้ที่สำนักงาน ฝ่ายปราบปรามได้ถึง 48 ชั่วโมง เพื่อดำเนินการสอบสวนให้เสร็จสิ้น การค้นในสถานที่ใดๆโดยมีหมายศาล การตรวจสอบบัญชีธนาคาร บัญชีหุ้น และบัญชีหุ้นอื่นๆ การกำหนดให้ผู้ต้องสงสัยยื่นบัญชี

ทรัพย์สินรายได้และรายจ่ายในช่วงเวลา 3 ปีที่ผ่านมา และการให้ผู้ต้องสงสัยยื่นบัญชีแสดงเงินที่ส่งออกไปนอกฮ่องกง เป็นต้น

สำหรับนโยบายและแผนการดำเนินงานของหน่วยปราบปรามในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนมี 4 ประการด้วยกัน คือ⁴¹

(1) การสืบสวนเชิงรุก โดยการขยายเครือข่ายการติดต่อของหน่วยงานปราบปรามทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและร่วมมือกัน และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการรับข้อมูล รวมทั้งการกระจายกำลังสายสืบ และเจ้าหน้าที่นอกเครื่องแบบในการสืบหาข้อมูล

(2) การช่วยเหลือร่วมกัน เป็นการร่วมมือกันระหว่าง ICAC และหน่วยงานท้องถิ่น เพื่อลดโอกาสการทุจริตในแวดวงข้าราชการ โดยการส่งผู้อำนวยการอาวุโสของ ICAC ไปอยู่ในกรมตำรวจ หน่วยคุมประพฤติ ศาลการุณยธรรม หน่วยตรวจคนเข้าเมือง และหน่วยดับเพลิง รวมถึงการติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่จากจีนแผ่นดินใหญ่ เพื่อจัดการกับการทุจริตคอร์รัปชันข้ามแดน ภายใต้แผนการช่วยเหลือร่วมกันระหว่าง ICAC กับเจ้าหน้าที่ดูแลประชาชนมณฑลกว่างตุ้ง

(3) การติดต่อสื่อสารระหว่างประเทศ เป็นเครือข่ายระหว่างประเทศที่ได้รับการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุม โดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับ FBI ของประเทศสหรัฐอเมริกา กรมตำรวจประเทศแคนาดา และกรมตำรวจประเทศออสเตรเลีย ด้วยการผ่านสถานกงสุลในฮ่องกง

(4) การพัฒนาเทคโนโลยี หน่วยงานปราบปรามนี้จะใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ทั้งในส่วนของอุปกรณ์ภาคสนามและระบบคอมพิวเตอร์ เพื่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพ เช่น การใช้อุปกรณ์บันทึกภาพและเครื่องบันทึกเสียงเพื่อช่วยในการบันทึกเทปการสอบปากคำผู้ต้องสงสัย ซึ่งได้กลายเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานที่ได้รับการยอมรับในปัจจุบัน

⁴¹ วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ, รายงานการวิจัย โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”, หน้า 82-83.

3.3.4.2 อำนาจป้องกัน

ICAC มีอำนาจในการป้องกันการทุจริตทั้งในภาครัฐและเอกชน⁴² ในส่วนของภาครัฐ ICAC จะทำหน้าที่ตรวจสอบและทบทวนวิธีการปฏิบัติงานในหน่วยงานต่างๆของรัฐ และเสนอแนวทางแก้ไขเพื่อลดและขจัดโอกาสที่อาจทำให้เกิดปัญหาการทุจริตได้ และยังมีหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย กฎหมาย หรือวิธีการปฏิบัติงานใดๆ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการทุจริตด้วย โดยการศึกษาถึงระบบและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของภาครัฐ รวมถึงการบังคับใช้กฎหมาย การออกใบอนุญาต การจัดซื้อและการบังคับตามสัญญา หน่วยงานนี้จะทำงานใกล้ชิดกับหน่วยงานรัฐเพื่อให้แน่ใจว่าคำแนะนำของหน่วยงานได้นำไปปฏิบัติจริงและมีประสิทธิผล

ในส่วนของภาคเอกชน ICAC มีหน้าที่ให้คำแนะนำเรื่องการป้องกันการทุจริตแก่บุคคล หรือบริษัทต่างๆโดยผู้ให้คำแนะนำของ ICAC คือ กลุ่มการให้คำปรึกษา (Advisory Services Group-ASG) ซึ่งให้บริการเป็นความลับ และผู้ขอรับบริการจะไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ และจะได้รับการดำเนินการตามคำร้องขอทันทีและเป็นกันเอง นอกจากนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันการทุจริต หน่วยงานป้องกันก็อาจใช้อำนาจต่างๆดังกล่าวนี้กับหน่วยงานที่ถือว่าเป็นหน่วยงานของภาครัฐด้วย เนื่องจากการดำเนินงานของหน่วยงานมีลักษณะผูกขาด และเป็นงานที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่

3.3.4.3 ความสัมพันธ์กับชุมชน

ด้านความสัมพันธ์กับชุมชน ICAC มีหน้าที่ให้การศึกษาเพื่อป้องกันการทุจริต โดยการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ICAC กับประชาชน⁴³ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของหน่วยชุมชนสัมพันธ์จะออกไปพบปะกับประชาชนในทุกระดับอย่างใกล้ชิดเป็นประจำตั้งแต่ เด็กนักเรียน นักศึกษา ครู อาจารย์ แม่บ้าน ลูกจ้าง นายจ้าง ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ของรัฐตามหน่วยราชการ และบุคคลอื่นๆในทุกสาขาอาชีพ เพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับผลร้ายของปัญหาการทุจริต เพื่อปลูกฝังและอบรมคุณธรรม จริยธรรม เพื่อให้ความรู้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต และที่สำคัญคือ เพื่อให้ประชาชนรู้และเข้าใจถึงการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ICAC โดยดำเนินการใช้สื่อประชาสัมพันธ์ เช่น โทรทัศน์ วิทยุ โฆษณาส่งพิมพ์ ละครชุดทางโทรทัศน์ เว็บไซต์ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการติดต่อสื่อสารโดยตรงกับชุมชนต่างๆอีกด้วย

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 83-84.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 84-85.

กิจกรรมที่เจ้าหน้าที่หน่วยชุมชนสัมพันธ์จัดขึ้นเมื่อมีการออกไปพบปะกับประชาชน ได้แก่ การให้คำบรรยาย การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ การสัมมนา การได้วาที การแสดงละครต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต โดยกิจกรรมที่จัดขึ้นนั้นจะให้ความรู้เกี่ยวกับการทุจริตอย่างครอบคลุม กล่าวคือ มีการพูดคุยโดยใช้ภาษาธรรมดา มิได้ใช้ภาษากฎหมาย และเจ้าหน้าที่มีความเป็นกันเองกับประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการต่อต้านการทุจริตได้ดีที่สุด โดยในแต่ละปีจะมีประชาชนหลายหมื่นคนที่ได้รับการอบรมในโปรแกรมการต่อต้านการทุจริตของหน่วยงานนี้

นอกจากนี้ เพื่อให้ความรู้เรื่องการต่อต้านการทุจริตสามารถเข้าถึงกลุ่มคนจำนวนมากได้อย่างรวดเร็ว เจ้าหน้าที่ ICAC หน่วยงานชุมชนสัมพันธ์ก็ได้ใช้วิธีการต่างๆ เช่น การผลิตรายการโทรทัศน์ วิทยุ และสื่อโฆษณา เพื่อรณรงค์ต่อต้านการทุจริต การให้ความรู้เรื่องการต่อต้านการทุจริตเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในวิชาสังคมศึกษา เศรษฐศาสตร์ ตั้งแต่ชั้นประถมศึกษา การสนับสนุนให้บริษัทต่างๆในภาคเอกชนดำเนินธุรกิจ โดยถือเอา Corporate Code of Conduct เนื่องจากในความเป็นจริง มีรายงานว่าเกือบครึ่งหนึ่งของคดีการทุจริตที่มีรายงานนั้นเป็นคดีที่เกิดขึ้นในภาคเอกชน และนอกจากนี้ ก็ยังมีการประกาศเกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำความผิดอีกด้วยเพื่อไม่ให้บุคคลอื่นเอาเป็นเยี่ยงอย่าง

3.3.5 ปัจจัยที่ทำให้คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Committee Against Corruption: ICAC) ประสบความสำเร็จในการต่อต้านการคอร์รัปชัน

จากการศึกษาข้างต้นพบว่า หน่วยงาน ICAC เขตปกครองพิเศษฮ่องกงเป็นหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จอย่างมากในการปราบปรามการทุจริต โดยเป็นความสำเร็จที่ได้มาจากการต่อต้านการทุจริตอย่างจริงจัง ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จและผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ของฮ่องกงมีหลายประการ ดังนี้⁴⁴

(1) ICAC ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากรัฐบาล โดยการกำหนดให้เป็นนโยบายรัฐบาล และกำหนดกรอบการทำงานทางกฎหมาย และที่สำคัญรัฐบาลได้ให้งบประมาณที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานอย่างเป็นอิสระของหน่วยงาน

(2) ในส่วนของกฎหมายนั้น กฎหมายได้ให้อำนาจในการดำเนินงานของ ICAC อย่างมากมาย เช่น การให้อำนาจจับกุม คุมขัง และให้ประกันตัว รวมทั้งการค้นและยึดทรัพย์สินตาม

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 85-87.

Independent Commission Against Corruption Ordinance และให้อำนาจในการตรวจค้นบัญชีธนาคาร การตรวจสอบเอกสารทางธุรกิจและเอกสารส่วนตัว และให้อำนาจในการกำหนดให้ผู้ต้องสงสัยแสดงบัญชีสินทรัพย์ รายได้ และค่าใช้จ่ายของตนตาม Prevention of Bribery Ordinance ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของ ICAC เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในการปราบปรามการทุจริตในส่วนของภาครัฐ

(3) ในส่วนของเจ้าหน้าที่นั้น เจ้าหน้าที่ ICAC มีความรู้ความสามารถและเป็นผู้เชี่ยวชาญจากสายงานต่างๆ สามารถติดต่อสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับฝ่ายบริหารระดับสูงของบริษัท และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริต ส่งผลต่อการบริหารงานเป็นอย่างมาก และเจ้าหน้าที่ ICAC ทุกฝ่ายต่างปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเคร่งครัด และให้ความร่วมมือในการทำงาน

(4) ICAC มีระบบการตรวจสอบเชิงปฏิบัติการที่ดี ในการจัดทำโครงการต่างๆมีการศึกษาในเรื่องต่างๆตามลำดับความสำคัญ และมีการตรวจสอบอย่างละเอียด มีการจัดทำรายงานที่สมบูรณ์ และให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสนับสนุนการจัดทำโครงการทุกขั้นตอน โดยการนำร่องข้อเสนอแนะมาอภิปรายกับหน่วยงานนั้นๆเสียก่อนที่จะนำไปปฏิบัติจริง และจะไม่มีกรณีตีพิมพ์เผยแพร่ข้อเสนอแนะนั้นๆ นอกจากในบทความที่มีประเด็นเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต หรือเพื่อเป็นแหล่งข้อมูลในการพัฒนาวิธีปฏิบัติงาน โดยในปัจจุบันได้มีการจัดทำรายงานทั้งสิ้นจำนวนมากกว่า 2,300 เรื่อง

(5) ICAC เน้นการทำงานด้วยหลักความโปร่งใส โดยให้ความสำคัญต่อกลไกต่างๆซึ่งทำให้มั่นใจถึงความโปร่งใสและความเป็นธรรมในการเลือกที่ปรึกษาและผู้รับจ้าง การจัดทำสัญญาอย่างมีประสิทธิภาพ และการตรวจตราอย่างใกล้ชิดในทุกขั้นตอนการปฏิบัติงาน ซึ่งวิธีการเหล่านี้ล้วนแต่ทำให้ประสบความสำเร็จจนแทบไม่มีการทุจริตเกิดขึ้นเลยในฮ่องกง ดังเช่นกรณีศึกษาดังต่อไปนี้

กรณีศึกษาเรื่องการก่อสร้าง การก่อสร้างในโครงการภาครัฐจะถูกจัดขึ้นอย่างโปร่งใสด้วยการตีพิมพ์แผนงานก่อสร้างล่วงหน้า การกำหนดคุณสมบัติล่วงหน้าและเปิดให้ประมูลงานอย่างเสรี และมีข้อกำหนดในเรื่องคุณภาพและความปลอดภัยที่เข้มงวดมากขึ้น โดยมีการกำกับดูแลภาคสนามและการทดสอบเพื่อรับรองความถูกต้องจากบุคคลภายนอก

กรณีศึกษาเรื่องการจัดซื้อ ซึ่งเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต ICAC ได้มีวิธีในการป้องกันการทุจริตกรณีการจัดซื้อ คือ การจำกัดดุลพินิจของเจ้าหน้าที่จัดซื้อ การลงโฆษณาอย่าง

เปิดเผย การใช้วิธีการกำหนดคุณสมบัติล่วงหน้า การกำหนดให้มีกระบวนการประเมิน และการใช้จ่ายอย่างละเอียด มีคณะกรรมการการคัดเลือกที่เหมาะสม การจัดเอกสารเต็มรูปแบบ การตรวจตราวิธีการซื้อและความสัมพันธ์กับผู้ขาย การสุ่มตรวจสอบโดยฝ่ายบริหารระดับสูง และแผนงานสอบบัญชีที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งวิธีการเหล่านี้ล้วนแต่มีประสิทธิภาพและได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่

(6) มีการดำเนินการเชิงรุกด้วยนโยบายการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ ICAC กับหน่วยงานอื่นๆ เช่น กรมตำรวจของประเทศแคนาดา และ FBI ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยในปัจจุบัน ICAC ได้ดำเนินการเหมือนกับเป็นศูนย์ความร่วมมือทางข้อมูลในระดับภูมิภาคในเอเชียแปซิฟิก และการติดต่อสัมพันธ์เช่นนี้ยังคงดำเนินต่อไปและจะขยายตัวมากยิ่งขึ้น

(7) ประชาชนส่วนใหญ่ในฮ่องกงเข้าใจเรื่องการทุจริต และตระหนักถึงบทบาทและกลไกของ ICAC ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมทั้งให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ICAC

(8) มีการขยายความสามารถของหน่วยงานให้ไปช่วยเหลือทั้งองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนด้วยระบบการให้คำปรึกษาแบบเร่งด่วน และเปิดสายด่วนในการปราบปรามการทุจริตอีกด้วย

(9) มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อให้เข้าถึงประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยการเปิดเว็บไซต์ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลมากขึ้น

3.4 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐในประเทศสิงคโปร์

3.4.1 ความเป็นมาของสำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน (Corruption Practice Investigation Bureau: CPIB)

ประเทศสิงคโปร์เป็นเพียงไม่กี่ประเทศในโลกที่ควบคุมการทุจริตคอร์รัปชันได้ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการมีระบอบการเมืองที่แข็งแกร่งในการทำลายกระบวนการคอร์รัปชัน ประกอบกับ

การดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดเป็นไปอย่างจริงจังโดยไม่คำนึงถึงตำแหน่งและสถานะทางสังคมของบุคคลนั้น ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศสิงคโปร์จึงสามารถควบคุมได้⁴⁵

นอกจากนี้ จากการวัดขององค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International, TI) ซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาสังคมที่ไม่มุ่งหวังผลกำไร และมหาวิทยาลัย Gottingen ประเทศเยอรมนี ได้จัดอันดับภาพลักษณ์คอร์รัปชันโลก CPI (Corruption Perception Index) เป็นประจำทุกปีมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1993 โดยค่าคะแนนของ CPI กำหนดคะแนน เริ่มตั้งแต่ 0 คะแนนถึง 10 คะแนน ประเทศสิงคโปร์ได้คะแนนอยู่ในอันดับที่ 4 ของโลก รองจากประเทศเดนมาร์ก นิวซีแลนด์ และสวีเดน แต่ในกลุ่มประเทศภูมิภาคเอเชียพบว่าประเทศสิงคโปร์มีคะแนนเป็นอันดับหนึ่ง (9.2 คะแนน)⁴⁶ ดังนั้น ประเทศสิงคโปร์จึงถือว่าเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน และเป็นองค์กรต้นแบบอีกองค์กรหนึ่งที่ควรนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย

ในช่วงที่ประเทศสิงคโปร์อยู่ภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษ การทุจริตคอร์รัปชันยังคงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและแทรกซึมในทุกส่วนของสังคม เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายในขณะนั้นยังขาดความจริงใจในการปราบปรามการทุจริตอย่างแท้จริง ทั้งไม่มีหน่วยงานเฉพาะในการตรวจสอบและจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน คดีทุจริตคอร์รัปชันในช่วงก่อนปีค.ศ.1952 จะถูกดำเนินการโดยแผนกปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นหน่วยงานขนาดเล็กหน่วยงานหนึ่งภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติสิงคโปร์ แม้ว่าภายหลังจากการที่มีการก่อตั้งหน่วยงาน “สำนักงานสืบสวนการคอร์รัปชัน (Corruption Practice Investigation Bureau: CPIB)” ขึ้นในปีค.ศ.1952 แต่การป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันยังไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ ทั้งขาดความร่วมมือจากประชาชนในการดำเนินคดีทุจริตต่างๆ เนื่องจากไม่เชื่อมั่นในการดำเนินงานของ CPIB และกลัวการแก้แค้นในภายหลัง ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการรวบรวมพยานหลักฐานที่ค่อนข้างล่าช้าและกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันยังมีไม่เพียงพอ

แต่สถานการณ์ดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงเมื่อพรรคการเมือง People’s Action Party (PAP) เข้ามามีบทบาทในทางการเมืองในปีค.ศ.1959 โดยมีการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่าง

⁴⁵ วีระพงษ์ บุญญากาศ และคณะ, รายงานการวิจัย โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”, หน้า 87.

⁴⁶ กองการจัดการวารสารวิชาการป.ช., “การต่อต้านการทุจริตของประเทศสิงคโปร์,” วารสารวิชาการ ป.ช. 3,1 (มกราคม 2553): 178.

จริงจัง ซึ่งเห็นได้ชัดจากการไล่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตออกเป็นจำนวนมาก และมีเจ้าหน้าที่รัฐอีกจำนวนหนึ่งที่ลาออกเพื่อหลีกเลี่ยงจากการสืบสวนสอบสวน การดำเนินการปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจังของภาครัฐซึ่งสะท้อนให้เห็นจากการเติบโตขององค์กร CPIB ทำให้สาธารณชนเกิดความเชื่อมั่นในการดำเนินงานของภาครัฐ และเริ่มให้ความร่วมมือในการจัดการกับปัญหาการทุจริตมากยิ่งขึ้น

ภายหลังจากประเทศสิงคโปร์ได้รับเอกราชในปีค.ศ.1965 นายลี กวน ยู ผู้นำทางการเมืองที่เข้ามาดำรงตำแหน่ง ได้สร้างแบบอย่างที่ดีให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเข้มแข็ง ซึ่งเป็นผลมาจากเจตนารมณ์ที่ชัดเจนของผู้นำทางการเมืองในการต่อสู้กับการทุจริตคอร์รัปชัน ประกอบกับการมีกฎหมายที่มีบทลงโทษอย่างจริงจังและให้อำนาจอย่างเต็มที่ในการตรวจสอบ โดยมีองค์กรในการตรวจสอบที่เป็นอิสระในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งมีนโยบายการให้เงินเดือนจำนวนมากแก่นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเป็นการป้องกันโอกาสในการรับสินบน⁴⁷

3.4.2 โครงสร้างองค์กร

สำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน (Corruption Practice Investigation Bureau: CPIB) มีสำนักงานเพียงแห่งเดียว ไม่มีสำนักงานท้องถิ่น สำนักงานตั้งอยู่ใจกลางเมือง เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ CPIB คือ ผู้อำนวยการ CPIB ซึ่งทำงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีของประเทศสิงคโปร์ และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวนี้เป็นไปตามกฎหมาย The Prevention of Corruption Act (PCA)

CPIB เป็นหน่วยงานหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งจะทำหน้าที่สอดประสานกับสำนักงานอัยการ และศาล โครงสร้างของ CPIB จะมีผู้อำนวยการ CPIB เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และมีหน่วยงานที่สำคัญที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอีก 3 หน่วยงาน ได้แก่ หน่วยงานปราบปราม (Operation Division) หน่วยงานประสานงาน (Corporate Affair) และหน่วยงานสืบสวน (Investigation)

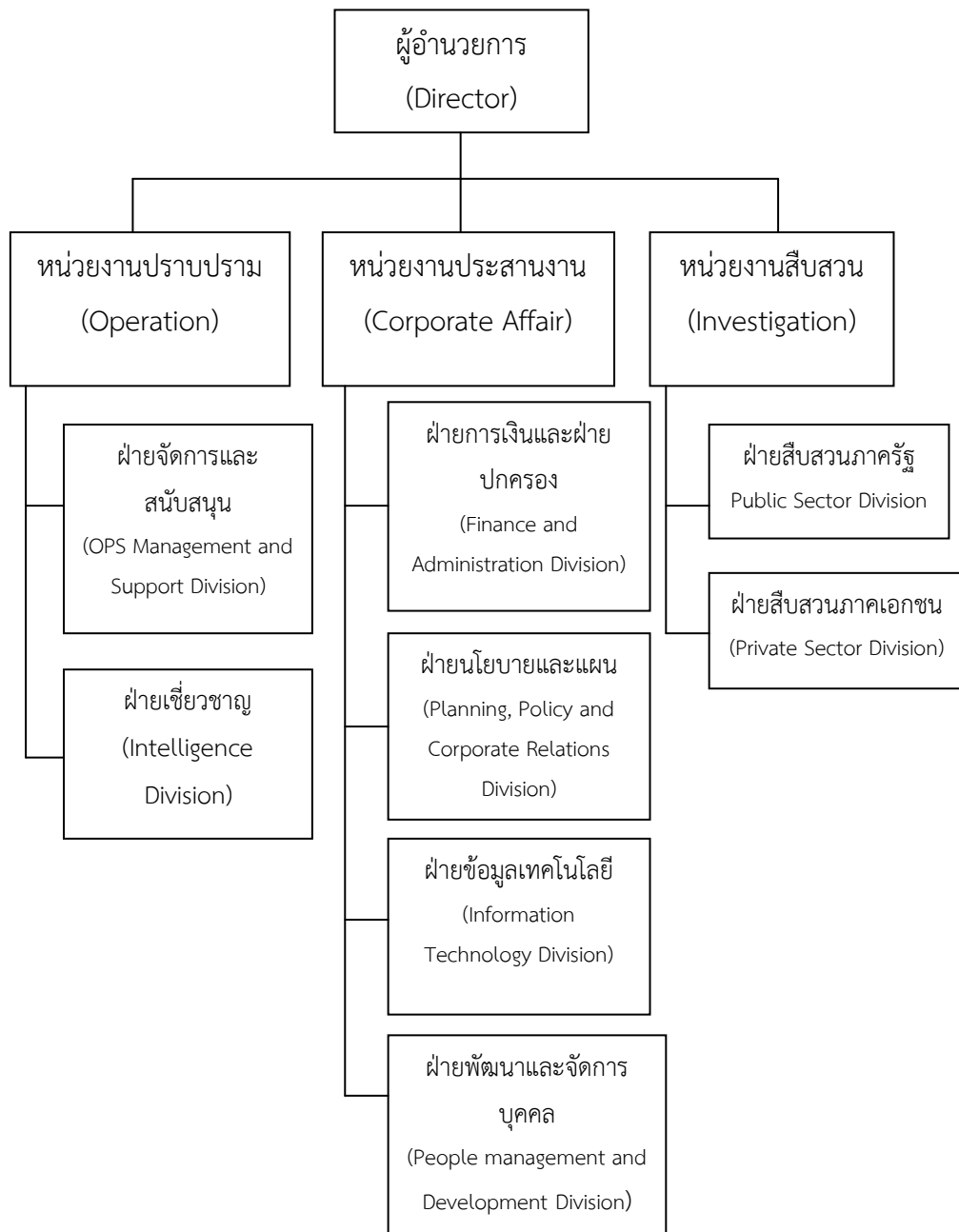
⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 179.

ในการปฏิบัติงานของ CPIB มีกรอบการดำเนินงานขององค์กรที่เรียกว่า “วิหารแห่งการควบคุมการทุจริต”⁴⁸ (Temple of Corruption Control) มีเสาหลักในการดำเนินการ 4 เสา คือ องค์กรปราบปรามการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ การชี้ขาดตัดสินที่มีประสิทธิภาพ และตัวอย่างการดำเนินการที่ประสบผลสำเร็จ ซึ่ง 4 เสาหลักนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ได้รับการสนับสนุนจากเจตนาธรรมาภิบาลอันแน่วแน่ทางการเมือง และการมีธรรมาภิบาลเป็นตัวยึดโยงค้ำจุนวิหารแห่งการควบคุมการทุจริต

โครงสร้างองค์กรของสำนักงานสืบสวนการคอร์รัปชัน ประเทศสิงคโปร์ อธิบายได้ด้วยแผนภาพดังต่อไปนี้

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 180.

ภาพที่ 4: โครงสร้างองค์กรสำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน
(Corruption Practice Investigation Bureau: CPIB) ประเทศสิงคโปร์⁴⁹



⁴⁹ Corruption Practice Investigation Bureau, **Organisation Structure** [Online], 30 June 2012. Available from http://app.cpiib.gov.sg/cpiib_new/user/default.aspx?pgID=123

จากแผนภาพโครงสร้างองค์กร CPIB ข้างต้น จะเห็นได้ว่า CPIB มีหน่วยงานที่สำคัญในการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต 3 หน่วยงานด้วยกัน ได้แก่ หน่วยงานปราบปรามการทุจริต (The Operations Department) หน่วยงานในการประสานงาน (The Corporate Affairs Department) และหน่วยงานสืบสวน (The Investigation Department) ซึ่งในแต่ละหน่วยงานมีรายละเอียดโครงสร้างองค์กร กล่าวโดยสรุปดังนี้⁵⁰

3.4.2.1 หน่วยงานปราบปรามการทุจริต (The Operations Department)

หน่วยงานปราบปรามการทุจริตประกอบไปด้วยหน่วยงานภายในอีก 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายจัดการและสนับสนุน และฝ่ายเชี่ยวชาญ ซึ่งหน่วยงานปราบปรามการทุจริตจะทำหน้าที่ในการสืบสวนโดยอาศัยความเชี่ยวชาญพิเศษของหน่วยงานภายในทั้ง 2 ฝ่าย และอาศัยกฎหมายที่ให้อำนาจในการปราบปรามการทุจริต คือ The Prevention of Corruption Act ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นมาตรการที่สำคัญในการกำหนดขอบเขตของการทุจริตคอร์รัปชัน โดยให้อำนาจแก่หน่วยปราบปรามอย่างกว้างขวางในการสืบสวน

ในการดำเนินงานของหน่วยงานปราบปรามการทุจริต ฝ่ายเชี่ยวชาญจะปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันและวางแผนการดำเนินงานให้เหมาะสมสอดคล้องกับหน่วยงานสืบสวน (The Investigation Department) ด้วย นอกจากนี้ ฝ่ายจัดการและสนับสนุนยังเป็นหน่วยงานภายในของหน่วยงานปราบปรามการทุจริตอีกหน่วยงานหนึ่งที่ปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานสืบสวนเช่นกัน เนื่องจากในการดำเนินงานของฝ่ายจัดการและสนับสนุนมีการใช้เทคนิคเกี่ยวกับการวิเคราะห์ทางคอมพิวเตอร์ (Computer Forensic Branch) การใช้เครื่องจับเท็จ (Polygraph Branch) ซึ่งมีความจำเป็นและเกี่ยวเนื่องกับการดำเนินงานของหน่วยงานสืบสวน

3.4.2.2 หน่วยงานในการประสานงาน (The Corporate Affairs Department)

หน่วยงานในการประสานงานประกอบไปด้วยหน่วยงานภายในอีก 4 ฝ่ายด้วยกัน ได้แก่ ฝ่ายการเงินและฝ่ายปกครอง ฝ่ายนโยบายและแผน ฝ่ายข้อมูลเทคโนโลยี และฝ่ายพัฒนาและจัดการบุคคล หน่วยงานในการประสานงานจะทำหน้าที่วางแผน ทบทวน และจัดทำแผนยุทธศาสตร์เกี่ยวกับฝ่ายบุคคลให้แก่ CPIB

⁵⁰ Ibid. http://app.cpi.gov.sg/cpi_new/user/default.aspx?pgID=123

หน่วยงานภายในของหน่วยงานประสานงานดังกล่าวข้างต้น มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฝ่ายการเงินและฝ่ายปกครอง ฝ่ายการเงินจะดูแลด้านการเงิน การจัดหาเงินหรือทรัพย์สินให้แก่สำนักงาน ส่วนฝ่ายปกครองจะมีทำหน้าที่ในการจัดการด้านบริหาร และให้การสนับสนุนการบริหารภายในองค์กร

ฝ่ายนโยบายและแผน สำหรับฝ่ายนี้จะดูแลด้านการวางแผน การจัดทำนโยบาย และมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายและแผนอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับสำนักงาน ซึ่งฝ่ายนโยบายและแผนนี้เองจะเป็นผู้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ และวางแผนพัฒนาองค์กรให้แก่ CPIB รวมถึงการจัดทำแผนพัฒนากฎหมายขององค์กร และการให้ความรู้แก่สาธารณชนเพื่อให้เกิดการต่อต้านการทุจริต นอกจากนี้ ฝ่ายนโยบายและแผนยังมีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการประชุมระดับนานาชาติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอีกด้วย

ฝ่ายข้อมูลเทคโนโลยี ทำหน้าที่ควบคุมดูแลระบบข้อมูลเทคโนโลยีขององค์กร เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรในด้านเทคโนโลยี

ฝ่ายพัฒนาและจัดการบุคคล ทำหน้าที่ควบคุมดูแลด้านบุคลากรภายในสำนักงาน CPIB

3.4.2.3 หน่วยงานสืบสวน (The Investigation Department)

หน่วยงานสืบสวนเป็นหน่วยงานหลักของ CPIB มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวน โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย the Prevention of Corruption Act หน่วยงานสืบสวนประกอบไปด้วยหน่วยงานภายใน 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายสืบสวนภาครัฐ (Public Sector Division) ที่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีทุจริตในภาครัฐ และฝ่ายสืบสวนภาคเอกชน (Private Sector Division) ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบคดีทุจริตในภาคเอกชน

เมื่อการสืบสวนสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว สำนักงานการสืบสวนจะถูกส่งไปยังพนักงานอัยการต่อไป โดยสำนักงานดังกล่าวจะประกอบไปด้วยพยานหลักฐาน ทั้งนี้ ภายใต้กฎหมาย the Prevention of Corruption Act สำนักงานฟ้องร้องนี้จะต้องผ่านการตรวจสอบสำนวนโดยพนักงานอัยการทุกครั้ง

ในกรณีที่มีคดีเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ แต่พยานหลักฐานมีไม่เพียงพอในการทำสำนวนฟ้องร้องต่อศาล ให้ดำเนินการส่งเรื่องให้แก่ผู้บังคับบัญชาที่เกี่ยวข้องในคดีนั้นเพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป

3.4.3 กฎหมายที่ให้อำนาจสำนักงานสืบสวนการคอร์รัปชันในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต: The Prevention of Corruption Act (PCA)

ในประเทศสิงคโปร์ รัฐบาลให้ความสำคัญกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นอย่างมาก กระบวนการในการจัดการปัญหาการทุจริตจะต้องเป็นไปอย่างแนบเนียนและชัดเจน โดยไม่มีการลังเลที่จะดำเนินการกับบุคคลผู้ทำการทุจริต และไม่ว่าบุคคลนั้นจะมียศศักดิ์ ตำแหน่ง หรือฐานะใดๆ หากกระทำทุจริตแล้วจะต้องมีการดำเนินคดีกับบุคคลนั้นโดยไม่มีข้อยกเว้น⁵¹

สำนักงานสืบสวนการคอร์รัปชัน (Corruption Practice Investigation Bureau: CPIB) จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนการทุจริตทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน โดย CPIB จะมีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายและมีความชำนาญเกี่ยวกับคดีทุจริตเป็นผู้รับผิดชอบในการสืบสวนเพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่ให้เกิดขึ้นในการดำเนินงานในภาครัฐ สำหรับการทุจริตในภาคเอกชน ซึ่งการทุจริตในภาคเอกชนส่วนมากจะเป็นการใช้จ่ายหรือรับเงินที่ผิดกฎหมาย โดยคณะกรรมการขององค์กร หรือการทุจริตในการจัดสรรผลกำไรจากการประกอบธุรกิจ เจ้าหน้าที่ของ CPIB ก็จะทำการสืบสวนเพื่อดำเนินการกับการทุจริตเช่นกัน เพื่อให้การประกอบธุรกิจในภาคเอกชนเป็นไปอย่างโปร่งใส

กฎหมายที่ให้อำนาจ CPIB ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่กฎหมายที่มีชื่อว่า The Prevention of Corruption Act (PCA)⁵² กฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้โดยมีจุดประสงค์เพื่อป้องกันการทุจริตเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1960 และยังให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ CPIB ในการสืบสวนและจับกุมผู้ทุจริตอีกด้วย กฎหมาย PCA นี้ได้รับการแก้ไขปรับปรุงสองครั้ง โดยเพิ่มบทลงโทษให้หนักขึ้น และให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ CPIB ในการสืบสวนมากขึ้นเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวในการปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นนั่นเอง ทั้งนี้

⁵¹ Corruption Practice Investigation Bureau, **Legislation** [Online], 2 July 2012. Available from http://app.cpiib.gov.sg/cpiib_new/user/default.aspx?pgID=201

⁵² Corruption Practice Investigation Bureau, **Prevention of Corruption Act** [Online], 2 July 2012. Available from http://app.cpiib.gov.sg/cpiib_new/user/default.aspx?pgID=202

ภายใต้กฎหมาย PCA ประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งผู้อำนวยการ CPIB ขึ้น ซึ่งรวมไปถึงการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการ CPIB และบุคลากรที่จะเป็นผู้สนับสนุนในการดำเนินงานด้านการสืบสวนที่มีความเหมาะสมด้วย

The Prevention of Corruption Act (PCA) มีทั้งสิ้น 6 หมวด 37 มาตรา ซึ่งแต่ละหมวดบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

หมวด 1 (Preliminary) ว่าด้วยบทบัญญัติทั่วไป

หมวด 2 (Appointment of Staff and Personnel Matters) ว่าด้วยการแต่งตั้งบุคลากรของสำนักงาน CPIB

หมวด 3 (Offences and Penalties) ว่าด้วยความผิดและโทษ

หมวด 4 (Power of Arrest and Investigation) ว่าด้วยอำนาจในการจับกุมและสืบสวน

หมวด 5 (Evidence) ว่าด้วยพยานหลักฐาน และ

หมวด 6 (Miscellaneous) ว่าด้วยบทเบ็ดเตล็ด

ภายใต้กฎหมาย The Prevention of Corruption Act (PCA) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “สินบน” (bribe) ไว้ว่า มีความหมายเช่นเดียวกับ “การให้ในสิ่งที่ทำให้พึงพอใจโดยทุจริต” (corrupt gratification) ซึ่งสิ่งที่ทำให้พึงพอใจนั้น ได้แก่

(1) เงิน หรือของขวัญของกำนัลใดๆ การให้กู้ยืม การให้ค่าธรรมเนียม การให้รางวัล การให้ค่านายหน้า การให้เงินประกัน หรือการให้ทรัพย์สินใดๆ หรือผลประโยชน์อย่างอื่นเพื่อให้มีการดำเนินการใดหรือไม่ดำเนินการใดๆอันจะเป็นประโยชน์แก่ผู้มอบให้

(2) ตำแหน่ง การว่าจ้าง หรือการทำสัญญา

(3) การชำระหนี้ การปลดหนี้ หรือการยกเลิกหนี้ใดๆให้แก่ผู้รับประโยชน์

(4) การให้บริการ การให้ผลประโยชน์อย่างใด ๆ ซึ่งประกอบไปด้วยการงดเว้นโทษ หรือการช่วยไม่ให้ถูกจับกุมหรือกักขัง และ

(5) การเสนอให้ประโยชน์อย่างอื่น หรือการดำเนินการ หรือการให้คำมั่นสัญญาเพื่อ ทำให้พึงพอใจไม่ว่าจะกระทำด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งตามข้อ (1), (2), (3) และ (4)

The Prevention of Corruption Act (PCA) บัญญัติเกี่ยวกับการกระทำที่เป็น ความผิดเอาไว้ในมาตรา 5⁵³ กล่าวคือ บุคคลใดจะมีความผิดจากการทุจริตคอร์รัปชันก็ต่อเมื่อบุคคล นั้นเองเป็นผู้กระทำ หรือบุคคลนั้นกระทำการร่วมกับบุคคลอื่นๆ ในกรณีดังต่อไปนี้

มาตรา 5(a) การจงใจ การรับ หรือการเห็นพ้องต้องกันว่าจะรับการเสนอให้ซึ่งสิ่งที่ทำให้เกิดความพึงพอใจใดๆแก่ตนเอง หรือแก่ผู้อื่นโดยทุจริต หรือ

มาตรา 5(b) การให้ การให้สัญญา หรือการเสนอให้แก่บุคคลใด ซึ่งสิ่งทำให้เกิดความ พึงพอใจอย่างใดโดยทุจริต ไม่ว่าจะผลประโยชน์นั้นจะตกให้แก่บุคคลนั้นหรือบุคคลอื่น

ภายใต้มาตรา 6 แห่ง The Prevention of Corruption Act (PCA) ได้บัญญัติไว้ด้วย ว่า ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตจะเกิดขึ้นต่อเมื่อเจ้าหน้าที่นั้นรับ หรือได้มา หรือเห็นพ้องที่จะรับหรือ ได้มาซึ่งผลประโยชน์จากบุคคลใดๆ เพื่อตนเองหรือผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็นการรับหรือได้มาซึ่งสิ่งใดที่ทำให้ เกิดความพึงพอใจ โดยสิ่งนั้นมีคุณค่าเทียบได้กับรางวัลเพื่อให้กระทำการหรือไม่กระทำการใดๆ หรือ เป็นการกระทำเพื่อให้เกิดประโยชน์ในทางธุรกิจอย่างใดๆ เมื่อมีการรับหรือได้มาดังกล่าวการทุจริต ย่อมเกิดขึ้นแล้ว (มาตรา 6(a)) หรือการที่บุคคลใดให้หรือเห็นพ้องว่าจะให้ หรือเสนอให้ซึ่งสิ่งใดที่ทำให้ เกิดความพึงพอใจแก่เจ้าหน้าที่ หรือการให้รางวัลเพื่อให้กระทำการหรือไม่กระทำการใดๆ หรือเป็น การกระทำเพื่อให้เกิดประโยชน์ในทางธุรกิจ เมื่อมีการให้ หรือเสนอให้ไปแล้วย่อมเป็นการทุจริต (มาตรา 6(b)) หรือการที่บุคคลใดให้ผลประโยชน์ใดๆซึ่งตนรู้อยู่แล้วว่าเป็นเจ้าหน้าที่ มีการแลกเปลี่ยน ผลประโยชน์ต่อกัน การเสนอให้ผลประโยชน์ดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำทุจริต (มาตรา 6(c))

ในกรณีที่มีการพบว่าความผิดนั้นเกิดขึ้นตามมาตรา 5 และมาตรา 6 ดังที่ได้กล่าวไป แล้วข้างต้น การทุจริตนั้นย่อมเป็นความผิดตามกฎหมาย The Prevention of Corruption Act

⁵³ Corruption Practice Investigation Bureau, **Corruption Offences Under The PCA** [Online], 3 July 2012. Available from http://app.cpiib.gov.sg/cpiib_new/user/default.aspx?pgID=204

(PCA) ซึ่งโทษของการกระทำความผิดตามมาตราดังกล่าวคือ การปรับเป็นจำนวน 100,000\$ หรือจำคุก 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากนี้ The Prevention of Corruption Act (PCA) ยังให้อำนาจแก่ CPIB ในการสืบสวน ซึ่งถือได้ว่าเป็นอำนาจพิเศษที่ใช้ในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดย CPIB มีอำนาจในการจับกุม (มาตรา 15) อำนาจในการสืบสวน (มาตรา 17) และอำนาจค้นและยึด (มาตรา 22) ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เหล่านี้จะขอกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

3.4.4 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB)

3.4.4.1 ภารกิจหลักของสำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB)

ภารกิจหลักของ CPIB ได้แก่

- (1) การรับเรื่องร้องเรียนและสืบสวนคำร้องเกี่ยวกับการทุจริต
- (2) การสืบสวนการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมีการทุจริตคอร์รัปชันแอบแฝงอยู่
- (3) การป้องกันการทุจริตโดยการตรวจสอบการปฏิบัติและกระบวนการในภาครัฐเพื่อลดโอกาสการทุจริต

นอกจาก CPIB จะมีภารกิจหลักดังกล่าวข้างต้นแล้ว CPIB ยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของตนดำเนินงานในด้านต่างๆ ดังนี้⁵⁴

- รายงานเกี่ยวกับเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน หรือเมื่อมีการมาทาบถามให้รับของขวัญต้องรายงานเรื่องดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาทราบ

⁵⁴ ไชยยันต์ ลี้มกาญจนานันธุ์, ปัญหาที่เกิดขึ้นจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและวิธีปฏิบัติงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, หน้า 108.

- จำกัดขอบเขตความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่รัฐอื่นเพื่อหลีกเลี่ยงข้อกล่าวหาในการสร้างพวกพ้องอันจะนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน

- แจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินในบริษัทธุรกิจไม่ว่าจะเป็นของตนเอง หรือครอบครัว หลีกเลี่ยงการเข้าร่วมกำกับดูแลโครงการที่เกี่ยวข้องกับบริษัทดังกล่าว

ในทำนองเดียวกัน เจ้าหน้าที่ CPIB จะต้องไม่ปฏิบัติในกรณีดังต่อไปนี้⁵⁵

- ห้ามรับรางวัลใดๆจากเจ้าหน้าที่รัฐอื่นเพื่อให้ตัวเองกระทำการบางอย่างเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบ

- ห้ามรับรางวัลใดๆที่โน้มน้าวให้เจ้าหน้าที่เลือกปฏิบัติในแนวกีดกันผู้ใดในการทำงาน

- ห้ามรับรางวัลใดๆที่โน้มน้าวให้เจ้าหน้าที่เลือกปฏิบัติในแนวชอบพอเป็นพิเศษต่อผู้ใดผู้หนึ่งในการทำงาน

- ห้ามกรอกข้อมูลหรือข้อความที่ไม่ถูกต้องหรือผิดพลาดโดยตั้งใจในเอกสารทางราชการ

- ห้ามรับคำเชิญไปทานอาหาร หรือไปในแหล่งบันเทิงจากผู้ที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีความเกี่ยวข้องกัน เพื่อป้องกันการให้สิทธิพิเศษส่วนตัวและเอาเปรียบคู่แข่ง

- ห้ามรับของขวัญจากผู้ใดที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีงานราชการเกี่ยวข้องกัน ไม่ว่าจะจะมีเหตุผลใด โอกาสใด หรือเทศกาลใด

- ห้ามเจ้าหน้าที่เชิญผู้ใดที่มีงานราชการเกี่ยวข้องมาในงานที่จัดขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ผู้นั้น

- ห้ามเจ้าหน้าที่รับจ้างทำงานนอกเวลา (part-time) ที่มีค่าจ้างหรือในบริษัทธุรกิจเอกชนโดยไม่มีคำยินยอมจากผู้บังคับบัญชา

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 109-110.

- ห้ามเจ้าหน้าที่รับค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการวิชาชีพจากผู้ใดที่มาติดต่อราชการ
- ห้ามเจ้าหน้าที่รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากผู้ทำสัญญา (contractor) ในการทำงานเกินเวลาราชการเพื่อดูแลโครงการนั้นๆ
- ห้ามเจ้าหน้าที่ร่วมลงทุนกับผู้ใดที่มีความเกี่ยวข้องกับทางราชการ
- ห้ามรับข้อเสนอหรือหุ้นในธุรกิจ หรือการรับงานต่อ (sub-contract) จากผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับทางราชการ
- ห้ามรับค่านายหน้า หรือค่าส่วนแบ่ง (kickback) จากผู้ที่มีสัญญากับหน่วยงานราชการ
- ห้ามรับข้อเสนอค่าธรรมเนียมการให้บริการจากผู้ใดที่เกี่ยวข้องกับทางราชการ
- ห้ามใช้ความสัมพันธ์ฉันท์พี่น้อง (fraternity) หรือความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับทางราชการ ในการเอื้อประโยชน์ใดๆ
- ห้ามรับเชิญเดินทางไปต่างประเทศกับผู้รับจ้างในส่วนราชการ หรือในสถานที่ทำงานของผู้รับจ้าง นอกจากมีเหตุผลที่ต้องกระทำเช่นนั้น
- ห้ามจัดประชุมเพื่อต่อรองกับผู้รับจ้างในส่วนราชการ หรือในสถานที่ทำงานของผู้รับจ้าง นอกจากมีเหตุผลที่ต้องกระทำเช่นนั้น
- ห้ามเยี่ยมบ้านหรือสถานที่ทำงานของผู้รับจ้าง ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับทางราชการกับหน่วยงาน
- ห้ามรับเงินกู้ไม่ว่าจะมีหรือไม่มีประกันจากผู้รับจ้างที่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงาน
- ห้ามรับงานใดๆจากผู้รับจ้างในขณะที่กำลังดูแลโครงการที่เกี่ยวข้อง

- ห้ามไม่ให้ผู้รับจ้างจ่ายเงิน หรือชดใช้เงินแทนเจ้าหน้าที่ผู้ใด
- ห้ามไม่ให้ผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องกับงานในความรับผิดชอบ
- ห้ามสร้างความเสียหายให้แก่รัฐบาล เช่น การชี้้นำจุดบกพร่องของการจัดจ้างให้แก่ผู้รับจ้าง ไม่ว่าจะข้าราชการผู้นั้นจะได้หรือไม่ได้รับรางวัลก็ตาม

3.4.4.2 การปราบปรามการทุจริต

ในด้านการปราบปรามการทุจริต กฎหมายได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ CPIB มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนและการป้องกันการคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ CPIB มีอำนาจสืบสวน จับกุม และควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตได้ 48 ชั่วโมงเพื่อสอบสวน ทั้งมีอำนาจยึด และอายัดตามลักษณะงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ CPIB ยังมีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลทางบัญชี และทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหา และสามารถฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลโดยผ่านการเห็นชอบของอัยการได้

อำนาจในการปราบปรามการทุจริตของ CPIB ปรากฏอยู่ในหมวด 4 (Power of Arrest and Investigation) ว่าด้วยอำนาจในการจับกุมและสืบสวน ซึ่งบทบัญญัติในหมวดนี้ให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ CPIB ในการดำเนินการต่างๆเพื่อประโยชน์ในการจับกุมและสืบสวน ได้แก่ อำนาจในการจับกุม (มาตรา 15) อำนาจในการให้ประกันตัว (มาตรา 16) อำนาจในการสืบสวน (มาตรา 17) อำนาจพิเศษในการสืบสวน (มาตรา 18) อำนาจในการสืบสวนโดยได้รับมอบหมายจากพนักงานอัยการ (มาตรา 19) อำนาจของพนักงานอัยการในการเรียกตรวจสอบสมุดบัญชีธนาคาร (มาตรา 20) อำนาจของพนักงานอัยการในการได้มาซึ่งข้อมูล (มาตรา 22) และ อำนาจในการค้นและยึด (มาตรา 22) โดยจะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ CPIB มีการปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานอัยการในการสืบสวนสอบสวนเพื่อการปราบปรามการทุจริตอย่างใกล้ชิด

สำหรับอำนาจพิเศษที่ใช้ในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในหัวข้อนี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของเจ้าหน้าที่ CPIB ได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ของ CPIB มีอำนาจ

ในการจับกุม (มาตรา 15) อำนาจในการสืบสวน (มาตรา 17) รวมไปถึงอำนาจค้นและยึด (มาตรา 22) ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้⁵⁶

(1) อำนาจในการจับกุม (มาตรา 15)

ผู้อำนวยการ CPIB หรือผู้เชี่ยวชาญในการสืบสวนคนใดก็ตามที่มีอำนาจพิเศษในการสืบสวน กล่าวคือ สามารถจับกุมบุคคลใดๆที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามกฎหมาย The Prevention of Corruption Act (PCA) ได้โดยไม่ต้องมีหมายจับ หรืออาจจับกุมบุคคลใดที่ถูกร้องเรียนว่ากระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมายจับ (มาตรา 15(1))

การที่จะดำเนินการตามข้อความข้างต้นได้นั้น ผู้อำนวยการ CPIB หรือผู้เชี่ยวชาญในการสืบสวนจะต้องสืบสวนมาเป็นอย่างดีแล้วว่ามีเหตุผลอย่างเพียงพอที่จะสามารถจับกุมบุคคลนั้นได้โดยไม่ต้องมีหมายจับ (มาตรา 15(2)) ซึ่งบุคคลที่ถูกจับตามบทบัญญัตินี้จะถูกนำตัวมายังสำนักงาน CPIB หรือส่งตัวไปยังสถานีตำรวจ (มาตรา 15(3))

(2) อำนาจในการสืบสวน (มาตรา 17)

การสืบสวนการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตถือเป็นหน้าที่หลักของ CPIB โดยสำนักงาน CPIB มีหน้าที่รับและสืบสวนการร้องเรียนต่างๆที่มีการกล่าวหาว่าเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต การสืบสวนจะเน้นไปที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในตำแหน่งต่างๆที่มีโอกาสสูงที่จะกระทำการทุจริต เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เจ้าหน้าที่ศุลกากร เป็นต้น

The Prevention of Corruption Act (PCA) มาตรา 17 บัญญัติให้อำนาจ CPIB ในการสืบสวนในกรณีที่มีความเกี่ยวข้องกับความผิดที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา หรือในกรณีที่เป็นความร่วมมือกันกระทำความผิด หรือเป็นกรณีการพยายามกระทำความผิด หรือการสนับสนุนให้มีการกระทำความผิด หรือในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดตามกฎหมาย The Prevention of Corruption Act (PCA) หรือการจับกุมใดๆภายใต้กฎหมายซึ่งเป็นการเปิดโปงการ

⁵⁶ Corruption Practice Investigation Bureau, **Powers of Legislation** [Online], 3 July 2012. Available from http://app.cpiib.gov.sg/cpiib_new/user/default.aspx?pgID=203

ทุจริตตามกฎหมาย PCA นี้ เจ้าหน้าที่ CPIB สามารถใช้อำนาจโดยชอบดังเช่นตำรวจตามบทบัญญัติ
ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อกระทำการสืบสวนสอบสวนได้

(3) อำนาจค้นและยึด (มาตรา 22)

ผู้อำนวยการ CPIB มีอำนาจสั่งการให้เจ้าหน้าที่ CPIB เข้าไปยังสถานที่
ใดๆโดยมีหมายค้น และในบางกรณีอาจใช้กำลังเมื่อจำเป็น เพื่อการค้น ยึด และตรวจดูเอกสารหรือ
ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต ไม่ว่าจะการเข้าไปยังสถานที่นั้นจะเป็นการกระทำความผิดโดยเจตนา
กระทำความผิด พยายามกระทำความผิด หรือการสนับสนุนให้กระทำความผิดก็ตาม

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ CPIB มีเหตุผลเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าจะเป็นการ
ล่าช้าหากต้องรอหมายค้น และจะทำให้เกิดการยักยักย้ายพยานหลักฐาน เจ้าหน้าที่ CPIB มีอำนาจพิเศษ
ที่จะเข้าไปค้นและยึดได้โดยไม่ต้องมีหมายค้น

3.4.4.3 การป้องกันการทุจริต

สำนักงาน CPIB มีมาตรการในการป้องกันการทุจริต ดังนี้⁵⁷

(1) มีวิธีปรับปรุงและกระบวนการทบทวนการทำงานที่ล่าช้า เพื่อหลีกเลี่ยง
ความล่าช้าในการออกใบอนุญาตต่างๆ และเพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่รัฐทุจริตรับสินบนจากประชาชน
ที่ต้องการการอนุมัติใบอนุญาตที่รวดเร็ว

(2) การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแถลงว่าตนไม่มีหนี้สินใดๆ เพราะมีความคิดว่า
เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหนี้สินจะมีแนวโน้มในการทุจริตมากกว่าเจ้าหน้าที่ที่ไม่เป็นหนี้

(3) การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนต้องมีหน้าที่ในการแสดงบัญชีทรัพย์สิน และ
การลงทุนต่างๆของตน รวมทั้งของคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เมื่อเข้ารับตำแหน่งและต้อง
กระทำเช่นนั้นทุกปี ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีพฤติกรรมที่ร้ายผิดปกติ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็อาจถูกเรียก

⁵⁷ วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ, รายงานการวิจัย โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “การเสริมสร้างมาตรการเพื่อ
สัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”, หน้า
90-91.

ไปชี้แจงถึงวิธีการได้ทรัพย์สินนั้นมา หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีหุ้นส่วนในบริษัทเอกชน บุคคลนั้นก็อาจถูกร้องขอให้สละความเป็นเจ้าของได้ เพื่อป้องกันการขัดกันซึ่งผลประโยชน์

(4) เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้รับอนุญาตให้ยอมรับของขวัญใดๆ ในรูปแบบของเงินหรืออื่นๆ จากประชาชนที่มาติดต่อขอรับบริการจากทางภาครัฐ และไม่อาจรับสิ่งใดๆ อันทำให้ตนต้องเป็นหนี้ หรือมีภาระผูกพันในหน้าที่ต่างๆ หากเกิดกรณีเช่นนี้ให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิเสธในทันที หากไม่สามารถกระทำได้เพราะผู้ให้มียศที่สูงกว่า เจ้าหน้าที่สามารถรับของขวัญนั้นได้ แต่ต้องมอบของนั้นให้แก่หัวหน้าฝ่าย อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่นั้นอาจเก็บของขวัญนั้นได้ หากได้ชำระเงินในมูลค่าที่เท่ากันกับฝ่ายบัญชีกลาง

(5) มีการจัดทำคู่มือในการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ คือ สมุดคู่มือของรัฐ (Government Instructional Manual: IM)⁵⁸ เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือกระทำการทุจริต สมุดคู่มือของรัฐประกาศใช้ครั้งแรกตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 และฉบับปัจจุบันประกาศใช้เมื่อ 6 มิถุนายน ค.ศ. 2006 เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด และป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือการกระทำความผิด ตัวอย่างมาตรการในสมุดคู่มือของรัฐ เช่น

- ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐยืมเงิน หรือกระทำการโดยวิธีการใดๆ ที่จะทำให้ตนมีหนี้สินทางการเงินของบุคคลใดๆ ซึ่งเป็นบุคคลที่ต้องถูกเจ้าหน้าที่นั้นดำเนินคดีตามกฎหมาย

- ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ข้อมูลของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

- เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแสดงทรัพย์สินของตนในวันแรกที่ได้รับแต่งตั้ง และหลังจากนั้นต้องแสดงทุกปี

- ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับการทำการค้า หรือการทำธุรกิจ หรือการทำงานนอกเวลาโดยมิได้รับอนุญาต

- ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐยอมรับหุ้นใดๆ ที่บริษัทเสนอให้โดยมิได้รับอนุญาต

⁵⁸ กองการจ้ดการวารสารวิชาการป.ช., การต่อต้านการทุจริตของประเทศสิงคโปร์, หน้า 182.

(6) การให้การศึกษาคือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน CPIB จะให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานต่างๆอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และหน่วยงานที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดการทุจริต เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรู้ และตระหนักถึงผลร้ายของการทุจริต และวิธีการหลีกเลี่ยงการทุจริต เป็นต้น

นอกจากมาตรการในการป้องกันการทุจริตดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ประเทศสิงคโปร์ยังมีแนวคิดด้วยระบบคุณธรรมแห่งชาติ (National Integrity System)⁵⁹ ซึ่ง NIS เป็นกลไกด้านความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดการทุจริตคอร์รัปชัน นอกจากนี้ ยังถือว่าเป็นระบบตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างหน่วยงานต่างๆของรัฐเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบตรวจสอบได้ ระบบจะมีการจัดการเกี่ยวกับการขัดกันซึ่งผลประโยชน์ในภาครัฐ และมีการกระจายอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์สำคัญอีกประการหนึ่งของระบบ NIS คือ เพิ่มความเสี่ยงให้การกระทำทุจริต ทำให้ไม่คุ้มค่าที่จะกระทำการทุจริต ระบบ NIS ประกอบด้วยเสาหลัก 11 เสา คือ ระบบต่างๆที่อยู่ในสังคมของประเทศนั้นๆ เสาหลักทั้ง 11 เสาจะทำงานประสานเกื้อหนุนกัน เพื่อส่งพลังในการค้าจนผดุงไว้ซึ่งการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักนิติธรรม และคุณภาพชีวิต โดยทั้งหมดนี้มีความตื่นตัวของประชาชนและค่านิยมแห่งสังคมเป็นรากฐานที่สนับสนุนให้เสาหลักทั้ง 11 เสามีความมั่นคงแข็งแรง โดยบทบาทของเสาหลักประกอบด้วยฝ่ายต่างๆ ดังต่อไปนี้

ฝ่ายบริหาร มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินโดยใช้อำนาจหน้าที่ภายใต้กรอบของกฎหมาย สร้างและรักษาไว้ รวมทั้งเคารพในระบบคุณธรรมแห่งชาติ

ฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่กั้นกรองกฎหมาย ตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อรักษาผลประโยชน์ของบ้านเมืองเป็นหลัก

ฝ่ายตุลาการ มีหน้าที่ธำรงไว้ซึ่งความซื่อสัตย์ ยุติธรรม เปิดเผย และยอมรับผิดชอบตรวจสอบได้

ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินให้เป็นไปอย่างถูกต้อง

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 184-185.

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีหน้าที่ให้ความเป็นธรรมกับประชาชนที่ได้รับ ความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ

องค์กรเฝ้าระวังตรวจสอบ มีหน้าที่ปฏิบัติงานด้วยความเชี่ยวชาญ ซื่อสัตย์ สุจริต มีคุณธรรม เป็นอิสระปราศจากอิทธิพลครอบงำ มีความมุ่งมั่นในการปราบปรามการทุจริตอย่าง จริงจัง

ข้าราชการ มีหน้าที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์สูงสุดของ ประชาชน

สื่อมวลชน มีหน้าที่นำเสนอข้อมูลข่าวสารด้วยความมีเสรีภาพ เป็นอิสระ รับผิดชอบ ตรวจสอบได้ และมีจริยธรรม

ประชาสังคม มีหน้าที่สนับสนุน ส่งเสริมการรวมตัวกันของประชาชนในการ เรียกร้องถามหาความรับผิดชอบ ตรวจสอบได้ จากภาครัฐ รวมทั้งริเริ่มการดำเนินการต่อต้านการ ทุจริต

ภาคเอกชน มีหน้าที่รักษาธรรมาภิบาล มีความรับผิดชอบต่อลูกค้า และ ผู้รับบริการรวมถึงชุมชนและสังคม และ

องค์กรระหว่างประเทศ มีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือ ระหว่างประเทศในเรื่องการป้องกันการกระทำทุจริต และการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดผ่านทาง อนุสัญญา สนธิสัญญาข้อตกลง MOU ฯลฯ

จากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด จะเห็นได้ว่ามาตรการในการป้องกันการทุจริตของ ประเทศสิงคโปร์มีความครอบคลุมมาก นับตั้งแต่การมีมาตรการในระดับหน่วยงานเรื่อยไปจนถึง มาตรการระดับชาติ ซึ่งส่งผลให้ประเทศสิงคโปร์สามารถลดปัญหาการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนมีการยกย่องว่าประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีความโปร่งใสมากที่สุดในภูมิภาคเอเชียอีกด้วย

3.4.4.4 มาตรการทางปกครอง (administrative measure)

นอกจากการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อต่อต้านการทุจริตแล้ว ประเทศ สิงคโปร์ยังมีการออกมาตรการทางปกครอง (administrative measures) เพื่อลดโอกาสการเข้าไป

เกี่ยวข้องกับการทุจริตและการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ และทำให้การทำงานของ CPIB มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มาตรการต่างๆดังกล่าว ได้แก่⁶⁰

(1) การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่สำนักงาน CPIB ในการที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความกลัวหรือการเลือกปฏิบัติ โดยปฏิบัติหน้าที่ของตนกับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางสังคม เหตุผลทางการเมือง สนิท หรือความเชื่อทางศาสนา

(2) การกำจัดโอกาสที่จะทำให้เกิดการกระทำทุจริตในการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ

(3) การทำให้ระบบหรือวิธีการบริหารงานต่างๆมีความคล่องตัวและกระชับมากขึ้น

(4) การทำให้ความล่าช้าเกินความจำเป็นในการทำงานของข้าราชการซึ่งเปิดช่องทางให้มีการกระทำทุจริตหมดไป

(5) ทบทวนจำนวนเงินเดือนของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นประจำ เพื่อให้แน่ใจว่าเจ้าหน้าที่ได้รับเงินเดือนในอัตราที่เหมาะสม โดยมีการคำนึงถึงจำนวนเงินเดือนในภาคเอกชนด้วย

(6) มีข้อความในสัญญาเตือนให้ผู้ทำสัญญากับรัฐบาลว่า การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิตามสัญญานั้น อาจทำให้สัญญาถูกระงับได้

(7) ผู้ทำสัญญาใดที่ให้สินบน จะถูกตัดออกจากการทำสัญญากับรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐบาลเป็นเวลาห้าปี เว้นแต่ผู้นั้นจะให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่กับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

3.4.4.5 บทกำหนดโทษ

ตามกฎหมาย The Prevention of Corruption Act ได้กำหนดโทษผู้กระทำความผิดทั้งผู้ให้และผู้รับสินบนว่ามีความผิด โดยกำหนดว่า⁶¹ “ผู้ใดเสนอ ยอมรับ หรือรับสินบน มี

⁶⁰ วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ, รายงานการวิจัย โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”, หน้า 91-92.

ความผิดและต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 เหรียญสิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยศาลอาจกำหนดโทษให้ได้สัดส่วนกับจำนวนเงินสินบนก็ได้” และ “ผู้ที่ยอมรับหรือรับสินบนในนามของผู้อื่นก็มีความผิดเช่นเดียวกัน โดยถือว่าผู้นั้นได้ยอมรับสินบนเพื่อตัวเอง และต้องได้รับโทษเหมือนกับผู้ที่ตนรับสินบนแทน โดยผู้ที่เสนอสินบนในนามของผู้อื่นก็ต้องรับโทษเช่นเดียวกัน และหากการกระทำความผิดนั้นเกี่ยวกับสัญญาภาครัฐ หรือเกี่ยวกับสมาชิกสภา หรือสมาชิกของหน่วยงานภาครัฐ โทษจำคุกจะสูงถึง 7 ปี และนอกจากโทษปรับและโทษจำคุกแล้ว ศาลจะออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดคืนเงินสินบนที่ได้รับเอาไว้ รวมทั้งส่งทรัพย์สินใดๆ ที่บุคคลใดได้รับมาจากผู้กระทำความผิดด้วย”

บทลงโทษในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกตัดสินว่ามีความผิด ก็อาจได้รับโทษอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความรุนแรงของข้อกล่าวหา ดังนี้

- (1) การปรับหรือการถูกกล่าวหา
- (2) การเลื่อนขั้นเงินเดือน
- (3) การถูกลดขั้นหรือตำแหน่ง
- (4) การให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่
- (5) การให้ออกจากราชการ
- (6) การถูกกักมิให้ได้รับแต่งตั้งเพื่อทำงานสาธารณะในอนาคต

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกตัดสินว่ามีความผิดฐานกระทำการทุจริตเป็นข้าราชการบำนาญ เจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นก็จะได้รับบำนาญและประโยชน์อื่นๆต่อไป

3.4.5 ปัจจัยที่ทำให้สำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) ประสบความสำเร็จในการต่อต้านการคอร์รัปชัน

CPIB ประสบความสำเร็จในการต่อต้านการคอร์รัปชันด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้⁶²

- (1) ผู้นำของประเทศได้ดำเนินการอย่างจริงจังในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 92-93.

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 93-94.

(2) กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพ ครอบคลุมและมีบทลงโทษที่เพียงพอต่อการทำให้เกิดความเกรงกลัว เนื่องจากการทบทวนและแก้ไขกฎหมายอยู่เสมอ

(3) หน่วยงาน CPIB เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีความเป็นอิสระในการดำเนินการ โดยไม่คำนึงถึงสถานะตำแหน่งของบุคคล พรรคการเมือง สี่ผิว หรือสัญชาติ

(4) เจ้าหน้าที่ของ CPIB ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความมุ่งมั่น อุทิศตนต่อการทำงาน มีความเป็นกลางโดยยึดแนวปฏิบัติขององค์กร ได้แก่

- เจ้าหน้าที่ CPIB จะต้องซื่อสัตย์สุจริตต่อหน่วยงานและรักษาชื่อเสียงอันดีงาม
- เจ้าหน้าที่ CPIB ต้องปฏิบัติงานเพื่อความเป็นหนึ่งเดียวกันและความเป็นกลาง
- เจ้าหน้าที่ CPIB ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความเกรงกลัวและความลำเอียง
- เจ้าหน้าที่ CPIB ต้องไม่เข้าไปสืบสวนกรณีใดๆที่อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นกลาง
- เจ้าหน้าที่ CPIB ต้องไม่พูดคุยเรื่องทางราชการกับผู้อื่นโดยไม่จำเป็น
- เจ้าหน้าที่ CPIB ต้องไม่เปิดเผยลักษณะและรายละเอียดของผู้ให้ข้อมูล
- เจ้าหน้าที่ CPIB ต้องไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่หาประโยชน์ส่วนตน

(5) หน่วยงาน CPIB มีมาตรฐานการบริการที่ดี มีความเอาใจใส่ต่อผู้ที่โทรเข้ามาเพื่อให้ข้อมูล (ภายใน 5 นาที) โดยคำร้องและข้อมูลที่ได้รับจะได้รับความสนใจทันที และมีการพิจารณาดำเนินการต่อการทุจริตตามที่ได้รับคำร้องภายในหนึ่งสัปดาห์ สำหรับคำร้องที่ได้รับทางไปรษณีย์ และในทันทีสำหรับคำร้องที่ผู้ร้องเรียนนำมาให้ที่หน่วยงานของตน และเมื่อเจ้าหน้าที่สืบสวนได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตามคำร้อง จะต้องดำเนินการภายใน 48 ชั่วโมง หรือในทันทีหากปรากฏว่าการกระทำผิดนั้นยังดำเนินอยู่ ทั้งนี้ การสอบสวนความผิดดังกล่าวจะต้องดำเนินการให้เสร็จภายใน 3 เดือน เว้นแต่กรณีความจำเป็นตามลักษณะคดี

(6) การให้บริการในภาครัฐมีเรียกเก็บค่าบริการเป็นการลดโอกาสการเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ

(7) ประชาชนมีความเชื่อมั่นในการทำงานของหน่วยงาน CPIB และให้ความร่วมมือใน การดำเนินนโยบายเชิงรุก และให้ความสนับสนุนอย่างเต็มที่ในการดำเนินงานของ CPIB

3.5 บทสรุปเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารใน ต่างประเทศ

3.5.1 บทสรุป

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐถือเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งสามารถ บ่อนทำลายเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และระบบคุณธรรมจริยธรรมของประเทศใดประเทศหนึ่งให้ ขาดความน่าเชื่อถือได้ ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยอาศัย อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ขึ้น เพื่อเป็นมาตรการหลักในระดับ นานาชาติที่จะทำให้นานาอารยประเทศหันมาให้ความสนใจอย่างจริงจังในการร่วมมือกันแก้ไขปัญหา การทุจริตให้ลดน้อยลงเท่าที่จะทำได้

อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ถือเป็นกรอบความร่วมมือ ทางกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานในระดับสากลเพื่อร่วมกันต่อต้านการทุจริต โดยมีมาตรการทั้งการ ดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด การป้องกันการทุจริต การกำหนดให้การทุจริตเป็นความผิดอาญาและ มีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการทุจริต การติดตามเอาทรัพย์สินคืน รวมทั้งการส่งเสริมให้ เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศ การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอีกด้วย

นอกจากมาตรการของอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 แล้ว ในหลายประเทศยังมีองค์กรที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดังเช่นประเทศ ที่นำมาศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้ อันได้แก่ คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC) ประเทศออสเตรเลีย คณะกรรมการอิสระต่อต้าน คอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC) เขตปกครองพิเศษฮ่องกง

และสำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน (Corruption Practice Investigation Bureau: CPIB) ประเทศสิงคโปร์

คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC) ประเทศออสเตรเลีย เป็นหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในรัฐนิวเซาท์เวลส์โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับขององค์กรหรือหน่วยงานใดๆ ICAC ประเทศออสเตรเลียมีบทบาทในการเปิดโปงการทุจริตโดยการสืบสวน และใช้กระบวนการสอบสวนสาธารณะ (Public Inquiry) การป้องกันการทุจริต และให้ความรู้แก่ภาครัฐและชุมชนเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยดำเนินงานภายใต้กฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (ICAC Act) ซึ่งอำนาจหน้าที่ของ ICAC นี้ครอบคลุมเฉพาะการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเท่านั้น ICAC ไม่มีอำนาจในการปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ICAC ประเทศออสเตรเลียถือเป็นองค์กรหนึ่งที่ประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ด้วยเหตุที่ ICAC มีโครงสร้างองค์กรที่เป็นอิสระทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่ขึ้นอยู่กับการควบคุมบังคับบัญชาของหน่วยงานใด และไม่ต้องเกรงกลัวอิทธิพลจากบุคคลใด อีกทั้ง ICAC ยังมีเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญ กระบวนการปราบปรามการทุจริตก็อาศัยการเปิดโปงสู่สาธารณะซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งที่ทำให้เกิดความเกรงกลัวที่จะกระทำการทุจริต ประกอบกับการมีระบบการดำเนินงานในการป้องกันและการให้ความรู้ จึงเป็นปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมให้ ICAC สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐได้เป็นอย่างดี

ส่วนคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC) เขตปกครองพิเศษฮ่องกง เป็นหน่วยงานอิสระแยกต่างหากจากหน่วยงานของตำรวจและพลเรือน ขึ้นตรงต่อผู้ว่าการเกาะฮ่องกง การดำเนินงานขององค์กรเน้นการปราบปราม การป้องกัน และความสัมพันธ์กับชุมชน เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

ICAC ฮ่องกงจะใช้อำนาจภายใต้กฎหมาย 3 ฉบับ ได้แก่ Independent Commission Against Corruption Ordinance ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับองค์กร ICAC บัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรและอำนาจหน้าที่ Prevention of Bribery Ordinance เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตโดยการให้สินบน และ Election (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance

เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตในการเลือกตั้ง ซึ่งการมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการทุจริตอย่างครอบคลุมเช่นนี้เป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ ICAC สามารถใช้อำนาจในการจัดการกับปัญหาการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับองค์กรสุดท้ายที่นำมาศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้ ได้แก่ สำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน (Corruption Practice Investigation Bureau: CPIB) ประเทศสิงคโปร์ หน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยงานอิสระหน่วยงานหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศสิงคโปร์ที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในการดำเนินงานจะอาศัยกฎหมายที่มีชื่อว่า The Prevention of Corruption Act (PCA) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของ CPIB ในการสืบสวน ปราบปราม และป้องกันการทุจริตทั้งในภาครัฐและเอกชน

นอกจากนี้ CPIB ยังมีมาตรการเสริมอื่นๆ ได้แก่ การมีมาตรการทางปกครอง รวมทั้งการนำแนวคิดระบบคุณธรรมแห่งชาติ (National Integrity System) มาใช้ในการป้องกันการทุจริต ซึ่งการมีมาตรการในการป้องกันการทุจริตที่หลากหลาย และการมีกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยอาศัยบุคลากรที่มีความชำนาญเข้ามาบังคับใช้กฎหมายด้วยแล้ว ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศสิงคโปร์ประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และเป็นประเทศที่มีความโปร่งใสมากที่สุดประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียและในระดับโลก

3.5.2 ตารางเปรียบเทียบองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐในต่างประเทศ (ประเทศออสเตรเลีย เขตการปกครองพิเศษฮ่องกง และประเทศสิงคโปร์)

ตารางที่ 1: ตารางเปรียบเทียบองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐในต่างประเทศ (ประเทศออสเตรเลีย เขตปกครองพิเศษฮ่องกง และประเทศสิงคโปร์)

	คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC) ประเทศออสเตรเลีย	คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC) เขตปกครองพิเศษฮ่องกง	สำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน (Corruption Practice Investigation Bureau: CPIB) ประเทศสิงคโปร์
โครงสร้างองค์กร	-ICAC เป็นองค์กรอิสระซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร -ICAC มีหน่วยงานภายใน 4 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายสืบสวน (2) ฝ่ายป้องกัน (3) ฝ่ายบริการ (4) ฝ่ายกฎหมาย	-ICAC เป็นหน่วยงานอิสระ ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการยงก -ICAC มีหน่วยงานสำคัญ 3 ฝ่าย ได้แก่ (1) หน่วยปราบปราม (2) หน่วยป้องกัน (3) หน่วยชุมชนสัมพันธ์	-CPIB เป็นหน่วยงานอิสระ -CPIB มีหน่วยงานภายใน 3 หน่วยงาน ได้แก่ (1) หน่วยปราบปราม (2) หน่วยประสานงาน (3) หน่วยสืบสวน ซึ่งทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด
กฎหมายที่ให้อำนาจ	The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (ICAC Act)	มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งสิ้น 3 ฉบับด้วยกัน คือ (1) The Independent Commission Against Corruption Ordinance (2) The Prevention of Bribery Ordinance 1997 (POBO) (3) Election (Corrupt and Illegal	The Prevention of Corruption Act (PCA)

		Conduct) Ordinance	
อำนาจหน้าที่ ขององค์กร	-คณะกรรมการฯ จะ ปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต เฉพาะหน่วยงานภาครัฐ เท่านั้น -คณะกรรมการฯ มี อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการ ทุจริต 3 ประการ คือ (1) การสืบสวน (2) การป้องกัน (3) การให้ความรู้	-ICAC ฮ่องกงมีอำนาจ หน้าที่ในการสืบสวน สอบสวนการทุจริตทั้ง ภาครัฐและเอกชน -อำนาจหน้าที่ในการ สืบสวนสอบสวนการทุจริต ครอบคลุมกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ -ICAC ฮ่องกงมีอำนาจ หน้าที่ที่สำคัญ 3 ประการ (1) อำนาจสืบสวน (2) อำนาจป้องกัน (3) ความสัมพันธ์กับ ชุมชน	-CPIB มีอำนาจหน้าที่ใน การป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตทั้ง ในภาครัฐและเอกชน -อำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ของ CPIB มี 3 ประการ ได้แก่ (1) อำนาจสืบสวน (2) อำนาจป้องกัน (3) อำนาจปราบปราม
มาตรการ พิเศษอื่นๆ	-ในการสืบสวนมีการใช้ กระบวนการไต่ สวนสาธารณะ (Public Inquiry) และ การใช้ กระบวนการบังคับให้มี การตรวจสอบ (Compulsory Examination)	-การมีกฎหมายให้อำนาจ ICAC ในการสืบสวนที่ ครอบคลุมถึง 3 ฉบับช่วย ให้อำนาจในการ ดำเนินการต่อต้านปัญหา การทุจริตได้อย่างมี ประสิทธิภาพ	-CPIB มีมาตรการทาง ปกครองเพื่อป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต -ประเทศสิงคโปร์ ยกระดับการป้องกันการ ทุจริตโดยกำหนดให้มี แนวคิกระบบคุณธรรม แห่งชาติ (NIS) -กฎหมายให้อำนาจพิเศษ แก่เจ้าหน้าที่ CPIB ใน การจับกุม สืบสวน ค้น และยึดได้ ซึ่งในบางกรณี อาจไม่ต้องมีหมาย

			-มีการใช้อำนาจหน้าที่ และปฏิบัติงานร่วมกับ พนักงานอัยการอย่าง ใกล้ชิด
--	--	--	--

กล่าวโดยสรุป มาตรการต่างๆที่ต่างประเทศนำมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยหลักแล้วจะมีการใช้อำนาจในการสืบสวน การปราบปราม การป้องกัน และการให้ความรู้แก่ประชาชน ซึ่งมาตรการเหล่านี้ถือเป็นมาตรการที่มีความครอบคลุมในการแก้ไขปัญหาการทุจริต นอกจากนี้ การที่องค์กรภาครัฐที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน ประกอบกับการมีเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญ และประชาชนทุกภาคส่วนให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการทุจริต ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์กรในต่างประเทศสามารถจัดการกับปัญหาการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับประเทศไทยได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 แล้ว เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2546 โดยมีการดำเนินการด้านกฎหมายเพื่อรองรับพันธกรณีตามอนุสัญญาดังกล่าวหลายฉบับ นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นหลายองค์กร ทั้งที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) อีกด้วย จะเห็นได้ว่าประเทศไทยก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีความพยายามที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาการทุจริตอย่างสุดความสามารถ

รายละเอียดเกี่ยวกับองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย โดยเฉพาะคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) รวมถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว ซึ่งเป็นองค์กรที่สำคัญในการทำการศึกษาวเคราะห์ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ จะนำมาศึกษาอย่างละเอียดในบทที่ 4 ต่อไป

บทที่ 4

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ในประเทศไทย

จากการที่ประเทศไทยได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ส่งผลให้ประเทศไทยต้องหันมาให้ความสำคัญกับการต่อต้านการทุจริตและดำเนินการภายใต้มาตรการต่างๆเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ ไม่ว่าจะเป็นการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยมีความพยายามในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างต่อเนื่อง และในขณะเดียวกันก็เกิดปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอยู่เสมอ

สำหรับบทที่ 4 นี้จะกล่าวถึงการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในประเทศไทย โดยหัวข้อแรกจะกล่าวถึงวิวัฒนาการของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร หัวข้อที่สอง เป็นการอธิบายภาพรวมของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ซึ่งจะเป็นการกล่าวถึงโครงสร้างขององค์กร และกระบวนการดำเนินงาน ในหัวข้อที่สามจะกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 หัวข้อที่สี่จะเป็นการวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และหัวข้อสุดท้ายจะวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เปรียบเทียบกับองค์กรที่มีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ

4.1 วิวัฒนาการของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร

การตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศไทยมีทั้งระบบปกติ และระบบพิเศษ กล่าวสำหรับระบบปกติ อันได้แก่ กระบวนการทางอาญา และกระบวนการทางวินัยนั้นจะพบว่า มีอุปสรรค

และข้อบกพร่องบางประการ ที่ทำให้กระบวนการตรวจสอบ และการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ การตรวจสอบการทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามักไม่ได้รับความร่วมมือในการสืบสวนสอบสวนจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพราะบุคคลเหล่านั้นล้าแล้วแต่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดทั้งสิ้น ทำให้การได้มาซึ่งพยานหลักฐานเป็นไปโดยยากลำบาก ประกอบกับการพิสูจน์ความผิดทางอาญาตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบวิธีพิจารณาที่ถือเป็นหลักว่าหน้าที่นำสืบตกเป็นของโจทก์ และต้องนำสืบให้ศาลปราศจากความสงสัยว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ เช่นนี้ก็ย่อมเป็นการยากในการพิสูจน์ความผิด ทั้งการติดตามนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษจึงเป็นการยากไปด้วย

ยิ่งไปกว่านั้น ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีอิทธิพลสูงในแวดวงการเมือง ข้าราชการ หรือธุรกิจแล้ว กระบวนการตรวจสอบก็ยิ่งทวีความยากลำบากมากขึ้น นอกจากการตรวจสอบการทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ในระบอบราชการปกติยังมีการตรวจสอบการทุจริตโดยกระบวนการพิจารณาโทษทางวินัย ซึ่งก็มีข้อบกพร่องเช่นกัน ไม่ว่าจะ เป็นปัญหาที่มาจาก การปกป้องพวกพ้องเดียวกัน หรือการแสวงหาพยานหลักฐานจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกลุ่มที่มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดที่เป็นไปโดยยาก¹

จากข้อบกพร่องของการตรวจสอบการทุจริตในระบบปกติได้ทำให้เกิดความพยายามสร้างการตรวจสอบการทุจริตในระบบพิเศษ ที่มีมาตรการในการตรวจสอบที่แตกต่างไปจากเดิม และมีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่โดยเฉพาะ การตรวจสอบการทุจริตในระบบพิเศษดังกล่าวมีการพัฒนามาโดยตลอด โดยสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 3 ยุคด้วยกัน ได้แก่ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในยุคเริ่มแรก (พ.ศ.2488-2516) การป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในยุคที่สอง (พ.ศ.2517-2540) ซึ่งมีการตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) และการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในยุคที่สาม (พ.ศ.2540-ปัจจุบัน) ซึ่งมีการตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบันยังคงประสบปัญหาต่างๆเรื่อยมา ประกอบกับภาครัฐเองไม่มีหน่วยงานใดที่จะทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบปัญหาการทุจริตโดยเฉพาะ จึงเกิดแนวคิดที่จะจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐขึ้นอีกหน่วยงานหนึ่ง ให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน่วยงานราชการ ได้แก่

¹ สุรพล นิตไกรพจน์, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), หน้า 23-24.

การจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ให้เป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบปัญหาการทุจริตในหน่วยงานราชการ ซึ่งเป็นหน่วยงานฝ่ายบริหารทั้งหมด

สำหรับความเป็นมาและพัฒนาการขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ มีรายละเอียด ดังนี้

4.1.1 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในยุคเริ่มแรก (พ.ศ. 2488-2516)

4.1.1.1 การตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดินในปี พ.ศ.2496

การจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการทุจริตอาจกล่าวได้ว่าเริ่มมาตั้งแต่เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ.2488 มีผลบังคับใช้ (26 กันยายน 2488) อันถือเป็นการบัญญัติกฎหมายฉบับแรกที่ได้สร้างและกลไกการตรวจสอบการทุจริตในระบบพิเศษสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐชั้น โดยมีความสำคัญพอสรุปได้ ดังนี้²

(1) กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบไปด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอีกไม่เกิน 9 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี

(2) คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาสอบสวนข้าราชการ และพนักงานเทศบาลซึ่งประพฤติผิดวินัย หรือหย่อนความสามารถ

(3) คณะกรรมการจะรับเรื่องไว้พิจารณาสอบสวนได้เมื่อมีบุคคลทั่วไป หรือรัฐมนตรีร้องเรียน และเรื่องร้องเรียนดังกล่าวนั้นมีโทษทางวินัยถึงปลดออก และไล่ออก

(4) คณะกรรมการมีอำนาจในการออกหมายเรียกพยานหลักฐานได้

(5) ในระหว่างการดำเนินการสอบสวน ถ้ามีเหตุจำเป็นคณะกรรมการอาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้สั่งพักข้าราชการ หรือพนักงานเทศบาลผู้ถูกกล่าวหาไว้ก่อนได้

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 24-25.

(6) เมื่อคณะกรรมการสอบสวนแล้วเสร็จ ถ้าเห็นว่าข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลผู้ถูกกล่าวหาขึ้นกระทำความผิดจริง ให้คณะกรรมการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษต่อไป

แม้พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ.2488 จะเป็นนิมิตหมายที่ดีในการวางรากฐานการตรวจสอบการทุจริต แต่ระยะเวลาบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวก็สั้นยิ่งนัก เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ถูกยกเลิกไปเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2489

ต่อมา รัฐสภาได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการตรวจสอบการทุจริตจึงได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ.2490 ขึ้นอีกฉบับหนึ่งต่างหาก โดยมีสาระสำคัญพอสรุปได้ ดังนี้³

(1) กำหนดตัวผู้มีอำนาจพิจารณาสอบสวนลงโทษตามลำดับชั้น ดังนี้ รัฐมนตรีมีอำนาจพิจารณาสอบสวนลงโทษข้าราชการตั้งแต่ชั้นพิเศษ หรือเทียบเท่าลงไป ปลัดกระทรวงและอธิบดีมีอำนาจพิจารณาสอบสวนลงโทษข้าราชการตั้งแต่ชั้นโท หรือเทียบเท่าลงไป หัวหน้ากองมีอำนาจพิจารณาสอบสวนลงโทษข้าราชการตั้งแต่ชั้นตรี หรือเทียบเท่าลงไป ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจพิจารณาสอบสวนข้าราชการในส่วนภูมิภาคตั้งแต่ชั้นตรี หรือเทียบเท่าลงไป และพนักงานเทศบาล หัวหน้าศาลมีอำนาจพิจารณาสอบสวนลงโทษข้าราชการตุลาการในศาลตั้งแต่ชั้นตรี หรือเทียบเท่าลงไป คณะกรรมการตุลาการมีอำนาจพิจารณาสอบสวนลงโทษข้าราชการตุลาการและผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายว่าด้วยวินัยทหารมีอำนาจพิจารณาสอบสวนลงโทษข้าราชการทหาร ผู้ใต้บังคับบัญชา สำหรับข้าราชการชั้นเอกหรือเทียบเท่าลงไปให้รัฐมนตรีว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่พิจารณาสอบสวนลงโทษ

(2) กำหนดความผิดฐานใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริตเพิ่มเติม กล่าวคือ ข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลที่ร้ายแรงผิดปกติ และไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าความร้ายแรงนั้นได้มาในทางที่ชอบ ให้ถือเป็นผู้กระทำความผิดฐานใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต

(3) คณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสอบสวน ข้าราชการ หรือพนักงานเทศบาลผู้ถูกกล่าวหาว่าร้ายแรงผิดปกติ ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่ามิใช่

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-26.

ให้รายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออก และให้พนักงานอัยการฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลยึดทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกตินั้นตกแก่แผ่นดิน

(4) ในการสอบสวน คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการ หรือพนักงานเทศบาลผู้ถูกกล่าวหา นั้นจัดทำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน รวมทั้งมีอำนาจเรียกผู้ถูกกล่าวหา และพยานหลักฐานมาสอบสวนได้

(5) ในระหว่างการดำเนินการสอบสวน ถ้ามีเหตุอันสมควร คณะกรรมการอาจเสนอต่อรัฐมนตรีให้สั่งพักข้าราชการ หรือพนักงานเทศบาลผู้ถูกกล่าวหาได้

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ.2490 ก็เป็นไปในลักษณะเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ.2488 ที่มีระยะเวลาการบังคับใช้สั้น โดยกฎหมายดังกล่าวได้ถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2491 เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากรัฐบาลมีความเชื่อว่า เมื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยมาตรการพิเศษดำเนินการไปได้ระยะเวลาหนึ่งแล้ว การทุจริตจะน้อยลงไปตามลำดับ จนกระทั่งไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการพิเศษนั้นอีกต่อไป แต่สามารถกลับไปใช้มาตรการปกติตามประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และการดำเนินการทางวินัยได้ เช่นเดิม ความข้อนี้พิสูจน์ให้เห็นได้ชัดเจนจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในภายหลังว่าเป็นความเชื่อที่ผิดพลาด เพราะการทุจริตในแวดวงราชการยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องและมากขึ้นตามลำดับ จนต้องมีการพัฒนาโครงสร้างและกลไกการตรวจสอบการทุจริตให้ทันต่อสภาพการณ์ในเวลาต่อมา

ความพยายามในการสร้างระบบตรวจสอบการทุจริตยังคงมีมาอย่างต่อเนื่อง ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีการตราพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ.2492 เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์⁴ ซึ่งประกอบไปด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอีกไม่น้อยกว่า 6 คน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องราร้องทุกข์จากประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากข้าราชการ หรือพนักงานเทศบาลที่กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ซึ่งในการพิจารณานั้น คณะกรรมการมีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงแสดงพยานหลักฐานได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วเสร็จก็มีอำนาจเพียงเสนอแนะไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการต่อไปเท่านั้น หากมีอำนาจบังคับสั่งการได้เองไม่

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

ต่อมา ในพ.ศ. 2496 รัฐบาลมีความคิดริเริ่มให้จัดตั้ง “กรมตรวจราชการแผ่นดิน” เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีในทำนองเดียวกันกับหน่วยงานสืบสวนสอบสวนกลางแห่งสหรัฐอเมริกา (Federal Bureau of Investigation: FBI) และสมควรดำเนินการแก้ไขวิธีพิจารณาคดีข้าราชการทุจริตให้รวดเร็วขึ้น ความพยายามดังกล่าวสำเร็จลงเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2496 โดยรัฐบาลได้จัดตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดิน สังกัดทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง โดยมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวน และติดตามพฤติการณ์ของข้าราชการให้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบแบบแผน นโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนคำสั่งนายกรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด ทั้งนี้เพื่อให้ภารกิจสำเร็จลุล่วงไปด้วยความรวดเร็ว และประหยัด ปราศจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ อันนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ประเทศและประชาชน เมื่อการดำเนินงานผ่านมาระยะหนึ่ง คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเพื่อให้ครอบคลุมการปฏิบัติราชการทั้งหมด จึงได้มีมติให้กรมตรวจราชการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติราชการของรัฐวิสาหกิจด้วย จนกระทั่งถึงปีพ.ศ.2503 กรมตรวจราชการแผ่นดินก็ถูกยกเลิกไปในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่มีนโยบายในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีเสียใหม่⁵ ซึ่งการยกเลิกกรมตรวจราชการแผ่นดินนี้ ถือว่าเป็นการยกเลิกด้วยเหตุผลทางการเมืองโดยอาศัยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2503⁶

4.1.1.2 การตั้งคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.)

ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีการตราพระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ พ.ศ.2503 โดยให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร” (ก.ต.ภ.) ซึ่งแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี ประกอบไปด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอีกไม่เกิน 9 คน และมีเลขาธิการสำนักงานเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และเลขานุการดังกล่าวมีหน้าที่ตรวจสอบการจัดเก็บภาษีอากร และรับเรื่องราวร้องเรียนกล่าวหาเจ้าพนักงานที่จัดเก็บภาษีอากรโดยมิชอบ ในทำนองเดียวกับ Treasury Men ของสหรัฐอเมริกา⁷

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

⁶ พงษ์ภักดิ์ เรียงเครือ, “การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตฝ่ายบริหาร,” ใน การประชุมเชิงวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 “กระบวนการยุติธรรมกับบทบาทการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน”, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, 2549), หน้า 144.

⁷ สุรพล นิติไกรพจน์, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 27-28.

ภายหลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 คณะปฏิวัติต้องการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดความคล่องตัวและลดหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน จึงได้รวมภารกิจของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ และคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร (ก.ต.ภ.) เข้าด้วยกัน และเปลี่ยนเป็นสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 และ 217 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ.2515 โดยมีเลขาธิการเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงาน จากนั้นจึงได้จัดตั้ง “คณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.)” ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 324 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 คณะกรรมการดังกล่าวประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 5 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยมีเลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ระบบการตรวจสอบการทุจริตตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 324 นี้ ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ไว้ดังนี้⁸

- (1) กำหนดแผนและวิธีการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ
- (2) กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบแบบแผน ไม่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม หรือเดือดร้อนแก่ประชาชน
- (3) กำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับภาษีอากร และรายได้อื่นของรัฐ
- (4) รายงานการปฏิบัติราชการต่อนายกรัฐมนตรี
- (5) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ

นอกจากนี้ ในส่วนที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดที่เกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐนั้น ให้เลขาธิการคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเพื่อเป็นเครื่องมือในการสืบสวนสอบสวน และรวบรวมพยานหลักฐาน ดังนี้⁹

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

(1) เข้าไปในเคหสถาน สถานที่ใดๆ หรือยานพาหนะใดๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่บุคคลประกอบกิจการอันเกี่ยวกับการที่จะเข้าไปตรวจสอบตรวจตรา หรือในขณะที่มีบุคคลกระทำความผิด สอบถามบุคคลใดๆ ตรวจสอบ ตรวจตรา ตรวจค้นบัญชีเอกสาร หรือวัตถุใดๆ หรือมีอำนาจยึดบัญชีเอกสาร หรือวัตถุนั้น

(2) มีหนังสือสอบถามส่วนราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น องค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ หรืองานใดๆ

(3) มีหนังสือเรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำ หรือให้บัญชีเอกสาร หรือวัตถุใดๆ มาเพื่อประกอบการพิจารณา หรือเรียก หรือส่งบุคคลในสถานที่ หรือยานพาหนะที่กำลังทำการตรวจ ให้ปฏิบัติการได้เท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการตรวจ

ยิ่งไปกว่านั้น เจ้าพนักงาน ก.ต.ป. ยังมีอำนาจจับกุมบุคคลซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อว่าได้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากร หากบุคคลใดขัดขวางหรือไม่ให้ความสะดวกแก่เจ้าพนักงาน หรือไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งบัญชีเอกสาร หรือวัตถุใดที่เรียก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เมื่อพิจารณาระบบการตรวจสอบการทุจริตภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) แล้วจะเห็นได้ว่า ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ไว้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสามารถตรวจ ค้น และจับกุมบุคคลที่ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดได้ ต่อประเด็นปัญหานี้เองที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันว่าอำนาจเหล่านี้ได้กลายเป็นเครื่องมือของรัฐที่ถูกใช้ไปในทางที่มีขอบ แทนที่จะเป็นกลไกในการตรวจสอบการทุจริตให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ความข้อนี้เป็นเหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งในการยกเลิกคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ไป ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516

จากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด อาจสรุปถึงลักษณะสำคัญของการตรวจสอบการทุจริตที่มีมาตรการพิเศษ และองค์กรที่ทำหน้าที่ขึ้นโดยเฉพาะในช่วงพ.ศ.2488 - พ.ศ.2516 ได้ 3 ประการ ดังนี้¹⁰

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

(1) ระยะเวลาในการบังคับใช้สั้น จะเห็นได้จากระบบการตรวจสอบการทุจริตตามพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ.2488 และพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ.2490 มีระยะเวลาการบังคับใช้เพียงปีเศษเท่านั้น หรือกรมตรวจราชการแผ่นดินที่จัดตั้งขึ้นในปีพ.ศ.2496 ก็ถูกยุบไปในปีพ.ศ.2503 ส่วนการตรวจสอบการทุจริตโดยคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร (ก.ต.ภ.) และคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) แม้จะมีระยะเวลาการบังคับใช้ที่ยาวพอสมควร แต่ก็ถูกครหาว่าเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการใช้อำนาจโดยมิชอบ และถูกยุบเลิกไปหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ในที่สุด

(2) การตรวจสอบการทุจริตยังไม่เป็นระบบ และไม่มีความต่อเนื่อง มาตรการตรวจสอบการทุจริตตลอดระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ.2488 – พ.ศ.2516 เกิดขึ้นโดยปราศจากการออกแบบโครงสร้างและกลไกให้เป็นระบบและมีมาตรฐานเพียงพอที่จะเป็นแกนหลักให้แก่สังคมไทย กล่าวคือไม่มีการศึกษาวิเคราะห์ทางวิชาการให้ “ตกผลึก” ว่าสมควรสร้างระบบการตรวจสอบการทุจริตอย่างไรให้เหมาะสม แต่ระบบการตรวจสอบการทุจริตที่มีอยู่เป็นไปอย่างกระจัดกระจาย และเปลี่ยนแปลงกลับไปกลับมาหลายครั้งสุดแต่แต่ความต้องการของผู้ถืออำนาจรัฐ

(3) การตรวจสอบการทุจริตยังไม่มีประสิทธิภาพ ข้อสรุปประการนี้เราอาจพิสูจน์ได้จากการทุจริตที่ยังคงปรากฏขึ้นอย่างต่อเนื่อง ภายใต้ระบบการตรวจสอบการทุจริตที่ดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ.2488 – พ.ศ.2516 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ระบบดังกล่าวไม่สามารถตรวจสอบการทุจริตของผู้ถืออำนาจรัฐในสมัยนั้นได้ จะเห็นได้จากกรณีของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร ที่ต้องรอเวลาจนกระทั่งพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสียก่อนข้อเท็จจริงจึงปรากฏขึ้นว่ามีการทุจริตและได้ทรัพย์สินมาโดยมิชอบ อันนำมาซึ่งการสั่งยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดิน แสดงให้เห็นว่าระบบการตรวจสอบการทุจริตที่มีอยู่ไร้ประสิทธิภาพ แต่เป็นเพียง “ฉาบบังหน้า” ที่ใช้อ้างต่อประชาชนว่ารัฐบาลมีความจริงจังในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่แท้ที่จริงแล้วกลับเป็นตัวผู้นำรัฐบาลเสียเองที่มีพฤติการณ์ทุจริต

4.1.2 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในยุคที่สอง (พ.ศ. 2517-2540): การตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.)

ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 รัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ เล็งเห็นถึงความสำคัญของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพราะตระหนักดีว่าปัญหาการทุจริตในสังคมไทยที่เรื้อรังมายาวนานมีผลกระทบต่อเสถียรภาพ และความน่าเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลและการเมืองไทย ประกอบกับมีเสียงเรียกร้องจากประชาชนที่ไม่ต้องการพบประสบการณ์อันเลวร้ายที่ผู้มีอำนาจรัฐเบียดบังเอาประโยชน์ของชาติไปเป็นประโยชน์ของตน ด้วยเหตุนี้ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ.2517 แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ขึ้น ซึ่งประกอบไปด้วย¹¹

(1) นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี	ประธานกรรมการ
(2) นายสุกิจ นิมมานเหมินทร์ รองนายกรัฐมนตรี	รองประธานกรรมการ
(3) นายประกอบ หุตะสิงห์	กรรมการ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม	
(4) นายสรรเสริญ ไกรจิตติ	กรรมการ
(5) นายสุพัฒน์ สุธาธรรม	กรรมการ
(6) พล.ต.ต.อรรถสิทธิ์ สิทธิสุนทร	กรรมการและเลขานุการ
(7) นายเอกฤษ มงคลนาวิน	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ป. ชุดดังกล่าวยังไม่ทันได้จัดให้มีการประชุม นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ก็ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ถูกยุบเลิกไปด้วย จนกระทั่งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 2 จึงมีคำสั่งลงวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2517 แต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ขึ้นใหม่

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ชุดดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่มาจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2517 ก็ถูกยุบเลิกไป รวมสรุปผลงานของคณะกรรมการในระหว่างระยะเวลาดังกล่าวได้ ดังนี้

- เรื่องที่เข้าสู่การพิจารณา รวม 434 เรื่อง

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

- พิจารณาดำเนินการแล้วเสร็จ 143 เรื่อง
- ส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน และคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ 194 เรื่อง
- ตรวจสอบพบว่ามีการทุจริตและมอบให้ต้นสังกัดดำเนินการต่อ 30 เรื่อง
- แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนข้อเท็จจริงและสอบสวนทางวินัย 20 เรื่อง

จากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังกล่าว พิสูจน์ให้ประชาชนเห็นว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นไปอย่างได้ผล แต่เนื่องจากเป็นเพียงคณะกรรมการเฉพาะกิจที่ตั้งขึ้นมาชั่วคราวโดยไม่มีกฎหมายรองรับ สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญจึงหดยกประเด็นที่ว่าสมควรให้รัฐธรรมนูญบัญญัติถึงองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้น โดยเฉพาะหรือไม่ขึ้นพิจารณาด้วย และข้อเสนอหนึ่งที่ได้รับการยอมรับในชั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญก็คือ การบัญญัติให้มีผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม เมื่อร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 2 บทบัญญัติในเรื่องนี้ก็ถูกตัดทิ้งไป ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จึงปราศจากบทบัญญัติที่กำหนดโครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตโดยเฉพาะ แต่ก็มีบทบัญญัติในมาตรา 66 ซึ่งอยู่ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐว่า “รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ และพึงดำเนินการทุกทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ”¹²

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จะไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรขึ้นทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตโดยเฉพาะ แต่เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เดิมประสบความสำเร็จและเป็นที่ยอมรับ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจึงเห็นความจำเป็นในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรในลักษณะดังกล่าวขึ้นอย่างถาวร ประกอบกับมีบทบัญญัติในมาตรา 66 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ดังที่กล่าวมาแล้ว ด้วยเหตุนี้ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.... เข้าสู่สภา รวมทั้งสิ้น 3 ร่าง ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาล ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดย พ.อ.สมคิด ศรีสังคม และร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวรวมกันไปทั้ง 3 ร่าง ในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติให้ความเห็นชอบเป็นพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เมื่อ

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

วันที่ 24 มกราคม พ.ศ.2518 โดยประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 3 มีนาคม พ.ศ.2518 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ.2518 โดยมีเหตุผลประกอบการตราพระราชบัญญัติว่า “เนื่องด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นนโยบายที่สำคัญสำหรับรัฐบาลจะต้องดำเนินการต่อไปให้ได้ผลอย่างจริงจัง และในการนี้สมควรที่จะมอบหมายภาระหน้าที่อันนี้ให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน และเพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไปตามมติของคณะกรรมการ จึงจำเป็นต้องจัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”¹³

ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว พระมหากษัตริย์จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน ตามที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ (มาตรา 4) โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 2 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้อีกวาระหนึ่ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่า 2 วาระไม่ได้ ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามกฎหมาย

คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นหน่วยงานธุรการ มีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และอยู่ในกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 พ.ศ.2518 มีเลขานุการเป็นผู้บังคับบัญชา

การจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 นอกจากจะทำให้มีองค์กรพิเศษขึ้นมารับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยเฉพาะแล้ว องค์กรดังกล่าวยังมีภารกิจสำคัญในการเสนอมาตรการเชิงนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการต่อคณะรัฐมนตรีอีกด้วย¹⁴

อนึ่ง มีข้อควรสังเกตว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 ได้รับการพิจารณาและให้ความเห็นชอบอย่างรวดเร็วรวมระยะเวลาที่อยู่

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32-33.

¹⁴ พงษ์ภักดิ์ เรียงเครือ, “การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตฝ่ายบริหาร,” ใน การประชุมเชิงวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 “กระบวนการยุติธรรมกับบทบาทการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน”, หน้า 145.

ในขั้นตอนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพียง 3 เดือนเท่านั้น ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนต่างเห็นพ้องต้องกันว่าจำเป็นต้องมีกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ ประกอบกับเป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์ชาติปีไทยแบ่งบานภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 บังคับใช้มาได้ระยะหนึ่งก็มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530 ประเด็นที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมได้แก่ ประเด็นที่เกี่ยวกับบทนิยามของเจ้าหน้าที่ของรัฐ วาระการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการ กรรมการ เลขาธิการ และรองเลขาธิการ และกระบวนการสืบสวนและพิจารณาวินิจฉัยทั้งในทางวินัย ทางอาญา และสำนวนผิดปกติ โดยสรุปแล้วกฎหมายฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญที่สมควรพิจารณาสรุปได้รวม 4 ประเด็น ดังนี้¹⁵

ประเด็นแรก องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน กับเลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง ซึ่งแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความรู้ความชำนาญในวิชาการ หรือกิจการต่างๆโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน หรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การใดๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร ประธานกรรมการและกรรมการมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 2 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้อีกวาระหนึ่ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่า 2 วาระไม่ได้ คณะกรรมการ ป.ป.ป มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) เสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ต่อคณะรัฐมนตรี

(2) เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์ และหนี้สินตามรายการ วิธีการ และเวลาตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

¹⁵ สุรพล นิติไกรพจน์, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 33.

(3) สืบสวนสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงเมื่อมีผู้กล่าวหาร้องเรียน หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต หรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

(4) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการต่างๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(5) รายงานผลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่พร้อมทั้งข้อสังเกตต่อนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ภายในเดือนตุลาคมทุกปี (สิ้นปีงบประมาณ) แล้วพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปีนั้น

(6) สืบสวนสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงเมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ หรือมีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจดังนี้¹⁶

(1) มีหนังสือสอบถามส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ หรืองานใดๆ และเมื่อส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจได้รับหนังสือสอบถามแล้ว จะต้องชี้แจงข้อเท็จจริงที่ได้มีการสอบถามทุกครั้งภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือสอบถาม ในกรณีที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องใช้เวลาในการชี้แจงข้อเท็จจริงเกินกำหนดเวลา 30 วัน ให้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้สอบถามก่อนวันสิ้นกำหนดพร้อมทั้งเหตุผล โดยขอขยายระยะเวลาได้ครั้งละไม่เกิน 30 วัน แต่รวมระยะเวลาทั้งหมดต้องไม่เกิน 90 วัน

(2) มีหนังสือเรียกบุคคลใดๆที่เกี่ยวข้องกับกรณีสืบสวนและสอบสวนมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งบัญชีเอกสาร หรือวัตถุใดๆที่จำเป็นต่อการสอบสวนมาเพื่อประกอบการพิจารณา หรือแจ้งให้บุคคลใดๆดังกล่าวให้ถ้อยคำ หรือส่งบัญชีเอกสาร หรือวัตถุใดๆที่จำเป็นแก่การสอบสวนแก่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือเพื่อการนั้น

(3) ตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาสอบสวน หรือปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ คณะกรรมการมอบหมาย

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 34-35.

(4) ในการพิจารณาสอบสวน ถ้าคณะกรรมการเห็นว่ากรณีใดมีเหตุผลสมควรให้ส่งพักราชการข้าราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียน ก็ให้รายงานนายกรัฐมนตรืเพื่อทราบ และส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียนส่งพักราชการ หรือพนักงานเพื่อรอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการ เว้นแต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ให้คณะกรรมการส่งเรื่องและความเห็นไปยังปลัดกระทรวงยุติธรรม เพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

ประเด็นที่สอง สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

สำนักงาน ป.ป.ป. มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการและปฏิบัติงานธุรการอื่นๆ โดยมีเลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงาน ป.ป.ป. และจะให้มีรองเลขานุการเป็นผู้ช่วยก็ได้ ซึ่งเลขานุการนี้ได้รับการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเป็นเวลาเกิน 4 ปีไม่ได้

ประเด็นที่สาม บุคคลผู้อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

บุคคลผู้อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป.คือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ซึ่งมีบทนิยามอยู่ในมาตรา 3 ได้แก่ (1) ข้าราชการ (2) พนักงานส่วนท้องถิ่น (3) พนักงาน หรือบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ (4) ผู้บริหารท้องถิ่น (5) สมาชิกสภาท้องถิ่น (6) กำนันผู้ใหญ่บ้าน (7) กรรมการ อนุกรรมการ และลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ

อนึ่ง มีข้อควรสังเกตด้วยว่า คำว่า “ข้าราชการ” นั้น ครอบคลุมถึงข้าราชการทุกประเภท อันรวมถึงข้าราชการการเมืองด้วย ดังนั้น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือข้าราชการการเมืองอื่นใดย่อมถือเป็นข้าราชการ จึงเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามกฎหมายนี้ ส่งผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. อย่างไรก็ตาม คำว่า “ข้าราชการ” นี้ หากรวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาไม่ ดังนั้น ถ้าบุคคลใดเป็นข้าราชการการเมือง และดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาด้วยแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะดำเนินการสอบสวนได้ เฉพาะกรณีที่บุคคลนั้นปฏิบัติหน้าที่ในสถานะของข้าราชการการเมืองเท่านั้น จะก้าวล่วงไปสอบสวนในกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่ในสถานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้¹⁷

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

ประเด็นที่สี่ การมีมติชี้มูลความผิด

การสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. อาจมีมติชี้มูลความผิดต่อผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียนได้ 3 ลักษณะ ดังนี้¹⁸

(1) ความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบ และส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น เพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป โดยผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และต้องแจ้งผลให้คณะกรรมการทราบทุก 30 วัน

(2) ความผิดทางอาญา ให้ประธานกรรมการรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบ และแจ้งต่อพนักงานสอบสวน ดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

(3) ความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. แจ้งพนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน และเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษ ไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก

การตรวจสอบการทุจริตโดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดำเนินการมาตามปกติจนกระทั่งเกิดเหตุการณ์รัฐประหารรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ภายใต้การนำของ พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 ประเด็นเรื่องการทุจริตประพตติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็กลับมาเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อีกครั้งหนึ่ง เพราะในการรัฐประหารในครั้งนั้นคณะ รสช. ได้ให้เหตุผลไว้ข้อหนึ่งว่า นักการเมืองมีพฤติการณ์ฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้ในเวลาต่อมาคณะ รสช. จึงออกประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 เรื่องให้อายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สิน แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน (คตส.) เพื่อทำหน้าที่พิจารณารายชื่อนักการเมืองที่มีพฤติการณ์อันสื่อแสดงให้เห็นว่ามีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติวิสัยของผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริต

คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้ดำเนินการโดยมีสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นกลไกสำคัญ ในที่สุดคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้เสนอให้คณะ รสช. อายัดทรัพย์สินนักการเมืองรวม 25 คน และต่อมาก็ได้มีมติยึดทรัพย์สินนักการเมืองที่ถูกอายัดทรัพย์สินจำนวน 10 คน อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมานักการเมืองที่ถูกยึดทรัพย์ได้ยื่นคำร้องคัดค้านคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินต่อศาล โดยอาศัยสิทธิตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

ฉบับที่ 26 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2535 ที่อนุญาตให้ผู้ถูกคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีมติให้ ยื่นคำร้องพิสูจน์ต่อศาลได้ โดยให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลแพ่งเพื่อให้ศาลแพ่งรวบรวมคำร้องส่งไปยังศาลฎีกา เพื่อให้มีคำวินิจฉัยชี้ขาด ในท้ายที่สุดศาลฎีกาได้มีคำวินิจฉัยของศาลฎีกาที่ 913/2536 (ที่ประชุมใหญ่) วินิจฉัยว่าประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ข้อ 2 และข้อ 6 มีผลเป็นการตั้ง คณะบุคคลซึ่งมิใช่ศาลให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเช่นเดียวกับศาล ทั้งออกและใช้กฎหมายที่มี โทษอาญาย้อนหลังไปลงโทษบุคคลเป็นการขัดต่อประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประกาศ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ข้อ 2 และข้อ 6 จึงขัดหรือแย้งต่อธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 มาตรา 30 บรรคแรก ใช้บังคับไม่ได้ จึงมีคำสั่งให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินที่เกี่ยวกับผู้ร้อง¹⁹

แม้การตรวจสอบการทุจริตภายใต้การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในระหว่าง ระยะเวลาหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 จะเป็นระบบยิ่งขึ้นและแก้ไขข้อบกพร่องที่มีอยู่เดิมได้บ้าง แต่ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งเหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้การตรวจสอบการทุจริตของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการยังไม่มีประสิทธิภาพ และ ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร คือ บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ ประพฤติมิชอบในวงราชการมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ อาจสรุปได้ดังนี้²⁰

- (1) ไม่มีการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการ ป.ป.ป. ไว้อย่างชัดเจนแต่กลับใช้ถ้อยคำ กว้างๆว่า “บุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความรู้ความชำนาญในวิชาการ หรือกิจการต่างๆ”
- (2) กรรมการ ป.ป.ป.ยังดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการได้ในเวลาเดียวกัน ทำให้อยู่ได้บังคับ บัญชาของฝ่ายการเมือง ซึ่งอาจเป็นผู้ถูกตรวจสอบทุจริตเสียเอง
- (3) วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ ป.ป.ป. มีระยะเวลาสั้นเพียง 2 ปีเท่านั้น
- (4) สำนักงาน ป.ป.ป. ไม่มีความเป็นอิสระ แต่เป็นหน่วยงานปกติในสายการบังคับบัญชา ของสำนักนายกรัฐมนตรีเท่านั้น
- (5) บุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่ครอบคลุมไปถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 38-39.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

(6) ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจเพียงเรียกหรือแจ้งบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งบัญชีเอกสารหรือวัตถุใดๆ เท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจค้น ยึด หรืออายัดได้ การแสวงหาพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น

(7) การดำเนินการให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในกรณีที่ว่ารวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นปกติใช้ระยะเวลานานและไม่ทันท่วงที

จากข้อบกพร่องต่างๆ เหล่านี้ นำมาซึ่งความพยายามในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกลไกการตรวจสอบการทุจริตเสียใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่มีความเป็นกลางและอิสระขึ้นทำหน้าที่แทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.)

อนึ่ง อาจสรุปลักษณะสำคัญของการตรวจสอบการทุจริตที่มีมาตรการพิเศษ และองค์กรที่ทำหน้าที่ขึ้นโดยเฉพาะในช่วง พ.ศ.2517-พ.ศ.2540 ได้ 2 ประการ ดังนี้²¹

ประการแรก การตรวจสอบการทุจริตเป็นระบบมากขึ้น ตั้งแต่ พ.ศ.2517-พ.ศ.2540 โดยการตรวจสอบการทุจริตอยู่ภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอย่างต่อเนื่อง และไม่กระจัดกระจายเหมือนในช่วงที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าไม่มีการสร้างระบบตรวจสอบทุจริตเฉพาะกิจที่ตั้งขึ้นมาชั่วคราวดังเช่นในอดีตอีก เว้นแต่มีสถานการณ์ทางการเมืองที่พิเศษหรือผิดปกติดังเช่นในสมัย รสช. ที่จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน (คตส.) ขึ้น

ประการที่สอง การตรวจสอบการทุจริตโดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยพิจารณาจากผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาแล้ว จะพบว่าผลงานเป็นรูปธรรมที่น่าตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้มีไม่มาก และที่ถูกลงโทษก็เป็นเพียงข้าราชการชั้นผู้น้อย สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง เช่น รัฐมนตรีไม่เคยถูกคณะกรรมการ ป.ป.ป. ชี้มูลความผิด ทั้ๆที่ปรากฏให้เห็นเป็นข่าวอยู่เสมอว่าผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้นน่าจะมีการทุจริตและประพฤติมิชอบจริงๆ ดังจะเห็นได้จากการตรวจสอบถึงระดับรัฐมนตรี จำเป็นต้องใช้มาตรการพิเศษในสมัย รสช. ซึ่งมีอำนาจเด็ดขาด ซึ่งหากใช้มาตรการที่มีอยู่โดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็คงไม่สามารถทำให้สำเร็จได้

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41-42.

4.1.3 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในยุคที่สาม (พ.ศ. 2540-ปัจจุบัน): การตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีการทุจริตและประพฤติมิชอบเกิดขึ้นมากมายทั้งในแวดวงการเมืองและราชการ แต่กลไกการตรวจสอบที่มีอยู่ก็ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการป้องกันและปราบปรามได้ ดังจะเห็นได้ว่าวิกฤติการณ์ทางการเมืองในแต่ละครั้งมักมีสาเหตุประการหนึ่งมาจากการทุจริตประพฤติมิชอบของผู้มีอำนาจรัฐ ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีกระแสการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ.2535 ประเด็นการตรวจสอบการทุจริตจึงได้ถูกหยิบยกขึ้นเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการปฏิรูปการเมืองด้วย

ในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปะอาชา ในปีพ.ศ.2538 ได้มีการประกาศนโยบายสำคัญประการหนึ่ง คือ เร่งรัดให้มีการปฏิรูปการเมืองโดยผลักดันให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในหมวด 12 ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำหนดให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันเป็นกลไกสำคัญในการปฏิรูปการเมือง ในที่สุดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองก็ถือกำเนิดขึ้นในวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ.2540 โดยมีเจตนารมณ์สำคัญประการหนึ่งคือ มุ่งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างสุจริต โดยมีมาตรการที่ทำให้เจตนารมณ์ดังกล่าวบรรลุผลคือ บทบัญญัติในหมวด 10 ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตั้งแต่มาตรา 291- มาตรา 311 ซึ่งได้ปรับปรุงโครงสร้างและกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเสียใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ขึ้นเป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ²²

การจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีสาเหตุสำคัญจากข้อบกพร่องและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับคณะกรรมการ ป.ป.ป. สรุปได้ 3 ประการด้วยกัน ดังนี้

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 42-43.

(1) การปราศจากความเป็นกลางและอิสระ²³

คณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงาน ป.ป.ป. ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530 มีความไม่เป็นกลาง และขาดความเป็นอิสระทั้งในด้านการปฏิบัติหน้าที่ การบริหารงานบุคคล และการงบประมาณ ในส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เหตุดังกล่าวปรากฏให้เห็นในหลายประการ ตั้งแต่ลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่กำหนดว่าต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน หรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การใดๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไรเท่านั้น หาได้ห้ามไปถึงการเป็นข้าราชการประจำไม่ ความข้อนี้กระทบถึงความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นอย่างมาก กล่าวคือ ถ้ากรรมการ ป.ป.ป. ดำรงตำแหน่งทั้งสองสถานะคือ เป็นทั้งกรรมการ ป.ป.ป. และเป็นข้าราชการประจำแล้ว กรรมการ ป.ป.ป. ก็อาจปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่เป็นกลางและขาดความอิสระได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าไปตรวจสอบบุคคลที่เป็นผู้บังคับบัญชาของตนในระบบราชการ อาจเกิดความเกรงใจ และอาจถูกแทรกแซงในการปฏิบัติหน้าที่ได้ เพราะโครงสร้างการตรวจสอบใดก็ตามที่กำหนดให้บุคคลผู้ตรวจสอบอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของบุคคลผู้ถูกตรวจสอบ โครงสร้างการตรวจสอบนั้นย่อมไม่สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแน่นอน นอกจากนี้ การดำรงตำแหน่งที่อยู่ในสองสถานะในเวลาเดียวกันดังกล่าวทำให้มีภารกิจมากมาย จนอาจส่งผลให้บุคคลดังกล่าวไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการ ป.ป.ป. อย่างเต็มกำลังเท่าที่ควร

ลักษณะที่แสดงให้เห็นถึงการขาดความเป็นกลางและอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ป. อีกข้อหนึ่งคือ การที่กฎหมายกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรเป็นประธานคณะกรรมการ ป.ป.ป. และกรรมการ ป.ป.ป. ให้รัฐสภาเห็นชอบนั้น อาจเป็นการเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีเสนอรายชื่อบุคคลที่เป็นพรรคพวกเดียวกันกับตน ประกอบกับกฎหมายไม่ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการ ป.ป.ป. ไว้โดยละเอียด แต่ใช้ถ้อยคำที่กินความกว้างว่า “บุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความรู้ความชำนาญในวิชาการ หรือกิจการต่างๆ...” ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่มีลักษณะเป็นนามธรรมมากเช่นนี้ ยิ่งเป็นการเปิดโอกาสให้การเสนอรายชื่อบุคคลที่เป็นพรรคพวกเดียวกันกระทำได้ง่ายขึ้น

ประเด็นของการเชื่อมโยงการได้มาซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. เข้ากับคณะรัฐมนตรี และรัฐสภาดังกล่าว ยิ่งกระทบถึงความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มากขึ้น เมื่อพิจารณาถึง

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 45-48.

วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ ป.ป.ป. กล่าวคือ กฎหมาย ป.ป.ป.กำหนดให้ประธานกรรมการ ป.ป.ป. และกรรมการ ป.ป.ป. มีวาระการดำรงตำแหน่งสั้นเพียง 2 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้อีกวาระหนึ่ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ การที่กฎหมายกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้เช่นนี้ นอกจากจะทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการปฏิบัติงานแล้ว ยังกระทบถึงความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ ป.ป.ป.อีกด้วย เพราะเมื่อใกล้จะหมดวาระการดำรงตำแหน่ง กรรมการ ป.ป.ป. ก็อาจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความพะวักพะวง และเกรงใจต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในฐานะเป็นผู้เสนอชื่อและให้ความเห็นชอบ ด้วยเกรงว่าหากตนปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มกำลังจนไปกระทบกับผู้มีอำนาจแต่งตั้งแล้ว ก็อาจไม่ได้รับการแต่งตั้งเข้าดำรงตำแหน่งอีกวาระหนึ่ง

ที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดนี้เป็นลักษณะที่แสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นกลาง และไม่เป็นอิสระในส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. แต่สำหรับสำนักงาน ป.ป.ป.ก็ประสบปัญหาดังกล่าวเช่นเดียวกัน กล่าวคือ สำนักงาน ป.ป.ป. มีสถานะเป็นส่วนราชการเทียบเท่ากรมในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงาน ป.ป.ป. การมีโครงสร้างในลักษณะนี้ย่อมกระทบถึงความเป็นอิสระในหลายประการ ตั้งแต่การบริหารงานบุคคลภายในสำนักงาน ป.ป.ป. ที่นายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักนายกรัฐมนตรี ย่อมมีอำนาจแต่งตั้ง โยกย้าย พิจารณาความดีความชอบ ตลอดจนลงโทษทางวินัยข้าราชการในสำนักงาน ป.ป.ป.ได้ อันเป็นช่องทางให้ฝ่ายบริหารสามารถเข้าแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ป.ได้ โดยผ่านทางระบบการบริหารงานบุคคล ในด้านการงบประมาณก็เช่นกัน การของงบประมาณของสำนักงาน ป.ป.ป. ต้องดำเนินการโดยผ่านสำนักงบประมาณเหมือนกับกรมอื่นๆ อันทำให้ฝ่ายบริหารเข้าแทรกแซงโดยการพิจารณาตัดลดงบประมาณจนอาจทำให้สำนักงาน ป.ป.ป. ขาดแคลนงบประมาณอันเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งส่งผลถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานได้

ความไม่เป็นอิสระของสำนักงาน ป.ป.ป. ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในสำนักงาน ป.ป.ป.อย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้จากเมื่อพิจารณาถึงภาระหน้าที่ของข้าราชการเหล่านี้จะพบว่า มีหน้าที่อยู่ทั้ง 2 ด้าน กล่าวคือ ด้านหนึ่ง ต้องดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. แต่อีกด้านหนึ่งต้องดำเนินการตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาในสำนักนายกรัฐมนตรี ปัญหาที่ต้องขบคิดจะไม่เกิดขึ้นถ้าหากเมื่อใดก็ตามที่ภาระหน้าที่ทั้ง 2 ด้านมีความสอดคล้องและกลมกลืนกัน เมื่อนั้นข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ป. ก็ดำเนินการได้อย่างเต็มที่ แต่ในทางตรงกันข้าม เมื่อใดก็ตามที่ภาระหน้าที่ทั้ง 2 ด้านขัดแย้งกันเอง ก็เป็นที่สงสัยว่าข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ป. จะเลือกดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือดำเนินการตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาในสำนักนายกรัฐมนตรี ภายใต้สถานการณ์ที่นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนัก

นายกรัฐมนตรียังคงมีอำนาจสั่งการในฐานะผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานบุคคลในสำนักงาน ป.ป.ป. ได้เช่นนี้

จากที่กล่าวมาทั้งหมด เป็นสภาพปัญหาของการปราศจากความเป็นกลางและอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงาน ป.ป.ป. ซึ่งสรุปได้ดังนี้

- กรรมการ ป.ป.ป. สามารถดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำในเวลาเดียวกันได้
- คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ป. โดยให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ
- คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการป.ป.ช. ได้มีการกำหนดไว้ไม่ชัดเจนนัก
- กรรมการ ป.ป.ป. มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 2 ปี และอาจดำรงตำแหน่งต่อได้อีกวาระหนึ่ง
- การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ ป.ป.ป. จะเป็นไปโดยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่มีการกำหนดเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเอาไว้โดยแจ้งชัด
- สำนักงาน ป.ป.ป. มีสถานะเป็นส่วนราชการเทียบเท่ากรมในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

(2) การมีอำนาจหน้าที่จำกัด²⁴

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530 มีขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่จำกัดอันเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งสภาพดังกล่าวปรากฏให้เห็น 2 ลักษณะ ดังนี้

ลักษณะแรก ขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่ครอบคลุมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา โดยกฎหมายกำหนดให้บุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้แก่ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ซึ่งมีนิยามอยู่ในมาตรา 3

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 48-49.

อันได้แก่ ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรรมการ อนุกรรมการ และ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ

เมื่อพิจารณาจากนิยามของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” แล้ว จะเห็นว่าบุคคลที่อยู่ภายใต้ การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ล้วนแล้วแต่เป็นฝ่ายบริหารทั้งสิ้น โดยไม่รวมถึงฝ่ายนิติ บัญญัติ อันได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา จริงอยู่ในกรณีที่บุคคลใดดำรง ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน บุคคลนั้นก็อยู่ ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ด้วย แต่ย่อมเป็นการถูกตรวจสอบในสถานะรัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นข้าราชการการเมืองอันเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายนี้ โดยไม่ได้ถูกตรวจสอบในสถานะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาแต่ประการใด ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงสภาพภารกิจ และ อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการนิติบัญญัติแล้ว จะเห็นได้ว่าโดยปกติก็ไม่น่าจะมีผลประโยชน์มากมายที่จะกระตุ้นให้เกิดการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ได้ ดังนั้น ก็น่าจะเป็นการเหมาะสมที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ควรที่จะไม่มีอำนาจตรวจสอบ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา อย่างไรก็ตาม สมมติฐานดังกล่าวไม่อาจนำมาใช้ได้กับ สังคมไทย ซึ่งมีบริบททางการเมืองเฉพาะที่แตกต่างไปจากสังคมอื่นๆ และในความเป็นจริงแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาต่างก็มีอำนาจและมีอิทธิพลมากต่อการปฏิบัติงานของ หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ลักษณะที่สอง การไม่มีอำนาจตรวจ ค้น ยึด หรืออายัดทรัพย์สิน เป็นเครื่องมือใน การตรวจสอบการทุจริต แม้คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะมีอำนาจเรียกหรือแจ้งบุคคลใดๆที่เกี่ยวข้องกับ กรณีการสืบสวนสอบสวนมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งบัญชีเอกสารหรือวัตถุใดๆที่จำเป็นแก่การสอบสวน มาประกอบการพิจารณาได้ แต่กฎหมายก็ได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่จะเข้าไปตรวจสอบ เกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาในสถาบัน หรือหน่วยงานต่างๆได้เอง และในทางปฏิบัติในหลาย กรณีเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหนังสือไปขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งข้อมูลมาให้ หรือเชิญบุคคล มาให้ถ้อยคำก็มักจะได้รับการบ่ายเบี่ยง หรือปฏิเสธ โดยให้เหตุผลว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มี อำนาจเข้าไปก้าวล่วงเรื่องของหน่วยงานนั้นๆ การที่จะได้ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาจึง ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ยิ่งถ้าบุคคลที่ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ ระดับสูงและมีทรัพย์สินมาก อำนาจอิทธิพลที่จะขัดขวางการสืบสวนก็จะยิ่งมีมาก ความร่วมมือของผู้ ที่เกี่ยวข้องที่จะให้ข้อมูลก็จะลดลงตามไปด้วย ทำให้การสอบสวนมีความล่าช้า และไม่สามารถค้นหา ทรัพย์สินที่มีอยู่ตามที่ต่างๆได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับเงินที่ฝากอยู่ตามสถาบันการเงินต่างๆ

นอกจากนี้ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่สามารถตรวจ ค้น ยึด आयัดพยานหลักฐานต่างๆที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน จึงทำให้ผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกล้าที่จะทำลายพยานหลักฐาน และไม่ให้อเอกสารที่เป็นหลักฐานในคดี และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. เองก็ไม่อาจเข้าไปค้นในสถานที่ที่สงสัยว่าจะปรากฏเอกสารนั้นๆได้ ยิ่งทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และเป็นมูลเหตุที่สำคัญที่ทำให้ต้องยุติการดำเนินคดีไปเป็นจำนวนมาก

(3) การมีกระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจัยที่ไม่เหมาะสม²⁵

กระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงาน ป.ป.ป. มีความไม่เหมาะสมหลายประการไม่ว่าจะเป็นกรณีการตรวจสอบทรัพย์สินเพื่อพิสูจน์ความร้ายแรงผิดปกติ การสืบสวนและวินิจัยเพื่อชี้มูลความผิดทางวินัย ตลอดจนการสืบสวนสอบสวนและวินิจัยเพื่อชี้มูลความผิดทางอาญา

ในกรณีการตรวจสอบทรัพย์สินเพื่อพิสูจน์ความร้ายแรงผิดปกตินั้น มีข้อบกพร่องอันนำมาซึ่งความไม่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบหลายประการ ตั้งแต่การที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่อาจตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปเกิน 1 ปีได้ การไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แต่กลับเก็บบัญชีนั้นไว้เป็นความลับและไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะเข้าไปตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นไว้ก็ต่อเมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่าร้ายแรงผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ยิ่งไปกว่านั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะมีมติวินิจัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใดร้ายแรงผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติเพื่อแจ้งต่อพนักงานอัยการและนายกรัฐมนตรี้เพื่อดำเนินการต่อไปนั้น ก็ต้องใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด ตลอดจนขั้นตอนในการขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ก็ใช้ระยะเวลาานานกว่าจะดำเนินคดีถึงที่สุด

การใช้ระยะเวลานานกว่าจะดำเนินคดีถึงที่สุด เนื่องจากคดีประเภทนี้มักมีการต่อสู้คดีจนถึงที่สุด ประกอบกับคณะกรรมการ ป.ป.ป. เองก็ไม่มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาไว้ระหว่างดำเนินคดี เป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินไปให้แก่บุคคลอื่นเสียก่อน ทั้งนี้เพราะกรณีร้ายแรงผิดปกติ และมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกตินี้เป็นกรณีที่มีผลผูกพันเฉพาะตัวข้าราชการที่ถูกร้องเรียนเท่านั้นแต่ไม่รวมทรัพย์สินของบุตร ภรรยา และญาติพี่น้อง ดังนั้น เมื่อมีคำพิพากษาของศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน จึงมีทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50-51.

เพียงเล็กน้อย ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่ทำให้มาตรการควบคุมด้านนี้ไม่สัมฤทธิ์ผล และผู้กระทำผิดก็ยังคงได้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นอันเป็นเหตุให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัว และการปราบปรามคอร์รัปชันไม่ได้ผล

ในกรณีของการสืบสวนสอบสวนและวินิจัยเพื่อชี้มูลความผิดทางวินัย ก็ปรากฏข้อบกพร่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจเพียงแต่การชี้ว่าเรื่องที่สอบสวนมีมูลความผิดทางวินัยหรือไม่ จากนั้นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเพื่อพิจารณาใหม่ และส่งผลให้การสืบสวนสอบสวนและวินิจัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เกือบไม่มีความหมาย เพราะไม่จำเป็นที่ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกชี้มูลจะต้องเห็นพ้องตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติ กรณีเช่นนี้เท่ากับเป็นการเปิดช่องให้ผู้บังคับบัญชามีโอกาสปกป้องพรรคพวกของตนได้ ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาก็มีหลายกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมูลความผิดทางวินัย แต่ผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วกลับเห็นว่าไม่มีความผิด ความข้อนี้เป็นเหตุผลสำคัญที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้รับการขนานนามว่า “เสือกระดาษ”

สำหรับการสืบสวนสอบสวนและวินิจัยเพื่อชี้มูลความผิดทางอาญาก็เช่นเดียวกัน เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องแจ้งให้พนักงานสอบสวนรับไปดำเนินการต่อไป โดยพนักงานสอบสวนไม่จำเป็นต้องนำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มาเป็นหลักในการสอบสวน นอกจากนี้ การดำเนินคดีอาญาไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับเล็กๆ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงต่างก็อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลอาญา และใช้กระบวนการและวิธีพิจารณาเหมือนกันทั้งๆ ที่ในกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นอาจจำเป็นต้องมีกระบวนการและวิธีพิจารณาในศาลที่มีลักษณะพิเศษ เพราะเป็นบุคคลที่มีสถานะแตกต่างจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ

ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่มีมาแต่เดิม โดยมีความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ให้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นกลางและอิสระ และมุ่งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้ครอบคลุมทุกระดับและรอบด้านโดยกลไกที่มีประสิทธิภาพ²⁶

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 51-53.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นกลางและอิสระ เป็นองค์กรที่มีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเพื่อให้องค์กรดังกล่าวมีสถานะมั่นคง ไม่อาจถูกยุบเลิกเพื่อเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย จึงจำเป็นต้องสถาปนาขึ้นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดกระบวนการได้มาซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. อำนาจหน้าที่ และกระบวนการพิจารณาไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อมิให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ง่าย นอกจากนี้ เป็นที่ทราบกันดีว่าสภาพปัญหาหลักของการตรวจสอบการทุจริตโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ การปราศจากความเป็นกลางและการขาดความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงแก้ไขให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเป็นกลางและอิสระโดยการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้อย่างเหมาะสมและชัดเจน กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งที่ยาว และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว เปลี่ยนแปลงกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการ ป.ป.ช. เสียใหม่ โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาเสนอรายชื่อให้วุฒิสภาที่มีความเป็นกลางเลือก และกำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีความอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นโดยไม่ขึ้นอยู่กับองค์กรอื่น

อนึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับและรอบด้าน โดยอาศัยกลไกที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ตั้งแต่การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด รองอัยการสูงสุดไปจนถึงนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่น กรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจ หรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางการปกครอง

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับดังกล่าวเป็นไปอย่างรอบด้าน ทั้งการตรวจสอบความผิดทางวินัย ความผิดทางอาญา การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยมีการแบ่งแยกกระบวนการตรวจสอบทางกฎหมาย และทางการเมืองไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งแบ่งแยกการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปออกจากการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากนี้ สภาพปัญหาที่มีอยู่เดิมซึ่งเกิดจากกลไกการตรวจสอบก็ได้รับ

การแก้ไข ไม่ว่าจะเป็นการไต่สวนข้อเท็จจริง การตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การให้มีอำนาจขอให้ศาลออกหมายจับและหมายค้น การชี้มูลความผิดทางวินัยและทางอาญา ตลอดจนการกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้น รองรับสำหรับการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ

สำหรับที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.²⁷ นั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 297 กำหนดให้มีการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยคณะกรรมการสรรหาจำนวน 1 คน ซึ่งประกอบไปด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งคัดเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน ผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเพียง 5 คน โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาในส่วนที่เกี่ยวกับผู้แทนพรรคการเมืองได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ.2548 อันมีปัญหามาจากการที่มีพรรคการเมืองเพียง 4 พรรคที่มีสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมการสรรหาจะคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 256 เมื่อคณะกรรมการสรรหาได้ดำเนินการสรรหาผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ได้แล้ว ก็จจะนำรายชื่อเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ เมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ประธานวุฒิสภาจะเป็นผู้นำรายชื่อทูลเกล้าต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้ง รวมทั้งเป็นผู้สนองพระบรมราชโองการด้วย ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอีก 8 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี และอยู่ในตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 301 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ดังนี้ คือ²⁸

(1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเห็นต่อวุฒิสภา ตามมาตรา 305 หมวด 10 ส่วนที่ 3 การถอดถอนจากตำแหน่ง

²⁷ พงษ์ภักดิ์ เรียงเครือ, “การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตฝ่ายบริหาร,” ใน การประชุมเชิงวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 “กระบวนการยุติธรรมกับบทบาทการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชั่น”, หน้า 146.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 146-147.

(2) ใต้อำนาจข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเข้าใจเพื่อส่งสำนวนไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามหมวด 10 ส่วนที่ 4 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญ

(3) ใต้อำนาจและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สิน และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามหมวด 10 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

(5) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้น หรือระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี

(7) รายงานผลการตรวจสอบและผลปฏิบัติหน้าที่ พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี พร้อมทั้งนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(8) เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(9) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิก หรือเพิกถอนสิทธิ หรือเอกสารที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาต ให้สิทธิประโยชน์ หรือออกเอกสารสิทธิให้แก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

(10) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติ และค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชน หรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(11) ให้ความเห็นในการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(12) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

(13) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สำหรับอำนาจหน้าที่ตาม (13) ได้มีการตรากฎหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายอื่น ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ.2543

ตามมาตรา 302 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ประกอบกับพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 หมวด 10 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร มีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้บังคับบัญชา

สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นๆ ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 105 กำหนด โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้²⁹

(1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(2) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(3) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 148.

4.1.4 ปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังจากการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

ตลอดระยะเวลาของการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ถือได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถปฏิบัติภารกิจต่างๆที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติต่างๆที่เกี่ยวข้องได้ในระดับที่ดีพอสมควร และหากพิจารณาโดยคำนึงถึงเฉพาะแต่ความรู้โดยทั่วไปของสาธารณชนแล้ว อาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ได้รับการยอมรับในแง่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติภารกิจมากที่สุดองค์กรหนึ่ง

ดังนั้น จากวัตถุประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ในเรื่องการสร้างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสถาปนาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นเป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบความถูกต้องและความสุจริตของกระบวนการใช้อำนาจรัฐ จึงนับได้ว่าสามารถบรรลุจุดมุ่งหมาย สามารถใช้อำนาจปฏิบัติภารกิจให้มีประสิทธิผลชัดเจนและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังประสบปัญหาหลายประการในการใช้อำนาจป้องกันและปราบปรามการทุจริต ไม่ว่าจะเป็น ปัญหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ปัญหาการดำเนินนโยบายแก้ปัญหาคอร์รัปชันของรัฐบาล ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาความร่วมมือระหว่างประเทศ หรือปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้³⁰

4.1.4.1 ปัญหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รับผิดชอบการทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ การจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นการดำเนินการเพื่อพยายามแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันภายในประเทศซึ่งทวีความรุนแรงทุกขณะ อย่างไรก็ตาม แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นองค์กรที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่จากรายงานประจำปี พ.ศ.2543 พ.ศ.2544 พ.ศ.2545 และพ.ศ. 2546 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังประสบปัญหาอันสืบเนื่องมาจากการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 149-152.

ทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 89 ที่บัญญัติว่า “เมื่อพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้รับการร้องทุกข์จากผู้เสียหาย หรือผู้กล่าวโทษ หากเป็นกรณีการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม พนักงานสอบสวนต้องส่งเรื่องดังกล่าวมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 30 วัน...” ประกอบกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องร่วมเป็นอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงทุกเรื่อง และการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบการดำเนินคดีทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกกรณี ทำให้ภาระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีเพียง 9 ท่าน ต้องทำหน้าที่เป็นอนุกรรมการคนละมากกว่าหนึ่งร้อยคณะ ย่อมทำให้งานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปโดยล่าช้าและมีประสิทธิภาพต่ำ เมื่อพิจารณาจากระยะเวลายาวนานในการไต่สวน

นอกจากนี้ หน้าที่ความรับผิดชอบ และภารกิจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ยังกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ.2543 ส่งผลต่อปัญหาด้านปริมาณงานในความรับผิดชอบที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้บุคลากรที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่เพียงพอในการปฏิบัติงานด้วย

ข้อมูลที่น่าจะเป็นเครื่องยืนยันปัญหาดังกล่าว ปรากฏจากรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี พ.ศ.2546 คือ ผลการดำเนินงานเรื่องการร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในปี พ.ศ.2546 มีเรื่องที่ยื่นมาจากรายปีที่แล้ว 4,975 เรื่อง รับใหม่ 2,165 เรื่อง รวม 7,140 เรื่อง ดำเนินการเสร็จไปเพียง 1,306 เรื่อง ค้างพิจารณา 5,834 เรื่อง ทำให้มีเรื่องค้างพิจารณาเพิ่มขึ้นกว่าปีที่ผ่านมาจำนวนถึง 839 เรื่อง

4.1.4.2 ปัญหาการดำเนินนโยบายแก้ปัญหาค้าทุจริตของรัฐบาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 75 กำหนดให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งภารกิจดังกล่าวย่อมรวมถึงภารกิจในการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

แต่การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไม่มีหน้าที่ต้องตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น นโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันจึงไม่อาจดำเนินการผ่านคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจึงจำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย และเป้าหมายที่ชัดเจนในการจัดการกับปัญหาการทุจริต และจะต้องมีแผนงาน โครงการและกิจกรรมต่างๆ เพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย รวมทั้งการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรสำหรับกรณีดังกล่าว อย่างมีประสิทธิภาพ

ในการกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบายและเป้าหมาย รวมทั้งแผนงานโครงการ และกิจกรรมเพื่อจัดการกับปัญหาการทุจริตนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รวบรวม ศึกษาวิจัย และวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้ข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้สำหรับการกำหนดนโยบายที่เป็นจริง เป็นประโยชน์และทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งภารกิจดังกล่าวเดิมเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นพร้อมกับการที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องถูกยุบเลิกไป ทำให้รัฐบาลขาดองค์กรที่จะทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่มีประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอมาตรการเชิงนโยบายต่อรัฐบาล แต่การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับรัฐบาล จึงไม่ใช่รูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการเป็นที่ปรึกษาด้านนโยบายให้กับรัฐบาลเหมือนดังเช่นคณะกรรมการ ป.ป.ป.

นอกจากนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 19(8) ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ฝ่ายบริหารจึงจำเป็นต้องมีมาตรการรองรับบทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อนำความเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้จากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาศึกษาวิเคราะห์ประกอบกับข้อมูลข่าวสารที่ได้จากแหล่งอื่นเพื่อแปลงเป็นนโยบาย แผนงานโครงการ ตลอดจนการปรับปรุงมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542

4.1.4.3 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน

การส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชน การส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคเอกชน ในการต่อสู้ร่วมกันเพื่อเอาชนะปัญหาการทุจริต และการสร้างความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับสังคมและชุมชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นสิ่งสำคัญยิ่งและจะต้องเริ่มต้นด้วยการให้ความรู้ และสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องแก่สังคมต่อปัญหาดังกล่าว ซึ่งในช่วงแรกของการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับทั้งหน่วยงานภาครัฐเอง ยังไม่มีหน่วยงานใดที่ทำหน้าที่รับผิดชอบอย่างจริงจังและต่อเนื่องในการกิจการสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชน สังคม ชุมชน หรือท้องถิ่นเพื่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตแต่อย่างใด

ด้วยเหตุที่ในช่วงแรกโครงสร้างของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่เดิมนั้นยังไม่เอื้ออำนวยให้มีหน่วยงานในระดับภูมิภาคอันจะสามารถทำหน้าที่เข้าถึงชุมชนเพื่อส่งเสริมให้คนหรือองค์กรในชุมชน หรือท้องถิ่นที่ห่างไกลมีความเข้มแข็ง และสามารถช่วยสนับสนุนภาครัฐในการเอาชนะปัญหาการทุจริตได้ ดังนั้น ในการดำเนินงานในช่วงแรก ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเอาชนะปัญหาการทุจริตจึงยังคงมีอยู่

ในเวลาต่อมา เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 246 วรรคท้าย ได้บัญญัติให้มีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด โดยคุณสมบัติ กระบวนการสรรหา และอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2554) กำหนดให้บทบัญญัติในหมวด 9/2 กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับเป็นต้นไป ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 19 เมษายน พ.ศ.2554 ดังนั้น บทบัญญัติในหมวด 9/2 ดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับในวันที่ 19 เมษายน พ.ศ.2556 ซึ่งในการดำเนินการภายใต้บทบัญญัติดังกล่าว สำนักงาน ป.ป.ช. ได้เตรียมความพร้อมสำหรับการมีและการปฏิบัติงานของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดดังกล่าว โดยมีการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดไว้รองรับ และมีเป้าหมายจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช.

ประจำจังหวัดให้ครบทุกจังหวัดก่อนที่จะมีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด ในวันที่ 19 เมษายน พ.ศ.2556

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมายังไม่มีหน่วยงานของภาครัฐ หน่วยงานใดที่จะเข้ามาดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ประกอบกับการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดก็ยังคงอยู่ในระหว่างการดำเนินการ ภาคประชาชนจึงยังไม่มี ความเข้มแข็งมากพอที่จะต่อต้านกับปัญหาการทุจริตในภาครัฐ

4.1.4.4 ปัญหาความร่วมมือระหว่างประเทศ

ประเทศไทยเป็นสมาชิกของประชาคมโลกที่ยึดแนวทางการค้าเสรี ปัจจุบัน ธุรกิจการค้าและการลงทุนของประเทศไทย และการที่นักลงทุนไทยไปลงทุนทำธุรกิจในต่างประเทศ ทั้งการลงทุนจากต่างประเทศและการที่นักลงทุนไทยไปลงทุนในต่างประเทศ ล้วนเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศไทย ขณะที่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศเป็น อุปสรรคสำคัญต่อการส่งเสริมการลงทุนภายนอกประเทศ นักลงทุนไทยก็อาจประสบปัญหาทำนองเดียวกันในประเทศที่ไปธุรกิจ

นอกจากนี้ การทุจริตในปัจจุบันยังเชื่อมโยงไปสู่กลไกขององค์การ อาชญากรรมข้ามชาติ เช่น การค้ายาเสพติด การค้าหญิงและเด็ก เป็นต้น ดังนั้น การป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตในปัจจุบัน รัฐบาลไทยจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างและพัฒนาความร่วมมือในระดับนานาชาติ ทั้งในด้านความร่วมมือระหว่างรัฐต่อรัฐ และระหว่างรัฐกับองค์การระหว่าง ประเทศ แต่เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระไม่อยู่ภายใต้อำนาจการสั่งการหรือ กำกับดูแลของฝ่ายบริหาร ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ช. จึงไม่อาจทำหน้าที่ เป็นกลไกของฝ่ายบริหารเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในนามของรัฐบาลไทย

4.1.4.5 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

ในส่วนของกลไกการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้ กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ มีสาเหตุมาจากการที่กฎหมาย และกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทยเน้นการทำงานในเชิงรับมากกว่าการ ทำงานในเชิงรุก

ประเด็นแรกที่เราเห็นได้ชัดเจน คือ การดำเนินการตามกฎหมายกับการทุจริตจะเริ่มต้นดำเนินการก็ต่อเมื่อมีผู้เสียหาย หรือผู้กล่าวหาฟ้องร้องเรียนก่อนเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น จะต้องมีการยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เสียก่อน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 308, 309 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 66) ต่างกับกรณีการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการตามหมวด 4 ใต้สวนข้อเท็จจริง ได้ หากมีพฤติการณ์ที่น่าสงสัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 44(3), 77, 88) ซึ่งแม้ว่ากฎหมายจะเปิดช่องให้มีการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิต้องมีการร้องขอ หรือการกล่าวหาจากผู้เสียหายก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเริ่มการพิจารณา ก็ต่อเมื่อมีการร้องขอจากผู้เสียหาย หรือผู้กล่าวหาเท่านั้น

ข้อเท็จจริงดังกล่าวน่าจะพิจารณาได้จากการที่กระบวนการด้านการข่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จัดตั้งขึ้นในรูปของคณะอนุกรรมการ ประกอบด้วย หัวหน้าส่วนราชการด้านข่าวกรองระดับชาติ ฝ่ายการเมือง ทหาร และตำรวจ เพื่อทำหน้าที่ประสานงานด้านการข่าว ระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับองค์กรข่าวกรองระดับชาติ ยังไม่มีผลงานในเชิงการสืบสวน หรือข่าวกรองที่มีลักษณะเป็นการเปิดเผยการทุจริต (Disclosure) เพื่อนำคดีการทุจริตเข้าสู่กระบวนการตามกฎหมายดังเช่นที่มีการดำเนินการอยู่ในหลายประเทศ อันเป็นมาตรการสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายการทุจริตมีประสิทธิภาพ

อาจกล่าวได้ว่า อำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. ในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทยยังเป็นไปโดยขาดความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะ ของการกระทำทุจริตในภาครัฐ ที่มีความแตกต่างจากการกระทำความผิดทางอาญาโดยทั่วไป (Nature of Crime) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องกระบวนการเปิดเผยการทุจริตที่ไม่สามารถพึ่งพาการร้องเรียนหรือการกล่าวหาจากผู้ได้รับความเสียหายได้อย่างคดีอาญาสามัญ เป็นเหตุให้หลายประเทศหันมาสร้างระบบการสืบสวน หรือการข่าวที่มีประสิทธิภาพกว่าในการเปิดเผยการกระทำผิด และนำคดีการทุจริตเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายแทนที่จะรอให้มีการร้องเรียนกล่าวหา ดังเช่นมาตรการใน

ประเทศสิงคโปร์ ที่มีงานสืบสวนและงานด้านข่าวกรองเป็นมาตรการหลักในการจัดการกับปัญหาการทุจริตในภาครัฐ

4.1.5 ความเป็นมาในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

4.1.5.1 ความเป็นมาในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

จากปัญหาการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น จึงเกิดแนวความคิดที่จะแก้ไข้ปัญหา โดยในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2544 รัฐบาลโดยการนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารประเทศ เน้นนโยบายการป้องกันและแก้ไข้ปัญหาการทุจริตให้เป็นนโยบายสำคัญเร่งด่วน จึงได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 102/2544 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ.2544 แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนและติดตามการดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี (ป.ท.) ขึ้นเพื่อเป็นกลไกของฝ่ายบริหารสำหรับการป้องกันและแก้ไข้ปัญหาการทุจริต

คณะกรรมการ ป.ท. มีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธาน โดยมีเลขาธิการ ป.ป.ง. เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการ ป.ท. ได้มีคำสั่งที่ 2/2544 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ.2544 แต่งตั้งอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือประพฤติมิชอบและร่ำรวยผิดปกติ (อกม.) ขึ้น โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน ได้เร่งรัดศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไข้ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งมีสาระสำคัญสองประการ ประการแรก คือ การปรับปรุงกรอบภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และประการที่สอง คือ การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีรายละเอียด ดังนี้³¹

ประการแรก การปรับปรุงกรอบภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ปัญหาแรกที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ในฐานะประธาน อกม. เสนอให้หยิบยกขึ้นพิจารณาดำเนินการ คือ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภารกิจมากเกินไปจนขีดความสามารถ

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 154-155.

จนเกิดปัญหามีคดีการทุจริตค้างพิจารณาเป็นอันมาก และในที่สุดได้มีความเห็นว่าการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 โดยมีหลักการสำคัญ คือ การให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภารกิจเฉพาะการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง อัยการ ตุลาการ และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น นอกจากนี้ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เมื่อ ออกม. ยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ตามหลักการดังกล่าวเสร็จก็ได้นำเสนอต่อการสัมมนาระดับชาติ ที่คณะกรรมการ ป.ท. จัดขึ้น เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ.2544 โดยมีพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ที่ประชุมสัมมนาที่ประกอบไปด้วยผู้แทนจากส่วนราชการ นักวิชาการ และผู้เกี่ยวข้องจากภาคราชการและภาคเอกชน รวมทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. หลายท่าน มีมติเห็นชอบในหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการ ป.ท. ได้รายงานกรณีดังกล่าวแก่คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ.2544 และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแจ้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อทราบ และดำเนินการต่อไป (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร 0205/6858 ลงวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ.2544)

ประการที่สอง การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต³²

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ.2544 ว่า “...การแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐต้องมีการดำเนินการอย่างจริงจัง และควรมีหน่วยงานภาครัฐดูแลรับผิดชอบเรื่องนี้เป็นภาระเฉพาะ แต่เนื่องจากการมีหน่วยงานดังกล่าว อาจมีปัญหาข้อกฎหมายว่าจะดำเนินการได้หรือไม่เพียงพอ จึงมอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรับไปพิจารณาร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป”

ในระหว่างนั้น คณะกรรมการ ป.ท. ได้มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ ป.ท. ร่วมกับ ออกม. พิจารณาศึกษาและกำหนดรูปแบบ โครงสร้างของหน่วยงาน เพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายรัฐบาล โดยให้ดำเนินการให้

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 155-156.

แล้วเสร็จโดยเร็ว และนำเสนอคณะกรรมการ ป.ท. พิจารณา ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป (สรุปผลการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ท. ครั้งที่ 3/2544)

ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือด่วนมากที่ นร 0601/454 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2544 รายงานความเห็นว่าการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นทำหน้าที่ดังกล่าวไม่เป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 หรือกฎหมายอื่นใด

เมื่อ ออกม. ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและแก้ไขการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ.... และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ.... แล้วเสร็จ และนำเสนอคณะกรรมการ ป.ท. เพื่อพิจารณา คณะกรรมการ ป.ท. ก็ได้เสนอรายงานผลการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ท. ครั้งที่ 1/2545 ต่อคณะรัฐมนตรี (ที่ นร 1307/13573 ลงวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ.2545) และคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติมอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือประพฤติมิชอบและรื้อรวมัดผิดปกติ (อกม.) ของคณะกรรมการ ป.ท. พิจารณาศึกษา และเสนอมาตรการ แนวทางการจัดตั้งองค์กรภาครัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจนพิจารณายกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาตามความจำเป็น (หนังสือที่ นร 0504/13573 ลงวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ.2545) และต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีหนังสือที่ ยธ 0207/10831 ลงวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ.2546 เสนอร่างพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและแก้ไขการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ.... และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ฉบับที่...) พ.ศ.... ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร 0503/(คกก7)/ว(ล) 107 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมว่า คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีคณะที่ 7 มีมติเมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ.2547 เห็นชอบในแนวทางที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ แต่เนื่องจากเป็นหลักการใหม่ที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน จึงให้กระทรวงยุติธรรมนำประเด็นอภิปราย และข้อสังเกตของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี คณะที่ 7 ไปจัดประชุมหน่วยงาน นักวิชาการ และผู้เกี่ยวข้อง แล้วสรุปผลการประชุมเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

เพื่อให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 7 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้เชิญประชุมส่วนราชการ คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบหรือร่ำรวยผิดปกติ (อกม.) ของคณะกรรมการ ป.ท. นักวิชาการ และผู้เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันพิจารณาการจัดตั้งองค์กรในฝ่ายบริหารเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐขึ้น เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ.2547 ณ อาคารรัฐสภา 3 มีผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบหรือร่ำรวยผิดปกติ (อกม.) คณะกรรมการ ป.ท. นักวิชาการ และผู้เกี่ยวข้อง เข้าร่วมประชุมรวม 32 ท่าน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน และมีนายพงษ์ภัฏ เรียงเครือ อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ อกม. ของคณะกรรมการ ป.ท. ทำหน้าที่เลขานุการการประชุม ซึ่งในที่ประชุมเห็นชอบกับรายงานที่ฝ่ายเลขานุการเสนอ และผลการประชุมโดยสรุปมีสาระสำคัญ 2 ประการ ดังนี้³³

ประการแรก การปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542

เพื่อการแก้ไขปัญหาอันเนื่องมาจากการที่พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 กำหนดให้การ ดำเนินการตามกฎหมายกับกรณีการทุจริตในภาครัฐทั้งหมดเป็นภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ ฝ่ายเดียว ส่งผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภาระมาก จนทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณา สมควร พิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต พ.ศ.2542 เพื่อปรับปรุงภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีความเหมาะสม สามารถ ดำเนินการตามกฎหมายกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตได้ด้วย ความรวดเร็ว และมี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยควรพิจารณากำหนดกรอบภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการ กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูงเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับการออกแบบเพื่อภารกิจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยเป็นประการสำคัญ

นอกจากนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีภารกิจอื่นๆ เช่น อำนาจหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และ

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 156-157.

พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ.2543 ส่งผลต่อปัญหาด้านปริมาณงานใน ความรับผิดชอบที่เพิ่มมากขึ้นจนเกินขีดความสามารถ

ภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงควรจำกัดเฉพาะการไต่สวนและการ ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูง อันหมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี หรือเทียบเท่าขึ้นไป ผู้บริหารฝ่ายการเมือง ข้าราชการฝ่ายตุลาการและอัยการ เป็นต้น ส่วนการดำเนินคดีการทุจริตกับ เจ้าหน้าที่ที่ระดับต่ำกว่านั้นควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยกำหนดให้มีหน่วยงาน ของฝ่ายบริหารขึ้นมารับผิดชอบ ส่วนอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองคงเป็นไปเช่นเดิมทุกประการ

ประการที่สอง การจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารในการป้องกันการแก้ไขปัญหาการ ทุจริต³⁴

โดยที่คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ดังนั้น คณะรัฐมนตรีหรือ ฝ่ายบริหารจึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่การ จัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยปรับยุบรวมคณะกรรมการ ป.ป.ป. เข้ากับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้รัฐบาลประสบปัญหาในการดำเนินนโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เนื่องจากขาด องค์กร หน่วยงาน หรือกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบภารกิจด้านการป้องกันและ แก้ไขปัญหาการทุจริตโดยตรง ทำให้ผลการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในด้านการป้องกันและแก้ไข ปัญหาการทุจริตไม่อยู่ในระดับที่น่าพอใจ

ที่ประชุมจึงมีมติเห็นชอบการจัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารเพื่อดำเนินการ ป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือหรือกลไกของฝ่ายบริหารที่จะ ขับเคลื่อนการดำเนินงานตามนโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ องค์กรดังกล่าวควรได้รับการออกแบบให้มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่เอื้ออำนวยต่อการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ ดังนี้

(1) คณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ มีภารกิจในการ พัฒนาและกำหนดนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตของชาติ รวมทั้งการประสานงาน และติดตามประเมินผลการดำเนินการของหน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไข

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 157-160.

ปัญหาการทุจริต คณะกรรมการดังกล่าวควรประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ส่วนกรรมการควรประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา อัยการสูงสุด ปลัดกระทรวงยุติธรรม และเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม รวมทั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนหกคน โดยมีผู้อำนวยการหรือเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐเป็นเลขานุการ ทั้งนี้ การกำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นไปโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการที่จะให้คณะกรรมการดังกล่าวทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเป็นประการสำคัญ นอกจากนี้ก็อาจให้มีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามความเหมาะสมด้วย

(2) องค์การรับผิดชอบการดำเนินคดี ควรเป็นองค์กรอิสระในรูปคณะกรรมการมีหน้าที่รับผิดชอบการไต่สวนดำเนินคดี กรรมการมีคุณสมบัติในระดับเดียว หรือใกล้เคียงกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ โดยมีข้อเสนอจากผู้เข้าร่วมประชุมบางส่วนว่า กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของคณะกรรมการนี้ควรผ่านกระบวนการทางรัฐสภาในระดับเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. การดำรงตำแหน่งก็ควรอยู่ในตำแหน่งตามวาระที่เหมาะสม และอาจพ้นจากตำแหน่งได้ด้วยสาเหตุอื่นตามที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีปัญหาด้านความซื่อสัตย์สุจริต

(3) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ มีหน้าที่หลักในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ งานด้านข่าวกรองและการสืบสวน (Investigation) การสร้างความร่วมมือกับสังคมและชุมชนในการแก้ไขปัญหาการทุจริต และความร่วมมือกับต่างประเทศในด้านที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ มีเลขาธิการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งควรมีหลักประกันความเป็นอิสระในระดับหนึ่งเพื่อความเชื่อมั่นของสังคม

ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้แทนส่วนราชการและผู้เข้าร่วมประชุมต่างมีความเห็นชอบร่วมกันให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยเลขาธิการ ก.พ. เสนอในที่ประชุมว่าสำนักงานดังกล่าวควรมีฐานะเป็นส่วนราชการในระดับกรมหรือเทียบเท่า ทั้งนี้ โดยพิจารณาประเด็นเรื่องความเชื่อมั่นและความศรัทธาของประชาชน รวมทั้งประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และการบริหารจัดการเป็นประการสำคัญ

สำหรับเหตุผลที่สมควรให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐอยู่ในกระทรวงยุติธรรม ก็เนื่องจากที่ประชุมมีความเห็นว่ากระทรวงยุติธรรมเป็นกระทรวงที่รับผิดชอบภารกิจด้านกฎหมาย และการบริหารงานยุติธรรม ซึ่งจะทำให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐสามารถประสานภารกิจกับหน่วยงานอื่นๆ ในกระบวนการยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น สำนักงาน ป.ป.ง. กรมสอบสวนคดีพิเศษ และสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น

เลขาธิการหรือผู้อำนวยการ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีการสืบสวน เป็นข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินภารกิจของคณะกรรมการผู้รับผิดชอบการดำเนินคดี มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือพนักงานฝ่ายปกครองและพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ โดยให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนในระดับเดียวกันกับเจ้าหน้าที่คดีพิเศษและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษด้วย

สำหรับงานด้านข่าวกรองและการสืบสวนที่กล่าวข้างต้น เป็นภารกิจเพื่อการแก้ไขปัญหามีสาเหตุจากลักษณะพิเศษเฉพาะตัว (Nature of Crime) ของการทุจริตในภาครัฐ ทำนองเดียวกับหน่วยงานปราบปรามการทุจริตในหลายประเทศ เนื่องจากการทุจริตในภาครัฐเป็นอาชญากรรมที่ยากจะมีการเปิดเผย เป็นคดีที่ปราศจากผู้เสียหาย ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ เลขาธิการ หรือผู้อำนวยการ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนดำเนินคดี ควรมีภารกิจสำคัญในด้านการข่าวเชิงรุก เพื่อต่อต้านและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เพื่อให้มีมาตรการเชิงรุกในการเปิดเผยการกระทำผิด และการรายงานการกระทำผิดเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมาย (Report of Crime) โดยไม่ต้องรอให้มีการร้องเรียนกล่าวหาจากผู้เสียหาย รวมทั้งควรให้มีอำนาจหน้าที่ในการกล่าวหาการกระทำทุจริตต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือองค์กรผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีได้เช่นเดียวกับผู้เสียหายตามกฎหมาย ป.ป.ช. ด้วย

(4) ความสัมพันธ์เชิงภารกิจกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยที่ประชุมเห็นสมควรให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวญผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้นผิดปกติ รวมทั้งให้พิจารณาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรนี้ กับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรมีอำนาจหน้าที่ที่จะเข้าแทรกแซงการดำเนินการได้ในทุกกรณี แม้จะเป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจดำเนินการขององค์กรใหม่ก็ตาม โดยในกรณีที่มีเหตุอันควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ

เรียกสำนวนไปพิจารณาดำเนินการ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้องค์กรใหม่พิจารณาดำเนินการแทนในเรื่องที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้ ในทางตรงกันข้าม หากองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่เห็นว่าเป็นเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรพิจารณาดำเนินการก็อาจเสนอเรื่องไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาได้ แต่ทั้งนี้ควรเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าจะรับไว้พิจารณาหรือไม่

(5) ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในประเด็นที่ว่า การจัดตั้งองค์กรดังกล่าวข้างต้นมาจะเป็นการขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดหรือไม่ ที่ประชุมรับทราบความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร 0601/545 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2545 ซึ่งได้เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ท. เสนอรายงานสรุปผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ท. ครั้งที่ 3/2544 ซึ่งสรุปได้ว่าการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของรัฐบาล มิได้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 หรือกฎหมายอื่นใด ประเด็นนี้จึงเป็นอันยุติ

(6) ประเด็นอื่นๆ ในกรณีนี้ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดเสนอให้มีการนิยามศัพท์คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ให้ชัดเจนในกฎหมายจัดตั้งองค์กรใหม่ หรือในร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ.... กับขอให้พิจารณากำหนดให้ชัดเจนว่าการดำเนินคดีการทุจริตตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรใหม่จะมีลักษณะเป็นระบบการไต่สวน เพื่อให้การปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 อย่างไรก็ตาม ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่เห็นด้วยในประเด็นที่สอง โดยเห็นว่าการไม่เขียนลงไปจะทำให้การตีความกฎหมายยืดหยุ่นในทางปฏิบัติมากกว่า

รองศาสตราจารย์ ดร. จุรี วิจิตรวาทการ เสนอให้ศึกษารูปแบบขององค์กรปราบปรามการทุจริตของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง (ICAC) ประกอบการพิจารณาจัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหาร เพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตดังกล่าวด้วย เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพอย่างยิ่งแห่งหนึ่ง พร้อมทั้งเสนอว่าหน่วยงานแห่งใหม่ควรให้น้ำหนักกับการทำงานเชิงรุกด้านการป้องกัน ด้วยการสร้างจิตสำนึก (Public Awareness) ต่อต้านการทุจริตของสังคมและชุมชนเป็นภารกิจหลักด้วย

ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ยธ 0207/03762 ลงวันที่ 28 เมษายน พ.ศ.2547 เสนอสรุปผลการประชุมข้างต้นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา และเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ.2547 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบการจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นในฝ่ายบริหาร โดยให้เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ในลักษณะเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง) หรือสำนักงานอัยการสูงสุด ตามข้อเสนอของคณะกรรมการกั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี พร้อมกับให้ส่งร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ.... และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ.... ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

ก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ.2547 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้เสนอให้รัฐบาลพิจารณาข้อเสนอเรื่องการจัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารขึ้นรับผิดชอบภารกิจการแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ ในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อให้รัฐบาลมีกลไกที่มีประสิทธิภาพสำหรับจัดการกับปัญหาการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง ช่วยทำหน้าที่แบ่งเบาภาระของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยในระหว่างที่ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาก็ขอให้กระทรวงยุติธรรมดำเนินการโดยอาศัยการบูรณาการอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในสังกัดไปพลางก่อน

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ.2548 เห็นชอบในยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเสนอ อันเป็นแนวทางสำคัญประการหนึ่งที่จะนำไปสู่การดำเนินนโยบายการจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งกระทรวงยุติธรรมได้ถือเอามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นแนวทางในการจัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ส.ป.ท.) ขึ้นเป็นหน่วยงานภายในเพื่อปฏิบัติภารกิจไปพลางก่อนในระหว่างที่กฎหมายจัดตั้งหน่วยงานยังไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม ความพยายามในการดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐต้องหยุดชะงักลงเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี พ.ศ. 2549 ทำให้กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตต้องหยุดชะงักตามไปด้วย

4.1.5.2 กฎหมายที่ให้อำนาจ: พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250(3) ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะการไต่สวนวินิจฉัยการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง หรือเทียบเท่าขึ้นไป รำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะกำหนด ดังนั้น จึงส่งผลให้การกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูง และข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกอง ไม่อยู่ในอำนาจของ ป.ป.ช. และยังไม่มีความหน่วยงานใดรับผิดชอบ กระทรวงยุติธรรมจึงได้ปรับปรุงร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และคณะรัฐมนตรีก็ได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาแล้วมีมติให้ความเห็นชอบเป็นกฎหมาย

คณะรัฐมนตรีชุดที่มีพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 4 กันยายน พ.ศ.2550 เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.... ที่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขแล้วตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ และส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนที่จะเสนอแก่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.... ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีชุดที่มีพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณานั้น ได้มีการบรรจุร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 51/2550 วันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2550³⁵ โดยมีเหตุผลในการยกร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังนี้³⁶

³⁵ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) [ออนไลน์], 19 กันยายน 2550. แหล่งที่มา http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla/2550_163.pdf

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

โดยที่ปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายสำคัญและเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ยังไม่มีส่วนราชการในส่วนของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกำกับดูแลและผลักดัน เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ อีกทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมาก สมควรที่จะมีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินการด้านนโยบายดังกล่าว และเป็น ศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการและมี ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ.... คณะกรรมาธิการวิสามัญได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวทั้งสิ้น 6 ครั้ง ตามที่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติรับหลักการร่างกฎหมายดังกล่าว ซึ่งการพิจารณา ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้เสร็จสิ้นในวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ.2550³⁷ โดยทางคณะกรรมการวิสามัญที่มี หน้าที่รับผิดชอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ ได้ทำบันทึกข้อความที่ สว (สนช)(กมธ3) 0019/(ร145) ลงวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ.2550 เสนอให้แก่สภานิติบัญญัติรับทราบ และดำเนินการประกาศให้ร่าง พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

³⁷ สำนักกรรมาธิการ 3 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ, รายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐ พ.ศ....ของ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ.... และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ.... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ [ออนไลน์], 10 สิงหาคม 2555. แหล่งที่มา <http://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/lirt/78873/c17%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%A1%E0%B8%98.%E0%B8%A3%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%9E.%E0%B8%A3.%E0%B8%9A.%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9D%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%9A%E0%B8%A3%E0%B8%B4%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%A3.pdf?sequence=1>

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 21 ก ลงวันที่ 24 มกราคม พ.ศ.2551 โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดโครงสร้างองค์กรฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ³⁸ เป็นองค์กรที่ถือว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินการเพื่อสนองนโยบายของฝ่ายบริหาร

4.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

4.2.1 ความเบื้องต้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไว้ 2 ด้าน ดังนี้³⁹

ด้านป้องกัน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่

(1) เสนอนโยบาย มาตรการ และแผนพัฒนาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี

(2) เสนอแนะให้คำปรึกษาต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมาย ข้อบังคับ และมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

(3) เสนอแนะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งต้องยื่นแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

³⁸ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม, **ความเป็นมาและกฎหมายที่ควรรู้เกี่ยวกับสำนักงาน ป.ป.ท.** (เอกสารของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ), หน้า 1.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

ด้านการปราบปราม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่

- (1) ไต่สวนข้อเท็จจริง และชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำความทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (2) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่รัฐ
- (3) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย

4.2.2 โครงสร้างองค์กร

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ประกอบไปด้วย คณะกรรมการ ป.ป.ท. จำนวน 7 คน ซึ่งประกอบไปด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 5 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามลำดับเป็นกรรมการ ทั้งนี้ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็น กรรมการโดยตำแหน่ง โดยให้เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นเลขานุการ⁴⁰

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 มาตรา 5 วรรคแรกบัญญัติว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. ประกอบด้วยประธานกรรมการ คนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกไม่เกินห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับเป็นกรรมการ และมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ทั้งนี้ กรรมการต้องมีคุณสมบัติตามที่ มาตรา 6 บัญญัติไว้ กล่าวคือ มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีสัญชาติไทย มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ผู้พิพากษาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา หรือรับราชการ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจบริหารเทียบเท่าอธิบดี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์

นอกจากนี้ กรรมการจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม อันได้แก่ เป็นผู้มีตำแหน่งในพรรคการเมือง วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ติดยาเสพติดให้โทษ เป็นบุคคลล้มละลาย

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ หรือเคยได้รับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือเคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

เพื่อความเป็นกลางและอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็น กรรมการจะต้องมีคุณสมบัติตามที่มาตรา 7 บัญญัติไว้อีกประการหนึ่ง กล่าวคือ

“มาตรา 7 ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการต้อง

- (1) ไม่เป็นกรรมการ หรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ
- (2) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด
- (3) ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด
- (4) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (5) ไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เว้นแต่ในฐานะที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการ ป.ป.ท.

ในการแต่งตั้งกรรมการ คณะรัฐมนตรีจะเสนอบุคคลซึ่งไม่มีลักษณะตามวรรคหนึ่งเพื่อขอความเห็นชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็ได้ แต่เมื่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้ว คณะรัฐมนตรีจะแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวได้เมื่อบุคคลนั้นได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (1) (2) (4) หรือ (5) หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนเลิกประกอบวิชาชีพอิสระตาม (3) แล้ว ซึ่งต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าบุคคลนั้นไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการเสนอบุคคลเข้ามาใหม่ แทนเพื่อขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา”

คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งแล้ว อาจได้รับการแต่งตั้งใหม่อีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน (มาตรา 9)

นับตั้งแต่การดำเนินการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ.2554 โดยมีมติคณะรัฐมนตรี⁴¹ เป็นคณะกรรมการชุดแรก โดยมีรายนามดังต่อไปนี้

1. นาย โสภณ จันทระ	ประธานกรรมการ
2. นาย ประสิทธิ์ แสนศิริ	กรรมการ
3. นาย กนก พรรณรักษา	กรรมการ
4. นาย ถวิล อินทร์รักษา	กรรมการ
5. นาย ปรีชา จำปารัตน์	กรรมการ
6. นาย อภินันท์ อิศรางกูร ณ อยุธยา	กรรมการ

ส่วนสำนักงาน ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ภายหลังที่มีการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมต่างๆเมื่อปีพ.ศ.2545 แล้ว โดยจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ที่กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญมีหน้าที่ควบคุมดูแล และรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงาน ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ทั้งนี้ ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการ ป.ป.ท.⁴²

ตามที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 มาตรา 51 กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมในสังกัดกระทรวงยุติธรรม เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไก

⁴¹ สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง, **สรุปข่าวผลการประชุมมติคณะรัฐมนตรี** [ออนไลน์], 27 กันยายน 2554. แหล่งที่มา http://www2.ofm.mof.go.th/images/stories/pdf/2027_71892_27-09-54.pdf

⁴² สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม, **ความเป็นมาและกฎหมายที่ควรรู้เกี่ยวกับสำนักงาน ป.ป.ท.**, หน้า 3.

หลักของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีบทเฉพาะกาลกำหนดไว้ใน มาตรา 67 ให้กระทรวงยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงานงบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันจัดทำโครงสร้างสำนักงาน กรอบอัตรากำลังข้าราชการ และกำหนดงบประมาณ รวมทั้งการดำเนินการอื่นอันจำเป็นเพื่อรองรับ การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัตินี้ ภายในสามสิบวันนับแต่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ภายในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2551)

ดังนั้น เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2551 กระทรวงยุติธรรมจึงได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ ยธ 0213/00718 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2551 เสนอคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดตั้ง สำนักงาน ป.ป.ท. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ การกำหนดโครงสร้าง และอัตรากำลัง การจัดสรรอัตรากำลัง และงบประมาณ ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2551 เห็นชอบหลักการ และให้สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงานงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. คณะกรรมการกำหนดเป้าหมาย และนโยบายกำลังคนภาครัฐ ตลอดจนหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง พิจารณาให้การสนับสนุนในเรื่องต่างๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ สามารถปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดได้โดยเร็ว ต่อไป ซึ่งมีรายละเอียดการดำเนินการ ดังนี้⁴³

(1) ด้านโครงสร้าง กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ.2551⁴⁴ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ.2551 โดยสำนักงาน ป.ป.ท. มีส่วนราชการตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ.2551 ดังนี้

- กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร ทำหน้าที่หลักในการพัฒนาการบริหารของส่วนราชการ ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า รับผิดชอบงานขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

- กลุ่มงานกฎหมาย ทำหน้าที่หลักในการพัฒนา ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ สำนักงาน และสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงาน รับผิดชอบงานขึ้นตรงต่อเลขาธิการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

⁴⁴ รายละเอียดปรากฏในภาคผนวกท้ายเล่มตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ.2551

- กลุ่มตรวจสอบภายใน ทำหน้าที่หลักในการตรวจสอบการดำเนินงานภายในส่วนราชการ และสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงาน รับผิดชอบงานขึ้นตรงต่อเลขาธิการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

- สำนักงานเลขาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทั่วไปของสำนักงาน รวมถึงลดทั้งงานอื่นใดอันเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานที่มีได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น

- กองการต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ ในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตร่วมกับสำนักงาน ป.ป.ช. รวมทั้งปฏิบัติงานร่วมกัน หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

- ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มีอำนาจหน้าที่ศึกษา และวิเคราะห์ ข้อมูลทางสถิติ รวมทั้งให้บริการข้อมูลสถิติในด้านต่างๆของสำนักงาน รวมทั้งเป็นศูนย์กลางบริหารจัดการข้อมูลในด้านต่างๆของสำนักงาน และที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ร่วมกับสำนักงาน ป.ป.ช.

- สำนักคุ้มครองและป้องกัน มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ หรือประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อคุ้มครองผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้แจ้งเบาะแส หรือข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ และการขอรับค่าตอบแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา รวมถึงดำเนินการจัดระบบงานข่าวเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ ศึกษา วิเคราะห์ เพื่อกำหนดนโยบาย มาตรการ และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตในภาครัฐ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และประสานงาน เผยแพร่ สนับสนุนให้มีการเสริมสร้างทัศนคติ และค่านิยมในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตในองค์กร และบุคลากรในกลุ่มเป้าหมาย ภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจ

- สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ของสำนักงาน รวมทั้งจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ รวมทั้งเสนอแนะแนวนโยบายการขอตั้ง และจัดสรรงบประมาณประจำปีให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนงานของสำนักงาน

- สำนักปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ 1-5⁴⁵ มีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ กรุงเทพมหานคร โดยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน การกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ หรือเกี่ยวข้องกับการทุจริตในภาครัฐ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตในภาครัฐ หรือที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษกับพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการกระทำทุจริตในภาครัฐ หรือที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการประสานงาน และดำเนินการตามกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมทั้งปฏิบัติงานร่วมกับ หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

สำนักปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ 1-5 มีส่วนราชการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ จำนวน 5 กลุ่มด้วยกัน กล่าวคือ สำนักงานปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ 1 รับผิดชอบส่วนราชการในสังกัดกลุ่มกระทรวงด้านความมั่นคง สำนักงานปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ 2 รับผิดชอบส่วนราชการในสังกัดกลุ่มกระทรวงด้านเศรษฐกิจและกลุ่มกระทรวงด้านสังคม สำนักงานปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ 3 รับผิดชอบหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ สำนักงานปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ 4 รับผิดชอบส่วนราชการ และหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ 5 รับผิดชอบส่วนราชการและหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หน่วยงานไม่สังกัดกระทรวง ทบวง สำนักนายกรัฐมนตรี และองค์การมหาชน

- สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เขตพื้นที่ 1-9⁴⁶ มีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมประกาศกำหนด ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ในส่วนภูมิภาค โดยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน การกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ หรือเกี่ยวข้องกับการทุจริตในภาครัฐ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตในภาครัฐ หรือที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษกับพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการกระทำทุจริตในภาครัฐ หรือที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการประสานงาน และดำเนินการตามกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ติดตามและ

⁴⁵ รายละเอียดปรากฏในภาคผนวกท้ายเล่มตาม ประกาศสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรื่อง กำหนดส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ 1-5

⁴⁶ รายละเอียดปรากฏในภาคผนวกท้ายเล่มตามประกาศกระทรวงยุติธรรม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เขตพื้นที่ 1-9

ประเมินผลการดำเนินคดี และการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งเสริมการป้องกันการทุจริตในภาครัฐ รวมทั้งปฏิบัติงานร่วมกับ หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

(2) ด้านอัตรากำลัง⁴⁷ สำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร 1008.3.1/287 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ.2551 แจ้งว่าได้พิจารณาอนุมัติให้กำหนดตำแหน่งในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ รวม 265 ตำแหน่ง ซึ่งในขณะนี้ได้ดำเนินการบรรจุบุคลากรลงในตำแหน่งได้ในระดับหนึ่งแล้ว

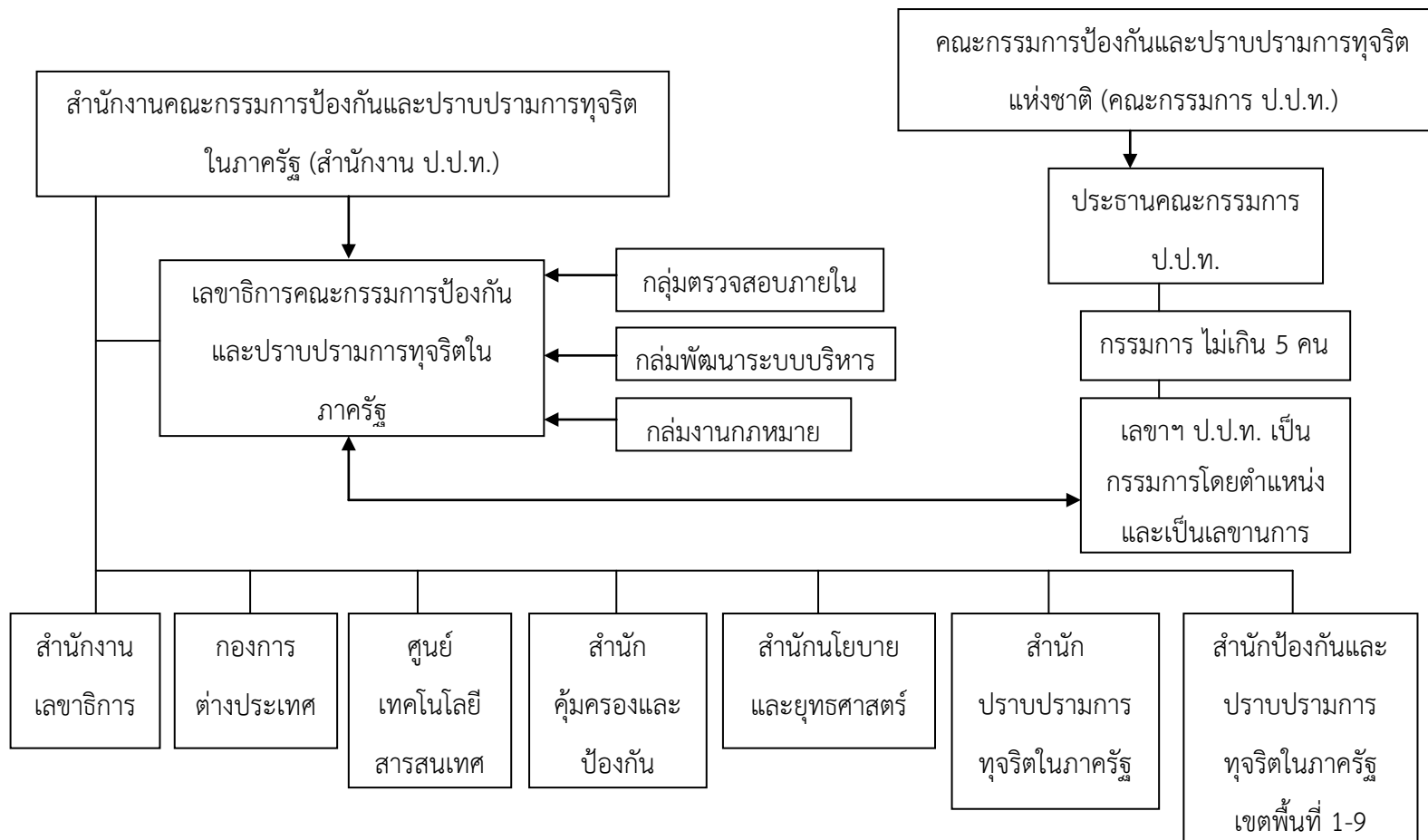
นับตั้งแต่การดำเนินการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ท. ผู้บังคับบัญชาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน ซึ่งได้แก่เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งแล้วทั้งสิ้น 5 คนด้วยกัน ได้แก่

- | | |
|-------------------------------|----------------------------|
| 1. นายสุนัย นโนมัยอุดม | มกราคม 2551- พฤษภาคม 2551 |
| 2. นายธาริต เพ็งดิษฐ์ | พฤษภาคม 2551- ธันวาคม 2552 |
| 3. นายภิญโญ ทองชัย | ธันวาคม 2552- กันยายน 2553 |
| 4. นายอำพล วงศ์ศิริ | ตุลาคม 2553- กันยายน 2554 |
| 5. พันตำรวจเอก ดุษฎี อารยวุฒิ | กันยายน 2554- ปัจจุบัน |

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สามารถอธิบายโครงสร้างองค์กรของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐด้วยแผนภาพ ดังต่อไปนี้

⁴⁷ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม, ความเป็นมาและกฎหมายที่ควรรู้เกี่ยวกับสำนักงาน ป.ป.ท., หน้า 5.

ภาพที่ 5: โครงสร้างองค์กรคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)



4.2.3 กระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

สำหรับกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ท.⁴⁸ คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 โดยการเสนอนโยบาย มาตรการ และแผนพัฒนาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี (มาตรา 17(1)) เสนอแนะให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมาย ข้อบังคับ และมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (มาตรา 17(2)) และเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. (มาตรา 17(3))

ในด้านการปราบปราม คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง และชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมความเห็นส่งพนักงานอัยการ (มาตรา 17(4) (5)) การไต่สวนข้อเท็จจริงนี้ ถือเป็นกระบวนการรวบรวม และดำเนินการอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง และพยานหลักฐาน ในการที่จะทราบรายละเอียด และพิสูจน์เกี่ยวกับการทุจริต (มาตรา 3) ซึ่งการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจกระทำโดยการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการดำเนินการแทน หรือมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริง หรือมูลความผิดก็ได้ (มาตรา 32) โดยในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรรมการ ป.ป.ท. อนุกรรมการ และพนักงาน ป.ป.ท. จะมีสถานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. จะมีสถานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ โดยมีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เว้นแต่อำนาจจับกุมและคุมขัง ให้แจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจดำเนินการ (มาตรา 60)

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตในภาครัฐแล้วจะมีอำนาจดำเนินการได้ ดังนี้

⁴⁸ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม, ความเป็นมาและกฎหมายที่ควรรู้เกี่ยวกับสำนักงาน ป.ป.ท., หน้า 2-3.

(1) กรณีมีมูลความผิดทางวินัย จะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา นั้น เพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่มีมติ (มาตรา 40) โดยผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาโทษทางวินัย ภายใน 30 วัน (มาตรา 41) หากละเลยไม่ดำเนินการจะถือเป็นความผิดทางวินัย (มาตรา 42) และหากผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการทางวินัย หรือดำเนินการไม่เหมาะสม คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร (มาตรา 43)

(2) กรณีที่มีมูลความผิดทางอาญาจะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป (มาตรา 45)

(3) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติ อนุญาต ออกเอกสารสิทธิ ให้สิทธิประโยชน์ หรือการสั่งการใดๆ แก่บุคคลโดยมิชอบ หรืออาจเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ จะแจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการสั่งยกเลิก หรือเพิกถอนได้ด้วย (มาตรา 49)

อนึ่ง ในการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้นถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควรจะตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้กับ ป.ป.ช. แล้ว หรือหากยังไม่ได้ยื่นบัญชีฯ ก็มีอำนาจสั่งให้ยื่นได้ โดยเมื่อตรวจสอบแล้วหากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ก็ส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไป (มาตรา 48)

ส่วนสำนักงาน ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 และคณะรัฐมนตรียังได้มีมติมอบหมายให้เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐด้วย โดยมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. รวมถึงตลอดทั้งการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสานงาน และให้ความร่วมมือกับส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐอื่น กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต ประสานงานและให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต จัดให้มีหรือให้ความร่วมมือกับองค์กรอื่นในการศึกษา อบรม และพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต รวมทั้งปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย

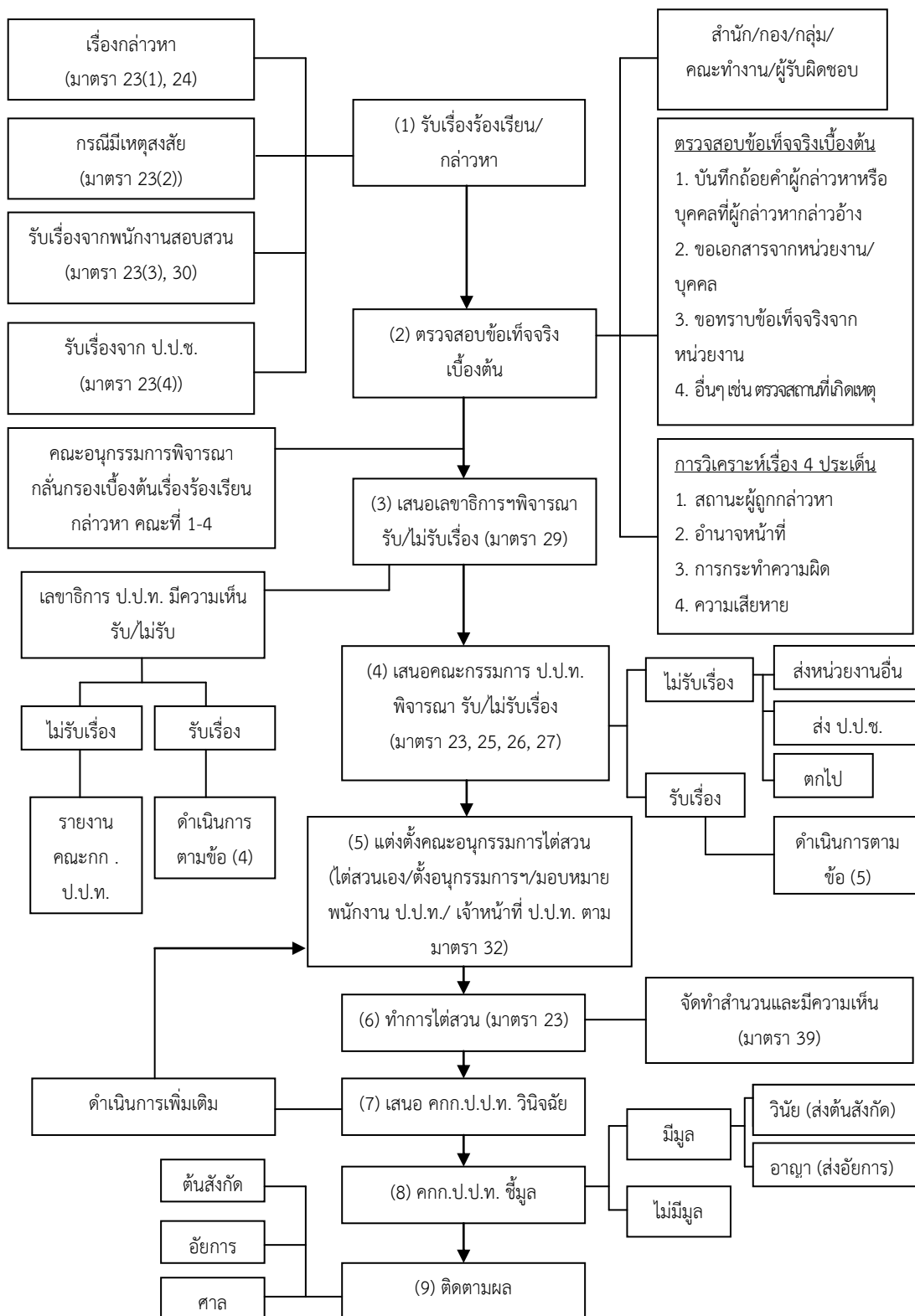
จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าว สำนักงาน ป.ป.ท. จึงมีบทบาทเป็นองค์กรหลักของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเป็นศูนย์กลางทั้งด้านการป้องกัน การปราบปราม และการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ รวมทั้งกำหนดมาตรการเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถบูรณาการการดำเนินการระหว่างหน่วยงานต่างๆ ให้บังเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น⁴⁹

สำหรับกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) สามารถอธิบายเป็นลำดับขั้นตอนโดยละเอียดได้ด้วยแผนภาพดังต่อไปนี้⁵⁰

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.

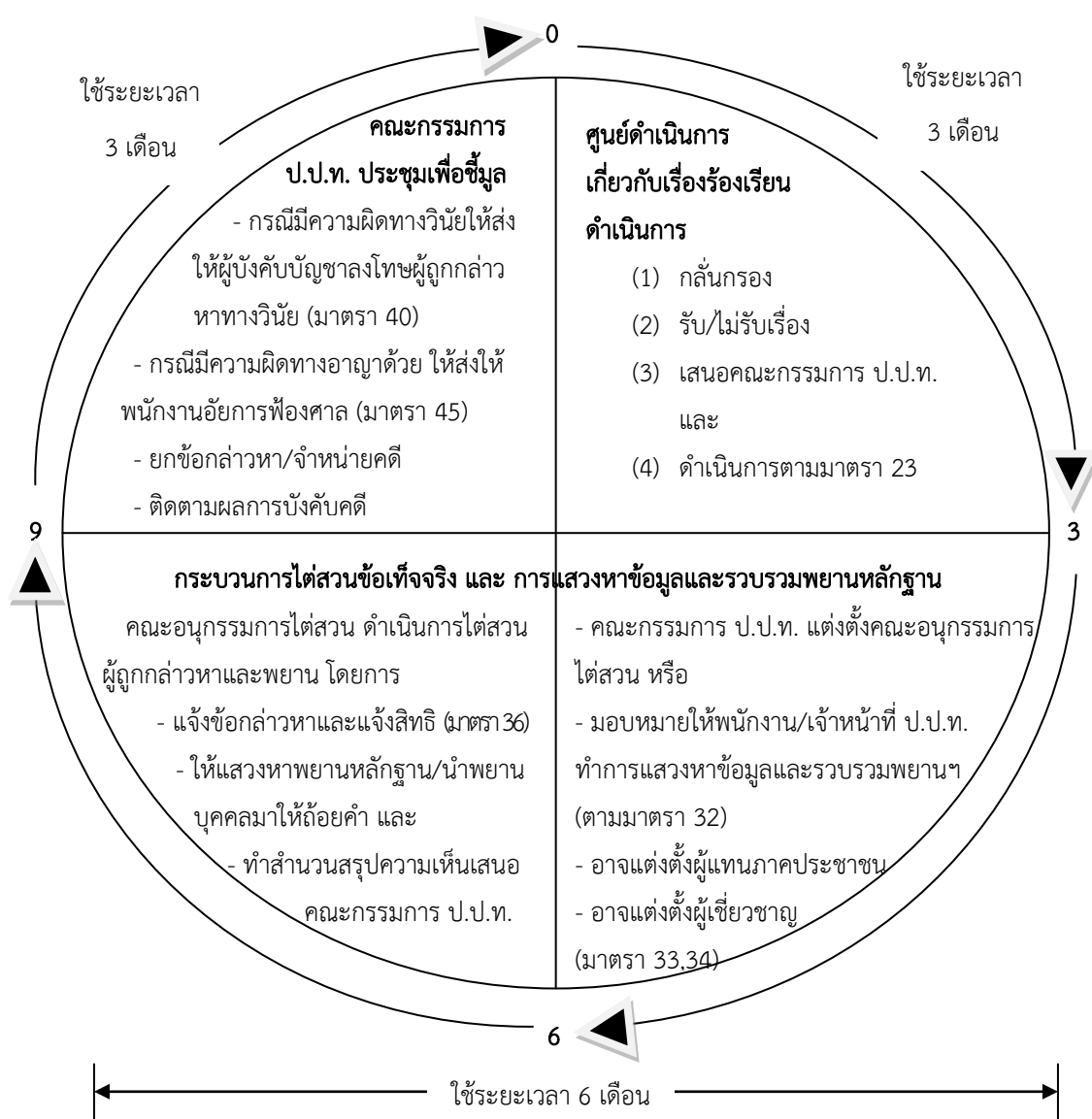
⁵⁰ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง สำนักงาน ป.ป.ท., เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่.

ภาพที่ 6: กระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) และ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.)



จากแผนภาพกระบวนการดำเนินงานข้างต้น เป็นการแสดงให้เห็นถึงกระบวนการดำเนินงานตามลำดับที่เริ่มตั้งแต่การรับเรื่องร้องเรียน การกลั่นกรองเรื่องร้องเรียน และการเสนอเรื่องให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งเฉพาะการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 สามารถอธิบายด้วยแผนภาพ ดังนี้

ภาพที่ 7: กระบวนการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.)⁵¹



⁵¹ ไสภณ จันทระ, โครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ในส่วนของการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท., เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่.

จากแผนภาพที่ 6 และแผนภาพที่ 7 อาจกล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ว่า เมื่อมีผู้กล่าวหาร้องเรียนต่อพนักงาน ป.ป.ท. (เลขาธิการ รองเลขาธิการ และผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับไม่ต่ำกว่าหัวหน้างาน หรือเทียบเท่าให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้) หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. (ผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือน หรือพนักงานราชการให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้) หรืออาจร้องเรียนผ่านทางเว็บไซต์หน่วยงาน ว่ามีการกระทำทุจริตในภาครัฐขึ้น ต่อมาฝ่ายสารบรรณจะรับเรื่องร้องเรียนและส่งเรื่องไปยังศูนย์รับเรื่องร้องเรียน ซึ่งศูนย์รับเรื่องร้องเรียนก็จะดำเนินการทำความเข้าใจเบื้องต้น และดำเนินการส่งเรื่องให้ผู้บริหาร (ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือผู้รักษาการแทน) พิจารณาสั่งการ และเมื่อผู้บริหารได้พิจารณาสั่งการแล้ว หากเป็นกรณีที่ได้รับเรื่องดำเนินการต่อ เรื่องที่กล่าวหา นั้นก็จะเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงอันเป็นกระบวนการปราบปรามการทุจริต ในขณะเดียวกันก็ให้แจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามข้อพิจารณาสั่งการของผู้บริหาร และจัดทำหนังสือราชการเกี่ยวกับสถานะของเรื่องร้องเรียนด้านการทุจริตในภาครัฐ เพื่อแจ้งกลับผู้ร้องเรียนด้วย

เมื่อรับเรื่องร้องเรียนเพื่อดำเนินการต่อแล้ว กระบวนการในลำดับต่อมาจะเป็นกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงด้านปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งฝ่ายบริหารทั่วไป สำนักงาน เลขาธิการ สำนักงาน ป.ป.ท. จะส่งเรื่องที่ร้องเรียนไปยังสำนักหรือกองที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบ ตรวจสอบข้อเท็จจริงด้านการทุจริตในภาครัฐ โดยจะมีคณะทำงานหรือผู้รับผิดชอบวิเคราะห์ค่ากล่าวหา และตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นด้านการทุจริตในภาครัฐ โดยจะมีการทำบันทึกถ้อยคำของผู้กล่าวหาหรือบุคคลที่ผู้กล่าวหากกล่าวอ้าง การขอเอกสารจากหน่วยงานหรือบุคคล การขอทราบข้อเท็จจริงจากหน่วยงาน หรือดำเนินการอื่นๆ เช่น การตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ ทั้งนี้ จะต้องทำการวิเคราะห์เรื่อง 4 ประเด็น กล่าวคือ การวิเคราะห์สถานะผู้ถูกกล่าวหา อำนาจหน้าที่ การกระทำ ความผิด และความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย โดยการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นนี้จะมี คณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองเบื้องต้นเรื่องร้องเรียนกล่าวหา เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามประเด็นต่างๆข้างต้น

เมื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว สำนัก หรือกอง หรือกลุ่ม หรือคณะทำงาน หรือผู้รับผิดชอบก็จะสรุปความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นด้านการทุจริตภาครัฐ และสำนักหรือกองหรือกลุ่มดังกล่าวจะเป็นผู้พิจารณาความเห็นผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นด้านการทุจริตภาครัฐเพื่อเสนอไปยังเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือรองฯ ที่รับผิดชอบ ให้พิจารณารับหรือไม่รับเรื่องตามมาตรา 29 ที่บัญญัติว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้ เลขาธิการเป็นผู้พิจารณารับหรือไม่รับเรื่องใดไว้พิจารณาตามมาตรา 26 หรือมาตรา 27 แล้วรายงาน

ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบ ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด” ซึ่งหาก
 เลขานุการฯ มีความเห็นไม่รับเรื่อง ก็ให้รายงานคณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบ แต่หากมีความเห็นว่ารับ
 เรื่อง ก็ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณารับหรือไม่รับเรื่องอีกขั้นตอนหนึ่งต่อไป⁵² โดยเรื่อง
 ร้องเรียนนี้จะเข้าสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐาน
 ตามหมวด 2 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
 พ.ศ.2551 ต่อไป ทั้งนี้ กระบวนการในการดำเนินงานตั้งแต่การรับเรื่องร้องเรียนกล่าวหา การ
 ตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น การเสนอให้เลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณา จนถึงการเสนอ
 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณานี้ จะใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ 3 เดือนโดยประมาณ

ตามแผนภาพที่ 7 เมื่อเรื่องร้องเรียนเข้าสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง
 คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือ
 มอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท.หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวม
 พยานหลักฐาน (มาตรา 32) ในการนี้คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจแต่งตั้งผู้แทนภาคประชาชนเข้าร่วม
 ในคณะอนุกรรมการไต่สวน (มาตรา 33) หรืออาจแต่งตั้งบุคคลเป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้
 คำปรึกษาหรือช่วยเหลือคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้ (มาตรา 34)

ในการไต่สวนข้อเท็จจริงซึ่งเป็นการไต่สวนผู้ถูกกล่าวหาและพยาน จะต้องมีการแจ้งข้อ
 กล่าวหาและแจ้งสิทธิให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาทราบ (มาตรา 36) รวมทั้งดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐาน
 หรือนำพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำ และทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท.
 (มาตรา 39) ทั้งนี้ กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐาน
 จะใช้ระยะเวลา 6 เดือนโดยประมาณ

ภายหลังจากที่ได้ทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้ว
 จะเข้าสู่กระบวนการชี้มูลโดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งหากเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่า
 กรณีนั้นมีมูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดวินัย ก็ให้ดำเนินการส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษผู้ถูก
 กล่าวหาทางวินัย (มาตรา 40) แต่หากกรณีดังกล่าวมีความผิดอาญาด้วย ก็ให้ดำเนินการส่งให้
 พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาล (มาตรา 45) หากคดีไม่มีมูลก็ให้ยกข้อกล่าวหาและจำหน่ายคดี
 นอกจากนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ยังมีอำนาจติดตามผลการบังคับคดีอีกด้วย ซึ่งในกระบวนการนี้จะ
 ใช้ระยะเวลา 3 เดือนโดยประมาณ

⁵² ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยการมอบหมายให้เลขานุการ
 เป็นผู้พิจารณารับหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณา พ.ศ.2554

สำหรับรายละเอียดของการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามแผนภาพที่ 7 ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยเฉพาะ ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 จะขออธิบายโดยละเอียดในหัวข้อถัดไป

4.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551

4.3.1 เขตอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

ในการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) นั้น ตามพระราชบัญญัติ มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ได้บัญญัติขอบเขตในการใช้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เอาไว้อย่างชัดเจน ซึ่งในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาถึงความหมายของการทุจริตในภาครัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อชี้ให้เห็นถึงเขตอำนาจการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

4.3.1.1 ความหมายของการทุจริตในภาครัฐ

ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 มาตรา 3 บัญญัติความหมายของการทุจริตในภาครัฐเอาไว้ว่า

“มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ทุจริตในภาครัฐ” หมายความว่า ทูจริตต่อหน้าที่หรือประพฤตินิยมชอบในภาครัฐ”

การทุจริตต่อหน้าที่ และการประพฤตินิยมชอบในภาครัฐ ตามความหมายของการทุจริตในภาครัฐนั้น บทบัญญัติมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ได้บัญญัติความหมายเอาไว้ ดังนี้

“ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนไม่ได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายอื่น

“ประพฤตินมิชอบ” หมายความว่า ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้จ่ายเงิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดิน

ดังนั้น การทุจริตในภาครัฐ จึงเป็นการกระทำทุจริตต่อหน้าที่ประการหนึ่ง และหรือเป็นการประพฤตินมิชอบอีกประการหนึ่ง ซึ่งการทุจริตในภาครัฐที่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่นั้น หมายถึง การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนไม่ได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายอื่น ส่วนการทุจริตในภาครัฐที่เป็นการประพฤตินมิชอบนั้น หมายถึง การใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้จ่ายเงิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั่นเอง

4.3.1.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

บทบัญญัติมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ได้บัญญัติความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เอาไว้ดังนี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐดังต่อไปนี้

- (1) ผู้บริหารระดับสูง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (2) ผู้พิพากษาและตุลาการ
- (3) พนักงานอัยการ
- (4) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (5) เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของศาล รัฐสภา องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระจากการควบคุม หรือกำกับของฝ่ายบริหารที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ
- (6) เจ้าหน้าที่ของรัฐในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
- (7) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด
- (8) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งร่วมกระทำความผิดกับบุคคลตาม (1) (2) (3) (4) (5) (6) และ (7)

จากบทนิยามข้างต้นแสดงให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในเขตอำนาจการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองลงมา โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญทุกกระทรวง ทบวง กรม ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร ข้าราชการครู พนักงานองค์การมหาชน พนักงานรัฐวิสาหกิจ ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนข้าราชการ และพนักงานหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งในรูปแบบพิเศษอื่นๆ รวมทั้งสิ้นประมาณ 10,000 หน่วยงาน

4.3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

4.3.2.1 อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปตาม ม.17

ตามบทบัญญัติมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) เอาไว้ ดังนี้

“มาตรา 17 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอนโยบาย มาตรการ และแผนพัฒนาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี

(2) เสนอแนะ และให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

(3) เสนอแนะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) ใ้ส่วนข้อเท็จจริง และข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(5) ใ้ส่วนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(6) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบด้วย

(7) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย

(8) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ หรือการอื่นใดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามที่คณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย

จากบทบัญญัติมาตรา 17 ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มีการบัญญัติกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เอาไว้อย่างรอบด้าน ทั้งนี้ เป็นเพราะหลักการสำคัญของพระราชบัญญัตินี้มีจุดประสงค์ที่จะให้มีการจัดหามาตรการในฝ่ายบริหาร เพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ดังนั้น ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงต้องมีความสัมพันธ์ทั้งฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย นอกจากนี้ บทบัญญัติในมาตราดังกล่าวยังได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อให้สามารถดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงอันเป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญยิ่งในการปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยการใช้วิธีการไต่สวนข้อเท็จจริงเอาไว้อีกด้วย ซึ่งอำนาจในการปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

4.3.2.2 อำนาจในการปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

4.3.2.2.1 อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงตาม ม.17(4)(5) และมาตรา 18

ตามบทบัญญัติมาตรา 17 (4) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการปราบปรามการทุจริต โดยใช้วิธีการไต่สวนข้อเท็จจริง ดังนี้

“มาตรา 17 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(4) ไต่สวนข้อเท็จจริง และชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำความทุจริตในภาครัฐ
ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(5) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ”

และบทบัญญัติในมาตรา 18 ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมในการใช้อำนาจตามมาตรา 17(4) และ (5) เอาไว้ด้วย กล่าวคือ

“มาตรา 18 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 17(4) และ (5) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

(1) มีหนังสือสอบถาม หรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อไต่สวนหรือประกอบการพิจารณา

(2) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดๆมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารใดๆมาเพื่อไต่สวน หรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(3) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้น และพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใด ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าว ให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(4) ขอให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้ความช่วยเหลือสนับสนุน หรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม โดยให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามที่ขอได้ตามสมควรแก่กรณี

คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการตามวรรคหนึ่งแทนได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด”

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 17(4)(5) และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ซึ่งเป็นอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง และข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 17(4)) หรือไต่สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการ เพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น (มาตรา 17(5)) ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. ยังมีอำนาจในการส่งหนังสือสอบถาม หรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อไต่สวนหรือประกอบการพิจารณา (มาตรา 18(1)) หรือมีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดๆมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารใดๆมาเพื่อไต่สวน หรือเพื่อประกอบการพิจารณา (มาตรา 18(2)) หรือดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในเวลาระหว่าง

พระอาทิตย์ขึ้น และพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ คั้น ยืด หรืออัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใด ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าว ให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ (มาตรา 18(3)) หรือขอให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน หรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม โดยให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของ หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามที่ขอได้ตามสมควรแก่กรณี (มาตรา 18(4))

คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้คณะอนุกรรมการ หรือ พนักงาน ป.ป.ท. หรือให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวข้างต้นแทนก็ได้ ซึ่งจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด⁵³ กล่าวคือ ในการไต่สวน ข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษรให้อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแทนได้ โดยอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ที่ดำเนินการแทน สามารถใช้อำนาจตามมาตรา 18 ได้ (ข้อ 1)

นอกจากนี้ ตามประกาศดังกล่าวยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เกี่ยวกับการให้อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแทน ซึ่งในการ ดำเนินการแทนตามบทบัญญัติมาตรา 18 นั้นจะต้องระบุเหตุผลและประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดระยะเวลาที่ให้ดำเนินการไว้ด้วยตามสมควร (ข้อ 3) รวมทั้งกำหนดวิธีการในการจัดส่ง หนังสือเพื่อสอบถาม (ข้อ 4) กำหนดหลักเกณฑ์ในการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปใน เคหสถาน โดยจะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ข้อ 8) และกำหนด วิธีการในการแก้ไขปัญหาหากเกิดข้อขัดข้องในการดำเนินงาน โดยให้อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ที่ได้รับมอบหมายแจ้งเลขธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ททุจริตในภาครัฐทราบเพื่อดำเนินการตามที่เห็นสมควร แล้วรายงานคณะกรรมการ ป.ป.ท.ทราบ โดยเร็ว (ข้อ 10) และให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รักษาการตามประกาศนี้ และมีอำนาจตีความหรือ วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประกาศนี้ (ข้อ 11)

⁵³ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขการมอบหมายให้อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการตามมาตรา 18 แห่ง พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551

4.3.2.2.1.1 กรณีที่ต้องทำการไต่สวนข้อเท็จจริง ตามมาตรา 23

สำหรับกรณีที่จะต้องทำการไต่สวนข้อเท็จจริง พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ได้บัญญัติกรณีที่ต้องทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเอาไว้ในมาตรา 23 กล่าวคือ

“มาตรา 23 ภายใต้บังคับมาตรา 25 และมาตรา 26 เมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด

(1) เมื่อได้รับการกล่าวหาตามมาตรา 24

(2) เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด
กระทำการทุจริตในภาครัฐ

(3) เมื่อได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวนตามมาตรา 30

(4) เมื่อได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อ
ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนด้วย”

จากบทบัญญัติมาตรา 23 นี้ จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว เมื่อเกิดกรณีดังต่อไปนี้ 4 กรณี ได้แก่

(1) เมื่อได้รับการกล่าวหาตามมาตรา 24 ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 24 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำการ หรือเกี่ยวข้องกับ การทุจริตในภาครัฐจะทำด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้” คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงต้องดำเนินการไต่สวน โดยเร็วเมื่อได้รับการกล่าวหาซึ่งอาจจะเป็นการกล่าวหาด้วยวาจา หรือการกล่าวหาที่ทำเป็นหนังสือ ซึ่งตามมาตรา 24 วรรคสอง บัญญัติถึงการกล่าวหาด้วยวาจาไว้ว่า “ในกรณีที่กล่าวหาด้วยวาจา ให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. บันทึกคำกล่าวหา และจัดให้ลงลายมือชื่อผู้กล่าวหาในบันทึก การกล่าวหาทันที และในกรณีที่ผู้กล่าวหาไม่ประสงค์จะเปิดเผยตน ห้ามไม่ให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ รวมทั้งหลักฐานอื่นใดที่เป็นสาระสำคัญของผู้กล่าวหา” และ

ตามมาตรา 24 วรรคสาม บัญญัติเกี่ยวกับการกล่าวหาเป็นหนังสือไว้ว่า “ในกรณีที่กล่าวหาเป็นหนังสือ ผู้กล่าวหาจะต้องลงชื่อและที่อยู่ของตน แต่หากผู้กล่าวหาจะไม่ลงชื่อและที่อยู่ของตน ต้องระบุพฤติการณ์แห่งการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถูกกล่าวหา และพยานหลักฐานเบื้องต้นไว้ให้เพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้” นอกจากนี้ ผู้กล่าวหาซึ่งเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้พบเห็นการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และได้กล่าวหาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้อาจร้องเรียนตามเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐได้อีกช่องทางหนึ่งด้วย ซึ่งกระบวนการดำเนินการก็จะเป็นไปตามแผนภาพที่ 6 ซึ่งได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อที่ 4.2.3

(2) เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรานี้เป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นเองว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ย่อมมีอำนาจในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็วได้

(3) เมื่อได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวนตามมาตรา 30 ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 30 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้อันเนื่องมาจากการกระทำทุจริตในภาครัฐ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ที่มีการร้องทุกข์ หรือกล่าวโทษ เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป ในการนี้คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจแจ้งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสียก่อนและส่งสำนวนการสอบสวนให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามระยะเวลาที่กำหนด โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะถือว่าสำนวนการสอบสวนดังกล่าวทั้งหมด หรือบางส่วนเป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ได้” และในมาตรา 30 วรรคสอง ได้บัญญัติเพิ่มเติมอีกว่า “เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ และหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง ทำความตกลงกับสำนักงาน โดยกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติต่างๆ รวมถึงการจัดทำสำนวนการสอบสวน การควบคุมตัว การปล่อยชั่วคราว และการดำเนินการอื่นๆ เพื่อถือปฏิบัติร่วมกัน”

(4) เมื่อได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีนี้เป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็วได้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

4.3.2.2.1.2 การส่งเรื่องทีกล่าวหาไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตามมาตรา 25

การที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะทำการพิจารณาจับหรือไม่รับเรื่องเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะต้องพิจารณาเสียก่อนว่าเรื่องที่ร้องเรียนหรือกล่าวหาขึ้นอยู่กับอยู่ในเขตอำนาจหรือไม่ โดยบทบัญญัติมาตรา 25 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องส่งเรื่องทีกล่าวหาไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไปเนื่องจากเป็นกรณีที่ไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะเป็นผู้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้นั้นเอง

“มาตรา 25 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องกล่าวหาที่รับไว้ดังต่อไปนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไป

(1) เรื่องกล่าวหาบุคคลซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(2) เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ากระทำความผิดร่วมกับบุคคลซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เป็นบุคคลซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(3) เรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. แจ้งให้ส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา

ในกรณีเรื่องกล่าวหาตาม (3) ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงไว้แล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย ทั้งนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะถือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือจะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ก็ได้”

4.3.2.2.1.3 เรื่องร้องเรียนที่ห้ามมิให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) พิจารณา ตามมาตรา 26-27

นอกจากการบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องดำเนินการส่งเรื่องที่ไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว การที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะพิจารณารับเรื่องเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้นั้น จะต้องผ่านการพิจารณาว่าไม่เป็นเรื่องที่ต้องห้าม ตามที่มาตรา 26 บัญญัติไว้ กล่าวคือ

“มาตรา 26 ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รับหรือพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้

(1) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณาหรือได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว

(2) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว และไม่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี

(3) เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกฟ้องเป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกัน และศาลประทับฟ้อง หรือพิพากษา หรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว โดยไม่มีการถอนฟ้อง หรือเป็นกรณีศาลยังไม่ได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี

(4) เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนถูกกล่าวหาเกินกว่าห้าปี”

ทั้งนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะไม่รับหรือสั่งจำหน่ายเรื่องที่มีลักษณะตามที่มาตรา 27 บัญญัติไว้ก็ได้

“มาตรา 27 คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะไม่รับ หรือสั่งจำหน่ายเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ก็ได้

(1) เรื่องที่ไม่ระบุพยานหลักฐาน หรือระบุพฤติการณ์แห่งการกระทำที่ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้

(2) เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินห้าปีนับแต่วันเกิดเหตุ จนถึงวันที่มีการกล่าวหา และเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

(3) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าไม่ใช่เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(4) เรื่องที่องค์กรบริหารงานบุคคล หรือหน่วยงานของรัฐกำลังพิจารณาอยู่ หรือได้พิจารณาเป็นที่ยุติแล้ว และไม่มีเหตุแสดงให้เห็นว่าการพิจารณานั้นไม่ชอบ”

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นเสร็จสิ้นแล้ว หากพิจารณาว่ารับเรื่องเพื่อดำเนินการต่อ กระบวนการก็จะเข้าสู่การไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

4.3.2.2.1.4 การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ด้วยกระบวนการดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้เอง ตามมาตรา 23 กล่าวคือ เมื่อได้รับการกล่าวหาตามมาตรา 24 (มาตรา 23(1)) เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความทุจริตในภาครัฐ (มาตรา 23(2)) เมื่อได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวนตามมาตรา 30 (มาตรา 23(3)) หรือเมื่อได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. (มาตรา 23(4)) ซึ่งเป็นไปตามกระบวนการในแผนภาพที่ 6 คณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเองก็ได้

(2) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงให้ดำเนินการแทน เป็นไปตามมาตรา 32 “คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทน...” และมาตรา 32 วรรคสอง “คณะอนุกรรมการตามวรรคหนึ่งต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่นั้น”

(3) มอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแทน ตามมาตรา 32 “คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะดำเนินการ...หรือมอบหมายให้พนักงาน

ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อมูล และรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริง หรือมูลความผิดก็ได้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสม และระดับตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหาด้วย”

เพื่อประสิทธิภาพในการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจแต่งตั้งผู้แทนภาคประชาชนเข้าร่วมในคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้ (มาตรา 33) โดยการได้มาซึ่งผู้แทนภาคประชาชนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด⁵⁴ นอกจากนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจแต่งตั้งบุคคลเป็นที่ปรึกษา หรือผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้คำปรึกษา หรือช่วยเหลือคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย แล้วแต่กรณี (มาตรา 34) ก็ได้ โดยการแต่งตั้งที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนดโดยให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁵⁵

ทั้งนี้ ในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะอนุกรรมการจะต้องมีคุณสมบัติตามที่มาตรา 35 บัญญัติไว้ กล่าวคือ

“มาตรา 35 ห้ามมิให้แต่งตั้งบุคคล ซึ่งมีเหตุดังต่อไปนี้ เป็นอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ในการไต่สวนข้อเท็จจริง

(1) รู้เห็นเหตุการณ์ หรือเคยสอบสวน หรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา เว้นแต่ในฐานะอื่นที่มีใช้ในฐานะพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. มาก่อน

(2) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ถูกกล่าวหา

(3) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหา

(4) เป็นผู้กล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดา หรือร่วมมารดา กับผู้กล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหา

⁵⁴ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการได้มาซึ่งผู้แทนภาคประชาชน

⁵⁵ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ

(5) มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติ หรือเป็น หุ่นส่วน หรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหา

ผู้มีส่วนได้เสียจะคัดค้านอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ซึ่งมีเหตุตามวรรคหนึ่งก็ได้ โดยยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. และให้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. วินิจฉัยโดยพลัน ในระหว่างที่รอการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้ อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ซึ่งถูกคัดค้านระงับการปฏิบัติหน้าที่ไว้พลางก่อน”

นอกจากนี้ บทบัญญัติในมาตรา 38 ยังได้บัญญัติเกี่ยวกับ ข้อห้ามของคณะอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เอาไว้ด้วย เพื่อเป็นหลักประกันใน การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงให้มีความโปร่งใส

“มาตรา 38 ห้ามมิให้กรรมการ อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. กระทำการใดๆอันเป็นการล่อลวง หรือขู่เข็ญ หรือให้สัญญากับผู้ถูกกล่าวหา หรือพยาน เพื่อจูงใจให้ผู้นั้นให้อภัยคำใดๆในเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง

ถ้อยคำใดที่ได้มาโดยฝ่าฝืนวรรคหนึ่งไม่อาจรับฟังเป็น พยานหลักฐานได้”

ทั้งนี้ ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ท. รวมถึงพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. อีกทั้งบุคคลที่จะเข้ามาเป็น คณะอนุกรรมการ จะต้องยึดระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ.2554 ซึ่งเป็นระเบียบฯที่กำหนดวิธีการไต่ สวนข้อเท็จจริง การแจ้งข้อกล่าวหา การจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เพื่อให้ การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงสอดคล้องกับพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551⁵⁶

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ.2554 ประกอบไปด้วย

⁵⁶ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการ ไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ.2554

บทบัญญัติทั้งสิ้น 7 หมวด โดยแต่ละหมวดจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริงเอาไว้ ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

หมวด 1 บททั่วไป ในหมวดนี้จะบัญญัติหลักการทั่วไป เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติรับเรื่องกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตในภาครัฐไว้แล้วให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว (ข้อ 5) โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการทำหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนโดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับระดับ และตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา หลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ (ข้อ 6) การมีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ (ข้อ 7) การมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด (ข้อ 8) การให้เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท. เสนอรายชื่อของพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อให้มีคำสั่งมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. มีอำนาจดำเนินการ (ข้อ 9) การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อความเป็นกลางของอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. รวมถึงการให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถคัดค้านอนุกรรมการ หรือพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. (ข้อ 10-18) การให้อำนาจคณะอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 เพื่อสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาพักราชการ พักงาน หรือให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ (ข้อ 19)

หมวด 2 การแจ้งข้อกล่าวหาและการชี้แจงข้อกล่าวหา บทบัญญัติในหมวดนี้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อกล่าวหา และแสดงพยานหลักฐาน หรือนำพยานบุคคลมาให้อภัยค่าประกอบการชี้แจงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาได้ภายในเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบข้อกล่าวหา (ข้อ 22) การแจ้งข้อกล่าวหาทางไปรษณีย์ (ข้อ 23) การอนุญาตให้ชี้แจงข้อกล่าวหาเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาที่กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อกล่าวหา (ข้อ 24) การชี้แจงข้อกล่าวหาโดยทำเป็นหนังสือ หรือด้วยวาจา (ข้อ 25) การให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่ทำการไต่สวนพยานหลักฐาน หากเห็นว่าเป็นพยานหลักฐานที่ไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่กล่าวหา หรือฟุ่มเฟือย หรือประวิงให้ชักช้า (ข้อ 26)

หมวด 3 การไต่สวนข้อเท็จจริง บทบัญญัติในหมวดนี้ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นการกำหนดในรายละเอียดการดำเนินงานในทางปฏิบัติ เช่น การห้ามบุคคลที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง (ข้อ 28) การถอนคำ

กล่าวหาไม่ตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อ (ข้อ 29) การให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานใดๆ นอกเหนือจากพยานหลักฐานของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา (ข้อ 30) การห้ามกระทำการอันเป็นการขู่ขู่ขู่ หรือล่อลวง หรือให้สัญญากับผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานเพื่อจูงใจให้ผู้นั้นให้ถ้อยคำใดๆในเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง (ข้อ 31) การสอบปากคำพยาน (ข้อ 34-36) การงดแสวงหาข้อเท็จจริงหรือรวบรวมพยานหลักฐาน (ข้อ 37) การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้กล่าวหา (ข้อ 38-40)

หมวด 4 การจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ในหมวดนี้เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการเมื่อดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงเสร็จแล้ว ก็ให้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยเร็ว (ข้อ 41-43)

หมวด 5 การพิจารณาชี้มูล หลักเกณฑ์ และวิธีการในหมวดนี้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการชี้มูลเมื่อได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยให้ประธานกรรมการนำเข้าสู่การประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับสำนวน (ข้อ 44) ในการพิจารณาชี้มูล คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจสั่งให้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือตั้งคณะกรรมการเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ก็ได้ (ข้อ 45) การกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ชี้มูลเมื่อพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ซึ่งหากมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาที่ตกไป โดยจะต้องแจ้งให้ทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีมติ หากมีมติว่ามีมูลและมีความผิดทางวินัยให้ดำเนินการส่งรายงาน พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อดำเนินการต่อ ในกรณีที่มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลและเป็นความผิดทางอาญา ให้ส่งสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งให้พนักงานอัยการเพื่อดำเนินการต่อไป (ข้อ 46)

หมวด 6 การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ เช่น การทำคำสั่งแต่งตั้ง (ข้อ 47-48) การดำเนินการประชุมของคณะกรรมการ (ข้อ 49-51) การปฏิบัติหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ (ข้อ 52-57)

หมวด 7 การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เช่น การดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน (ข้อ 58-59) การพิจารณารายงานการตรวจสอบเบื้องต้น คำกล่าวหา คำร้องทุกข์ คำ

กล่าวโทษ หรือคำร้องเรียนด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม (ข้อ 60) การรายงานผลการดำเนินการเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยเร็ว (ข้อ 61) การกำหนดให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 (ข้อ 62)

นอกจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะมีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หลักและเป็นอำนาจหน้าที่ที่มีความสำคัญที่สุดในการปราบปรามการทุจริตในภาครัฐแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ท. ยังมีอำนาจหน้าที่อื่นๆ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่ช่วยเสริมให้การปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยอำนาจหน้าที่เช่นว่านี้จะขอกกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

4.3.2.2.2 อำนาจในการเข้าถึงข้อมูลตาม มาตรา 19

ในการดำเนินการเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถดำเนินการเพื่อเข้าถึงข้อมูลตามที่บัญญัติมาตรา 19 ได้ให้อำนาจไว้ ดังนี้

“มาตรา 19 เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะแจ้งให้หน่วยงานใดดำเนินการจัดให้กรรมการ หรืออนุกรรมการ ไต่สวนข้อเท็จจริง เข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผู้กล่าวหา หรือบุคคลอื่นที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะเกี่ยวข้องในเรื่องที่กล่าวหา เพื่อประโยชน์ในการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กรรมการ หรืออนุกรรมการไต่สวนจะขอเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานใดตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด ทั้งนี้ ภายใต้บังคับของกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานนั้น”

ตามบทบัญญัติมาตรานี้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจในการแจ้งให้หน่วยงานใดๆ ดำเนินการจัดให้กรรมการ หรืออนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลอื่นที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะเกี่ยวข้องในเรื่องที่กล่าวหา เพื่อประโยชน์ในการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือ

คณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง อำนาจในการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวนี้จึงเป็นอำนาจที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. นำมาใช้เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ในการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเข้าถึงข้อมูลตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ....* เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวกับผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลอื่นที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะเกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามระเบียบนี้ “ข้อมูล” หมายความว่า สิ่งที่สามารถทำให้รู้เรื่องราว ข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใด ๆ เกี่ยวกับผู้ถูกเข้าถึงข้อมูล ไม่ว่าจะการสื่อความหมายนั้นจะทำโดยสภาพของสิ่งนั้นเอง หรือโดยผ่านวิธีการใดๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้

ในระเบียบดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์ในการทำคำขออนุมัติเพื่อเข้าถึงข้อมูล ซึ่งจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆของผู้ถูกเข้าถึงข้อมูลที่ต้องการเข้าถึง เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องเข้าถึงข้อมูล นอกจากนี้ยังกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการเข้าถึงข้อมูล การเก็บรักษาและใช้ประโยชน์ข้อมูล และการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ให้ข้อมูลเอาไว้เพื่อเป็นมาตรฐานในการดำเนินการเข้าถึงข้อมูลตามมาตรา 19 นี้

4.3.2.2.3 อำนาจในการชี้มูลความผิด ตามมาตรา 40

เมื่อคณะกรรมการไต่สวน หรือพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ได้ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงและได้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ตามมาตรา 39 แล้ว ให้คณะกรรมการ หรือพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เสนอสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. วินิจฉัย ซึ่งในขั้นตอนนี้จะเป็นขั้นตอนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ใช้อำนาจในการชี้มูลความผิด ตามมาตรา 40

* ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเข้าถึงข้อมูลตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.... ยังไม่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

“มาตรา 40 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงาน และเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา นั้น เพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่า รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของ คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ของผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นๆ แล้วแต่กรณี

สำหรับผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ เกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูก กล่าวหา ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป”

ดังนั้น ในกรณีที่คดีมีมูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิด ก็ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการตามมาตรานี้ โดยส่งเรื่องไปยังต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำ ความผิดเพื่อดำเนินการทางวินัย ซึ่งการดำเนินการทางวินัยให้เป็นไปตามที่มาตรา 41 บัญญัติไว้

“มาตรา 41 เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 40 ให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง”

ในกรณีที่มีการละเลยไม่ดำเนินการลงโทษทางวินัย จะมีผลตามที่ มาตรา 42 บัญญัติไว้ กล่าวคือ “ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใดละเลยไม่ ดำเนินการตามมาตรา 41 ให้ถือว่า ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิด ทางวินัย หรือกฎหมาย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูก กล่าวหาเหล่านั้นๆ”

นอกจากนี้ ในการชี้มูลความผิด หากเป็นกรณีที่ความผิดที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตนั้นได้กระทำความผิดทางอาญาด้วย จะต้องดำเนินการส่งเรื่อง พร้อมทั้งสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไปยังพนักงานอัยการ เพื่อให้ดำเนินคดีและนำคดีขึ้นสู่ศาล ต่อไป ตามที่มาตรา 45 บัญญัติไว้

“มาตรา 45 ในกรณีที่การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 40 เป็นความผิดทางอาญาด้วย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องพร้อมทั้งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป โดยให้ถือว่า การดำเนินการและสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นการสอบสวน และสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นว่าข้อเท็จจริง รายงาน เอกสาร หรือความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ได้รับยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้พนักงานอัยการแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบ เพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีจำเป็น คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะร่วมกับอัยการสูงสุด ตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้

ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติยืนยันให้ฟ้อง ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัย คำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดให้เป็นที่สุด

บทบัญญัติในมาตรานี้ให้นำมาใช้บังคับในกรณีที่พนักงานอัยการยื่นอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ ถอนฎีกา โดยอนุโลม”

4.3.2.2.4 อำนาจในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหา ตามมาตรา 48

นอกจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะมีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงดังที่ได้กล่าวข้างต้น ในกรณีที่เห็นสมควรคณะกรรมการ ป.ป.ท. ยังมีอำนาจตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหา ตามมาตรา 48 อีกด้วย

“มาตรา 48 ในการไต่สวนข้อเท็จจริง ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นควรตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สิน ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา และเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินไว้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ขอความร่วมมือจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้ส่งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินที่ยื่นไว้มาให้ตรวจสอบได้ แต่ถ้าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้เป็นผู้ที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินไว้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของตน คู่สมรส และ

บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามรายการ และภายในเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนดให้

ในการไต่สวนตามวรรคหนึ่ง หรือในกรณีอื่นใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกร้องกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ส่งเรื่องทั้งหมดพร้อมทั้งสำนวนการไต่สวน และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ในกรณีเช่นนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะถือเอาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยจะไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยหรือไม่ก็ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมิได้ร่ำรวยผิดปกติ แต่มีกรณีที่ต้องดำเนินการเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเรื่องคืนคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือจะไต่สวน และชี้มูลตามอำนาจหน้าที่ของตนต่อไปก็ได้”

4.3.2.2.5 อำนาจในการแจ้งให้ดำเนินการยกเลิก หรือเพิกถอนการอนุมัติ อนุญาตออกเอกสารสิทธิ ให้สิทธิประโยชน์ หรือการสั่งการใดๆ ตามมาตรา 49

คณะกรรมการ ป.ป.ท. ยังมีอำนาจในการแจ้งให้ดำเนินการยกเลิก หรือเพิกถอนการอนุมัติ อนุญาตออกเอกสารสิทธิ ให้สิทธิประโยชน์ หรือการสั่งการใดๆ ซึ่งถือเป็นกระบวนการภายหลังจากที่มีการชี้มูลความผิด ตามที่มาตรา 49 บัญญัติไว้ กล่าวคือ

“มาตรา 49 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าข้อกล่าวหาใด มีมูล นอกจากการดำเนินการตามมาตรา 40 หรือมาตรา 45 แล้ว หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกร้องกล่าวหาได้อนุมัติ อนุญาต หรือออกเอกสารสิทธิ ให้สิทธิประโยชน์ หรือการสั่งการใดๆ แก่บุคคลใดโดยมิชอบ หรืออาจเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พิจารณาดำเนินการสั่งยกเลิก หรือเพิกถอนการอนุมัติ อนุญาต หรือออกเอกสารสิทธิ ให้สิทธิประโยชน์ หรือการสั่งการใดๆ นั้นต่อไปด้วย”

4.3.2.2.6 อำนาจในการดำเนินการต่อ แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 50

คณะกรรมการ ป.ป.ท. ยังมีอำนาจอื่นๆเพิ่มเติม ตามที่บทบัญญัติมาตรา 50 บัญญัติไว้ ซึ่งเป็นอำนาจในการดำเนินการต่อ แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะพ้นจากตำแหน่ง

“มาตรา 50 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐ และคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติรับไว้พิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้ แม้ภายหลังเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วด้วยเหตุอื่นไม่เกินห้าปี นอกจากตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจดำเนินการต่อไปได้ แต่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือวันที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นในกรณีที่มีการกล่าวหาเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาตามวรรคหนึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐ ให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในกรณีที่การกระทำคามผิดดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญาด้วย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการตามมาตรา 45”

บทบัญญัติมาตรานี้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการกับผู้ถูกกล่าวหาต่อไป แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว แต่มาตราดังกล่าวได้กำหนดระยะเวลาในการที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะสามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้ภายในระยะเวลาไม่เกินห้าปีเท่านั้น โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจดำเนินการต่อไปได้ แต่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือวันที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นในกรณีที่มีการกล่าวหาเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี และหากคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำการทุจริตในภาครัฐ ให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในกรณีที่การกระทำคามผิดดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญาด้วย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการตามมาตรา 45 คือ ให้ดำเนินการทางอาญาต่อไปนั่นเอง

4.3.2.3 อำนาจหน้าที่ในการป้องกันการทุจริตในภาครัฐและมาตรการในการสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

นอกจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะมีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริตในภาครัฐแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. ยังมีภารกิจในการป้องกันการทุจริตในภาครัฐอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ในการป้องกันการทุจริต และมาตรการในการสนับสนุนด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเอาไว้ในหลายมาตราด้วยกัน ได้แก่ อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ในการป้องกันการทุจริตในภาครัฐตามมาตรา 51 อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองพยานบุคคล ตามมาตรา 53, 54 การให้รางวัลแก่ผู้ทำประโยชน์ ตามมาตรา 55 การเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ ตามมาตรา 56 การให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 57 และการกันผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยาน ตามมาตรา 58 โดยแต่ละมาตรามีรายละเอียด ดังนี้

4.3.2.3.1 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ในการป้องกันการทุจริตในภาครัฐตามมาตรา 51

ตามบทบัญญัติมาตรา 51 บัญญัติให้อำนาจแก่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ดังนี้

“มาตรา 51 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรม ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยมีเลขาธิการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงาน ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน โดยมีรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ ในส่วนของการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้เลขาธิการปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. รวมตลอดทั้งสนับสนุน และอำนวยความสะดวกให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) ประสานงานและให้ความร่วมมือกับส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต

(3) ประสานงานและให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) รวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต

(5) จัดให้มี หรือให้ความร่วมมือกับองค์กรอื่นในการศึกษาอบรม และพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต

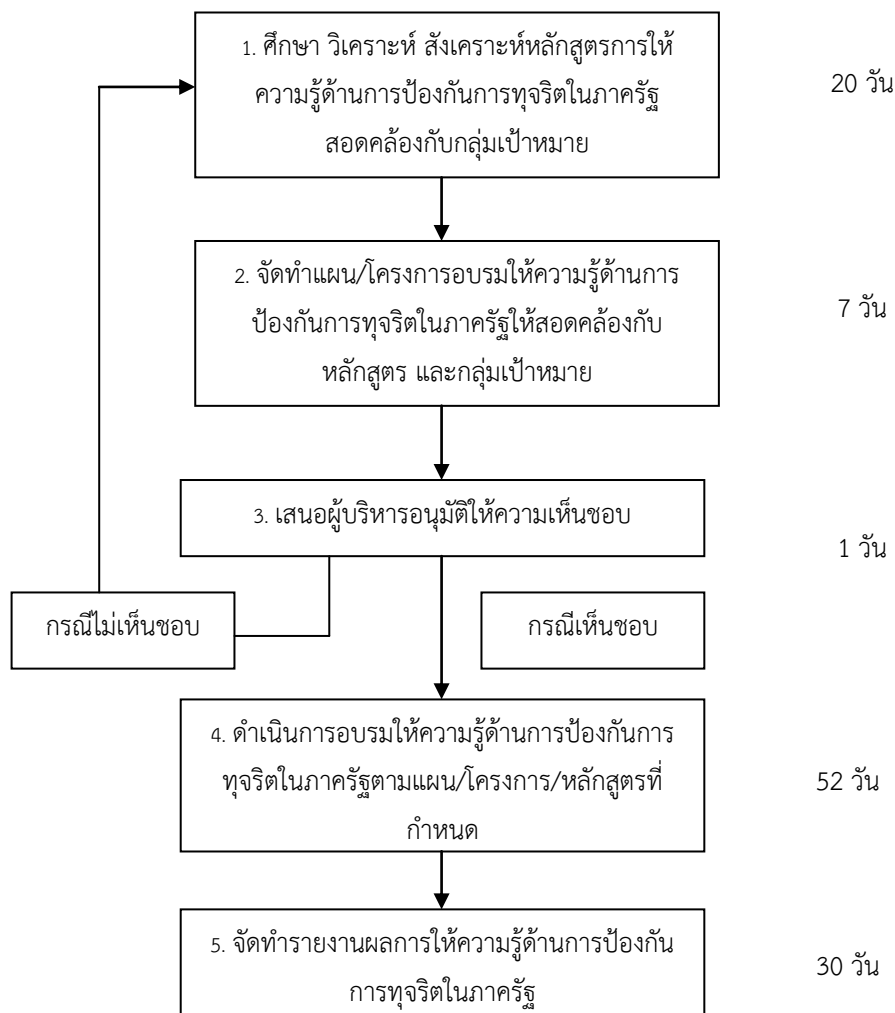
(6) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ใน (3) ให้สำนักงาน ทารหรือและทำความตกลงร่วมกันกับสำนักงาน ป.ป.ช.”

จากมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่า สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการสนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งประสานงานและให้ความร่วมมือกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวบรวมเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต จัดให้มีหรือให้ความร่วมมือกับองค์กรอื่นในการศึกษาอบรม และพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต

ในการป้องกันการทุจริตในภาครัฐนั้น สำนักงาน ป.ป.ท. ได้ให้ความสำคัญโดยมีมาตรการในการจัดอบรมให้ความรู้ด้านการป้องกันการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งสามารถอธิบายด้วยแผนภาพดังต่อไปนี้

ภาพที่ 8: กระบวนการจัดอบรมให้ความรู้ด้านการป้องกันการทุจริตในภาครัฐ โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.)⁵⁷



จากแผนภาพดังกล่าวเป็นแผนภาพกระบวนการจัดอบรมให้ความรู้ด้านการป้องกันการทุจริตในภาครัฐ โดยในขั้นตอนแรกสำนักงาน ป.ป.ท. จะต้องทำการศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์หลักสูตรการให้ความรู้ด้านการป้องกันการทุจริตในภาครัฐให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย และจัดทำแผน หรือโครงการอบรมให้ความรู้ด้านการป้องกันการทุจริตในภาครัฐให้สอดคล้องกับหลักสูตรและกลุ่มเป้าหมายเพื่อเสนอผู้บริหารอนุมัติให้ความเห็นชอบ หากเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปจะมีการดำเนินการอบรมให้ความรู้ด้านการป้องกันการทุจริตในภาครัฐตามแผน หรือโครงการ หรือหลักสูตรที่กำหนด และเมื่อดำเนินการอบรมให้ความรู้เสร็จสิ้นแล้วก็ต้องจัดทำ

⁵⁷ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, กระบวนการจัดอบรมความรู้ด้านการป้องกันการทุจริตในภาครัฐ, เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่.

รายงานผลการให้ความรู้ด้านการป้องกันการทุจริตในภาครัฐต่อไป แต่หากกรณีที่ผู้บริหารไม่เห็นชอบในโครงการ หรือแผนอบรมให้ความรู้ที่เสนอมานั้น กลุ่มงานที่รับผิดชอบก็จะต้องดำเนินการศึกษาวิเคราะห์หลักสูตรการให้ความรู้ด้านการป้องกันการทุจริตในภาครัฐให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายอีกครั้ง เพื่อให้การดำเนินการป้องกันการทุจริตในภาครัฐบรรลุเป้าหมาย และสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

ปัจจุบัน สำนักงาน ป.ป.ท. ได้ดำเนินการจัดอบรมให้ความรู้แก่หน่วยงานต่างๆไปแล้วหลายโครงการ เช่น การทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างสำนักงาน ป.ป.ท. กับ กรุงเทพมหานคร โดยการจัดทำหลักสูตร “โตไปไม่โกง” และสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมตามหลักสูตรดังกล่าวเพื่อให้เด็กและเยาวชน “รู้รักษาความดี มีจิตสาธารณะ เอาชนะคอร์รัปชัน”⁵⁸ หรือการทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างสำนักงาน ป.ป.ท. กับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ในการจัดทำหลักสูตรการเรียนการสอน “คบเด็กสร้างชาติ โตไปไม่โกง” ซึ่งเป็นการสนับสนุนอบรมครูพี่เลี้ยง การผลิตสื่อการเรียนรู้ออนไลน์ และการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตรเพื่อให้เด็ก และเยาวชนในระดับปฐมวัย “รู้รักษาความดี มีจิตสาธารณะ เอาชนะคอร์รัปชัน” รวมทั้งมอบหมายให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์โดยศูนย์สาธารณประโยชน์และประชาสังคมเป็นผู้ดำเนินการสำรวจ ศึกษา และวิจัยปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในมิติต่างๆ⁵⁹ หรือการทำบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการขอใช้ประโยชน์ข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรจากฐานข้อมูลทะเบียนกลางด้วยระบบคอมพิวเตอร์โดยวิธีจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) ระหว่างสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กับ สำนักงาน ป.ป.ท. เพื่อกำหนดขอบเขตการใช้ข้อมูลของหน่วยงานทั้งสองหน่วยงาน⁶⁰ หรือการทำบันทึกความตกลงความร่วมมือในการดำเนินงานโครงการนำร่องระบบเทคโนโลยีสารสนเทศกระบวนการยุติธรรมต้นแบบระหว่างหน่วยงาน

⁵⁸ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, **ข้อตกลงความร่วมมือโครงการโรงเรียนสีขาว หลักสูตร “โตไปไม่โกง”** [ออนไลน์], 19 สิงหาคม 2555. แหล่งที่มา http://www.pacc.go.th/pacc_website/uploads/images/tn-8-254.jpg

⁵⁹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, **ข้อตกลงความร่วมมือระหว่างสำนักงาน ป.ป.ท. กับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์** [ออนไลน์], 19 สิงหาคม 2555. แหล่งที่มา http://www.pacc.go.th/pacc_website/uploads/images/tn-7-380.jpg

⁶⁰ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, **บันทึกข้อตกลงว่าด้วยการขอใช้ประโยชน์ข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรจากฐานข้อมูลทะเบียนกลางด้วยระบบคอมพิวเตอร์โดยวิธีจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) ระหว่างสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กับ สำนักงาน ป.ป.ท.** [ออนไลน์], 19 สิงหาคม 2555. แหล่งที่มา http://www.pacc.go.th/pacc_website/uploads/files/tn-6-334.pdf

ในกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง⁶¹ หรือการทํำบันทึกความตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁶² นอกจากนี้ ทางสำนักงาน ป.ป.ท. ยังมีการจัดอบรมสัมมนา เพื่อป้องกันการทุจริตในภาครัฐในส่วนภูมิภาคต่างๆอีกด้วย

นอกจากอำนาจหน้าที่ในการป้องกันการทุจริตในภาครัฐโดยอาศัยมาตรการในการให้ความรู้ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ยังบัญญัติมาตรการอื่นๆซึ่งเป็นมาตรการในการสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

4.3.2.3.2 อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองพยานบุคคล ตามมาตรา 53, 54

เนื่องจากปัญหาการทุจริตในภาครัฐเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับบุคคลผู้มีตำแหน่งและใช้อำนาจรัฐ การคุ้มครองพยานบุคคลจึงเป็นมาตรการที่สำคัญประการหนึ่งเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ อีกทั้งยังจะช่วยให้พยานบุคคลมีความเชื่อมั่นและไว้วางใจในความปลอดภัย และส่งผลให้เกิดการให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐได้ดียิ่งขึ้น

ดังนั้น สำนักงาน ป.ป.ท. จึงอาจจัดให้มีมาตรการคุ้มครองเบื้องต้นสำหรับผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแส หรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ ตามบทบัญญัติมาตรา 53

“มาตรา 53 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ สำนักงานอาจจัดให้มีมาตรการคุ้มครองเบื้องต้นสำหรับผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแส หรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ หรือข้อมูลอื่น

⁶¹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, **บันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการดำเนินงานโครงการนำร่องระบบเทคโนโลยีสารสนเทศกระบวนการยุติธรรมต้นแบบระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** [ออนไลน์], 7 สิงหาคม 2555. แหล่งที่มา http://www.pacc.go.th/pacc_website/uploads/files/MOU/DXC.pdf

⁶² สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, **บันทึกความตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** [ออนไลน์], 15 สิงหาคม 2555. แหล่งที่มา http://www.pacc.go.th/pacc_website/index.php/pagedetails/view/424

อันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด”

สำหรับมาตรการในการคุ้มครองเบื้องต้นตามมาตรา 53 นี้ ได้มีการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยมาตรการคุ้มครองเบื้องต้นตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2554 ซึ่งตามระเบียบดังกล่าวได้บัญญัติเกี่ยวกับการร้องขอให้มีการคุ้มครองพยาน การพิจารณา และการแจ้งให้มีการคุ้มครองพยาน วิธีการคุ้มครองพยาน การสิ้นสุดการคุ้มครองพยาน และการออกอุทธรณ์เอาไว้อย่างละเอียด⁶³ นอกจากนี้ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าคดีใดสมควรจัดให้มีการดำเนินมาตรการตามมาตรา 53 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้มีมาตรการในการคุ้มครองบุคคลดังกล่าว โดยให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นพยานที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ตามมาตรา 54 บัญญัติไว้ กล่าวคือ

“มาตรา 54 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าคดีใดสมควรให้จัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือแก่บุคคลตามมาตรา 53 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้มีมาตรการในการคุ้มครองบุคคลดังกล่าว โดยให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นพยานที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เสนอความเห็นด้วยว่าสมควรใช้มาตรการทั่วไป หรือมาตรการพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาสำหรับบุคคลดังกล่าวด้วย

ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือสามี ภรรยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว เพราะมีการกระทำความผิดอาญาโดยเจตนา เนื่องจากการดำเนินการ หรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแส หรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้บุคคลนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อขอรับค่าตอบแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาด้วย”

⁶³ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยมาตรการคุ้มครองเบื้องต้นตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2554

4.3.2.3.3 การให้รางวัลแก่ผู้ทำประโยชน์ ตามมาตรา 55

นอกจากการมีมาตรการในการคุ้มครองพยานบุคคลดังที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น มาตรการในการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการป้องกันการทุจริตอีกทางหนึ่งคือ การให้รางวัลแก่ผู้ทำประโยชน์ ตามที่มาตรา 55 บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา 55 คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจจัดให้มีรางวัลตอบแทน หรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคล ตามมาตรา 53 ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด”

การให้รางวัลแก่ผู้ทำประโยชน์ ตามมาตรา 55 นี้ จะต้องดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการให้รางวัลตอบแทน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ.2554 โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดรายละเอียดของบุคคลที่จะได้รับการพิจารณาให้ได้รับรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใด กำหนดหลักเกณฑ์การเสนอชื่อบุคคลเพื่อพิจารณาให้ได้รับรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใด กำหนดหลักเกณฑ์ในการให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณารางวัลตอบแทน ซึ่งรางวัลตอบแทนดังกล่าวได้แก่รางวัลเชิดชูเกียรติอันดับหนึ่ง และรางวัลเชิดชูเกียรติอันดับสอง พร้อมใบประกาศเกียรติคุณ และอาจมีเงินรางวัลด้วยหรือไม่ก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท⁶⁴

4.3.2.3.4 การเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ ตามมาตรา 56

ในกรณีที่บุคคลที่แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ บทบัญญัติมาตรา 56 ได้กำหนดให้มีการเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวเอาไว้ด้วย เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

⁶⁴ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการให้รางวัลตอบแทน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ.2554

“มาตรา 56 ในกรณีที่บุคคลตามมาตรา 53 เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าการดำเนินการ หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแส หรือข้อมูลของ บุคคลดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างยิ่ง และสมควรได้รับการยก ย่องให้เป็นแบบอย่างแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนโดยทั่วไป คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจเสนอ คณะรัฐมนตรีเพื่อการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และระดับตำแหน่งให้แก่บุคคลนั้นเป็นกรณีพิเศษก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด โดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรี”

4.3.2.3.5 การให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 57

นอกจากการมีมาตรการในการคุ้มครองพยานบุคคลที่ให้ข้อมูลหรือ แจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐแล้ว หากบุคคลผู้ให้ข้อมูลหรือแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการทุจริต ในภาครัฐเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย บทบัญญัติมาตรา 57 ได้ให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยการ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่าหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจ ถูกกลั่นแกล้ง หรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเนื่องจากการกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำ หรือ แจ้งเบาะแส หรือข้อมูลนั้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาแล้วเห็นว่ามีความสมควรเชื่อก็ให้เสนอ ต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ได้รับความคุ้มครอง หรือมีมาตรการอื่นใดตามที่เห็นสมควร ต่อไป

“มาตรา 57 ในกรณีที่บุคคลตามมาตรา 53 เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อบุคคลนั้นร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่าหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจถูก กลั่นแกล้ง หรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเนื่องจากการกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้ง เบาะแส หรือข้อมูลนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาแล้วเห็นว่ามีความสมควรเชื่อได้ว่าน่าจะมี เหตุดังกล่าว ให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ได้รับความคุ้มครอง หรือมีมาตรการอื่นใดตามที่เห็นสมควรต่อไป”

4.3.2.3.6 การกันผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยาน ตามมาตรา 58

นอกจากมาตรการในการสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตในภาครัฐซึ่งเป็นมาตรการคุ้มครองด้านผู้เสียหาย หรือผู้กล่าวหา หรือพยานบุคคลดังที่ได้กล่าว ในมาตรา 53 มาตรา 54 มาตรา 55 มาตรา 56 หรือมาตรา 57 แล้ว ในกรณีที่บุคคลหรือผู้ถูก กล่าวหารายใดที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นผู้ถูกกล่าวหาราย อื่น หากให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแส หรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้พยานในการ

วินิจฉัยข้อมูลการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่น และคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควรที่จะกันบุคคลนั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีก็สามารถกระทำได้ ตามบทบัญญัติมาตรา 58

“มาตรา 58 บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหา รายใดซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องใน การกระทำผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหา รายอื่น หากได้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแส หรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานในการวินิจฉัยข้อมูลการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่นนั้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควรจะกันผู้นั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด”

สำหรับมาตรการในการกันผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานนี้ จะต้อง ดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกันบุคคล หรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยาน โดยประกาศดังกล่าวได้กำหนด หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาที่สามารถดำเนินการให้มีการกันบุคคลไว้เป็นพยาน หลักเกณฑ์ของ บุคคลที่สามารถกันไว้เป็นพยาน หลักเกณฑ์ในการสอบปากคำ และเงื่อนไขประการอื่นที่เกี่ยวข้องไว้ โดยละเอียดเพื่อเป็นมาตรฐานในการดำเนินการกันผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยาน และเพื่อประโยชน์ใน การดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา 58⁶⁵

4.3.3 สถิติการรับเรื่องร้องเรียนซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

นับตั้งแต่การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ขึ้นในปี พ.ศ.2551 มีเรื่องร้องเรียนรับเข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ท. เพื่อดำเนินการ ตามที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ.2551 บัญญัติไว้ ดังนี้

⁶⁵ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการกันบุคคล หรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยาน

ตารางที่ 2: เรื่องร้องเรียนรับเข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ท. ประจำปี พ.ศ.2551-2555⁶⁶

ปี พ.ศ.	เดือน	จำนวนเรื่องร้องเรียน
2551	1 มกราคม 2551 – 31 ธันวาคม 2551	430
2552	1 มกราคม 2552 – 31 ธันวาคม 2552	1,216
2553	1 มกราคม 2553 – 31 ธันวาคม 2553	1,301
2554	1 มกราคม 2554 – 31 ธันวาคม 2554	2,053
2555	1 มกราคม 2555 – 31 กรกฎาคม 2555	1,897
	รวม	6,897

ตามตารางที่ 2 ข้างต้น เป็นตารางแสดงเรื่องร้องเรียนที่รับเข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ท. นับตั้งแต่มีการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ท. ขึ้น โดยในช่วงปี พ.ศ.2551-2554 จะเห็นได้ว่ามีเรื่องร้องเรียนมาสู่สำนักงาน ป.ป.ท. เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่ยังไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ขึ้น ** เรื่องที่ร้องเรียนเข้ามาตั้งแต่ช่วงเวลาดังกล่าว รวมกับเรื่องร้องเรียนในปี พ.ศ.2555 อันเป็นช่วงเวลาปัจจุบัน การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กับเรื่องที่ร้องเรียนเข้ามาจึงยังอยู่ในขั้นตอนของกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐาน ตามแผนภาพที่ 7 เท่านั้น และยังไม่มีการร้องเรียนกล่าวหาเรื่องใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ชี้มูลความผิดเลย

นอกจากนี้ยังมีเรื่องร้องเรียนที่รับมาจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เนื่องจากเป็นเรื่องร้องเรียนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่

⁶⁶ กลุ่มบริหารงานคดี ศูนย์อำนวยการคณะกรรมการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, เรื่องร้องเรียนรับเข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ท. ประจำปี พ.ศ.2551-2555, เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่.

** ในช่วงที่ยังไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. ขึ้น สำนักงาน ป.ป.ท. ได้ทำบันทึกข้อตกลงกับสำนักงาน ป.ป.ช. เรื่อง ให้ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ช่วยราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิมและให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องที่ได้รับมอบหมายจนเสร็จสิ้น

ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อ ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 โดยสถิติเรื่องร้องเรียนที่รับมาจากสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นไปตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3: เรื่องร้องเรียนรับจากสำนักงาน ป.ป.ช. เข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ท. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2555⁶⁷

ปีงบประมาณ พ.ศ.	เดือน	จำนวนเรื่องร้องเรียน
2555	ครั้งที่ 1	273
	ครั้งที่ 2	323
	ครั้งที่ 3	285
	ครั้งที่ 4	50
	ครั้งที่ 5	35
รวม		966

จากตารางดังกล่าว *** จะเห็นได้ว่า มีเรื่องร้องเรียนจากสำนักงาน ป.ป.ช. ส่งมายังสำนักงาน ป.ป.ท. เพื่อให้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านการทุจริตในภาครัฐอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ท. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็จะต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงภายใต้อำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 บัญญัติไว้ต่อไป

สำหรับหัวข้อถัดไปจะศึกษาถึงข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ

⁶⁷ กลุ่มบริหารงานคดี ศูนย์อำนวยการคณะกรรมการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, เรื่องร้องเรียนรับจาก สำนักงาน ป.ป.ช. เข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ท. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555, เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่.

*** การส่งเรื่องร้องเรียนจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มายังคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพิ่งเริ่มดำเนินการเมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. ข้อมูลที่ได้จึงมีเพียงข้อมูลในปีงบประมาณ พ.ศ.2555

ทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และจะวิเคราะห์ถึงโครงสร้าง ประสิทธิภาพ อำนาจหน้าที่ และความเป็นอิสระของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) รวมทั้งเปรียบเทียบกับองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐในต่างประเทศด้วย

4.4 บทวิเคราะห์โครงสร้าง ประสิทธิภาพ อำนาจหน้าที่ และความเป็นอิสระของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

4.4.1 ข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

นับตั้งแต่ พ.ศ.2540-ปัจจุบัน นอกจากประเทศไทยจะมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้ว ในปีพ.ศ.2551 รัฐบาลยังได้จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ขึ้นอีกองค์กรหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐโดยเฉพาะด้วย ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจึงต้องการศึกษาและตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งสอง ทั้งด้านที่มาของคณะกรรมการ ความแตกต่างด้านอำนาจหน้าที่ และความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงในด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งสององค์กร เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของทั้งสององค์กรได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

4.4.1.1 ที่มาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

สืบเนื่องจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นหลายองค์กรเพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานของรัฐ โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นการแต่งตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ที่ถูกยุบเลิกไป

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเป็นกลางและเป็นอิสระ ประกอบไปด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกแปดคน โดยพระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 246 วรรคหนึ่ง) มีที่มาจากการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหาจำนวนห้าคน ซึ่งประกอบไปด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 246 วรรคสาม) ทั้งนี้ บุคคลที่จะได้รับการสรรหาให้เป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และไม่มีลักษณะที่ต้องห้ามตามมาตรา 205 โดยเคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยงานราชการที่มีอำนาจบริหารเทียบเท่าอธิบดี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน หรือผู้ประกอบการวิชาชีพที่มีองค์กรวิชาชีพตามกฎหมายมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบปี ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรวิชาชีพนั้นให้การรับรอง และเสนอชื่อเข้าสู่กระบวนการสรรหา (มาตรา 246 วรรคสอง) และในการดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา 246 วรรคสี่)

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว (มาตรา 247)

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการฯ ที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา 251) ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น (มาตรา 251 วรรคสาม)

ส่วนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ได้รับความจัดตั้งขึ้นเนื่องจากการที่รัฐบาลไม่มีเครื่องมือของตนเองที่จะสนองตอบต่อนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงมิได้อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของรัฐบาล ส่งผลให้ไม่อาจดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลได้ ในขณะเดียวกัน การดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีปัญหาคดีค้างพิจารณาเป็นจำนวนมาก เหตุผลเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปราม

การทุจริต พ.ศ.2551 ขึ้น เพื่อดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคีรัฐ (ป.ป.ท.) โดยให้องค์กรดังกล่าวเป็นหน่วยงานของรัฐ และปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคีรัฐ อันเป็นโครงสร้างองค์กรที่สามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อการสนองต่อนโยบายของรัฐบาลได้

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคีรัฐ (ป.ป.ท.) ประกอบไปด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกไม่เกินห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ และมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง (มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551) ทั้งนี้ กรรมการต้องมีคุณสมบัติตามที่ มาตรา 6 บัญญัติไว้ กล่าวคือ มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีสัญชาติไทย มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ผู้พิพากษาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา หรือรับราชการ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจบริหารเทียบเท่าอธิบดี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์

นอกจากนี้ กรรมการจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม อันได้แก่ เป็นผู้มีตำแหน่งในพรรคการเมือง วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ติดยาเสพติดให้โทษ เป็นบุคคลล้มละลาย ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ หรือเคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือเคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

เพื่อความเป็นกลางและอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการจะต้องมีคุณสมบัติตามที่ มาตรา 7 บัญญัติไว้อีกประการหนึ่ง กล่าวคือ ไม่เป็นกรรมการ หรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภา

ท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เว้นแต่ในฐานะที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการ ป.ป.ท.

ในการแต่งตั้งกรรมการ คณะรัฐมนตรีจะเสนอบุคคลซึ่งไม่มีลักษณะตามมาตรา 7 เพื่อขอความเห็นชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็ได้ แต่เมื่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้ว คณะรัฐมนตรีจะแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวได้เมื่อบุคคลนั้นได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตามมาตรา 7 หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนเลิกประกอบวิชาชีพอิสระแล้ว ซึ่งต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าบุคคลนั้นไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการเสนอบุคคลเข้ามาใหม่แทนเพื่อขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งแล้ว อาจได้รับการแต่งตั้งใหม่อีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน (มาตรา 9)

ส่วนสำนักงาน ป.ป.ท. ถือเป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญมีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงาน ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ทั้งนี้ ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการ ป.ป.ท. (มาตรา 51)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทยนั้น มีองค์กรที่สำคัญอยู่สององค์กร คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีที่มาจาก การสรรหา และได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของวุฒิสภา ส่วนอีกองค์กรหนึ่งคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เป็นองค์กรที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดยมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นหน่วยงานของรัฐ สังกัดกระทรวงยุติธรรม

ดังนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าองค์กรทั้งสององค์กรมีความแตกต่างกันทั้งในด้านที่มาของคณะกรรมการ กฎหมายที่ให้อำนาจ และโครงสร้างองค์กรในส่วนของคณะกรรมการ

และสำนักงานซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการ แต่ทั้งสององค์กรต่างก็มีเป้าหมายเดียวกันนั่นคือ การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ความแตกต่างทั้งที่มาของคณะกรรมการและกฎหมายที่ให้อำนาจนี้ ย่อมส่งผลให้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทั้งสองมีความแตกต่างกันออกไปด้วย ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

4.4.1.2 ความแตกต่างในด้านอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 250 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ดังนี้ คือ

(1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภามาตรา 272 และมาตรา 273 วรรคสาม

(2) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275

(3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการในระดับต่ำกว่า ที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทบความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 259 และมาตรา 264 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด

(5) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(6) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

(7) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ส่วนสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นๆ ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 105 กำหนด โดยให้มีอำนาจ หน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(2) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(3) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย

สำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ท. พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไว้ 2 ด้าน ดังนี้

ประการแรก ด้านป้องกัน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่

(1) เสนอนโยบาย มาตรการ และแผนพัฒนาการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตในภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี

(2) เสนอแนะให้คำปรึกษาต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมาย ข้อบังคับ และมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

(3) เสนอแนะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ ของรัฐ ซึ่งต้องยื่นแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ประการที่สอง ด้านการปราบปราม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่

(1) ไต่สวนข้อเท็จจริง และชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(2) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่รัฐ

(3) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย

ส่วนสำนักงาน ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ตามที่มาตรา 51 วรรคสองบัญญัติไว้ กล่าวคือ

(1) รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. รวมตลอดทั้งสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) ประสานงานและให้ความร่วมมือกับส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต

(3) ประสานงานและให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) รวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต

(5) จัดให้มี หรือให้ความร่วมมือกับองค์กรอื่นในการศึกษาอบรม และพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต

(6) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีความแตกต่างในด้านอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นเขตอำนาจในการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำการทุจริต กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป รำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อ

ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการในระดับต่ำกว่า ที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย

ส่วนคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในเขตอำนาจ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองลงมา โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ทุกกระทรวง ทบวง กรม ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร ข้าราชการครู พนักงานองค์การมหาชน พนักงานรัฐวิสาหกิจ ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนข้าราชการ และพนักงานหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งในรูปแบบพิเศษอื่นๆ รวมทั้งสิ้นประมาณ 10,000 หน่วยงาน

4.4.1.3 ความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงในด้านอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าประเทศไทยมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอยู่สององค์กร ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ซึ่งมีความแตกต่างด้านโครงสร้าง ที่มา และอำนาจหน้าที่ แต่อย่างไรก็ตาม การที่หน่วยงานทั้งสองหน่วยงานมีเป้าหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเช่นเดียวกัน การปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่จึงควรส่งเสริมมิใช่ซ้ำซ้อนกัน พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรทั้งสอง ในบางมาตราจึงได้บัญญัติความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงด้านอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานทั้งสองเอาไว้หลายประการด้วยกันดังนี้

ประการแรก การดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยตำแหน่งของเลขาธิการ ป.ป.ช.

ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 มาตรา 5 ได้บัญญัติให้ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยตำแหน่ง

ประการที่สอง การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ ป.ป.ท. โดยมีความเชื่อมโยงกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีกรณีตามที่ มาตรา 9(4) แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ได้บัญญัติไว้ กล่าวคือ

“มาตรา 9 นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระ กรรมการพ้นจาก ตำแหน่งเมื่อ

...

(4) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือร่ำรวยผิดปกติ หรือจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสาร ประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

นอกจากนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจถูกกล่าวหาต่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าทุจริตต่อหน้าที่หรือร่ำรวยผิดปกติได้ตามที่มาตรา 21 ได้บัญญัติไว้ก็ได้ โดย การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด กล่าวคือ

“มาตรา 21 ในกรณีที่กรรมการผู้ใดถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ หรือร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับคำกล่าวหาไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการผู้นั้น ต่อไปให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจกำหนดให้ กรรมการผู้นั้นยุติการปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อนก็ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าคำกล่าวหาไม่มีมูล ความผิด ให้กรรมการที่ยุติการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น ในระหว่างที่ยุติการปฏิบัติหน้าที่เต็มจำนวน”

ประการที่สาม อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

บทบัญญัติมาตรา 17(3) แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่าย บริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เอาไว้ กล่าวคือ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เสนอแนะต่อ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

นอกจากนี้ มาตรา 17(6) ยังได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบด้วย รวมทั้งปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ หรือการอื่นใดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามที่คณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย (มาตรา 17(8))

ประการที่สี่ อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 มาตรา 23 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็วเมื่อมีกรณีดังที่มาตราดังกล่าวบัญญัติไว้ ซึ่งหนึ่งในกรณีที่บัญญัติไว้ก็มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับองค์กรทั้งสอง กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ตามมาตรา 23(4) แล้วคณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว

ประการที่ห้า การให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องกล่าวหาไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช.

บทบัญญัติมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องกล่าวหาที่รับไว้ดังต่อไปนี้ให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไป ได้แก่

(1) เรื่องกล่าวหาบุคคลซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(2) เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ากระทำความผิดร่วมกับบุคคลซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เป็นบุคคลซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(3) เรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้ส่งให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงไว้แล้ว ให้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย ทั้งนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะถือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือจะ ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ก็ได้

ประการที่หก การห้ามคณะกรรมการ ป.ป.ท. รับหรือพิจารณาเรื่องกล่าวหาที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการแล้ว

ความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงของหน่วยงานทั้งสองยังปรากฏให้เห็นใน มาตรา 26(1) แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 อีกมาตราหนึ่ง กล่าวคือ ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รับหรือพิจารณาเรื่อง ที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณา หรือได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว

ประการที่เจ็ด การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหา โดย คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจขอความร่วมมือจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจขอความร่วมมือจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่มาตรา 48 แห่ง พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 บัญญัติ ไว้ ดังนี้

“มาตรา 48 ในการไต่สวนข้อเท็จจริง ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นควรให้ตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา และเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ ของรัฐผู้นั้นต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ขอความร่วมมือจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ส่งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินที่ยื่นไว้ให้มีการให้ตรวจสอบได้ แต่ถ้าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้เป็นผู้ที่ ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และ บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามรายการและภายในเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนดได้

ในการไต่สวนตามวรรคหนึ่งหรือในกรณีอื่นใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ส่งเรื่องทั้งหมดพร้อมทั้งสำนวนการไต่สวน และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ในกรณีเช่นนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะถือเอาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยจะไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยหรือไม่ก็ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมิได้ร่ำรวยผิดปกติ หรือมิได้มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ แต่มีกรณีที่ต้องดำเนินการเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเรื่องคืนให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือจะไต่สวนและชี้มูลตามอำนาจหน้าที่ของตนต่อไปก็ได้”

จากที่กล่าวมาทั้งหมด อาจสรุปถึงความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4: ข้อสังเกตเกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

ข้อสังเกต	คณะกรรมการ ป.ป.ช.	คณะกรรมการ ป.ป.ท.
กฎหมายที่ให้อำนาจ	- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 - พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554	พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551
โครงสร้างองค์กร	(1) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบไปด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกแปดคน โดยพระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีวาระการ	(1) คณะกรรมการ ป.ป.ท. ประกอบไปด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกไม่เกินห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

	<p>ดำรงตำแหน่งเก้าปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว</p> <p>(2) หน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอิสระ มีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ</p>	<p>คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งแล้ว อาจได้รับการแต่งตั้งใหม่อีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน</p> <p>(2) สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงยุติธรรม มีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญมีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงาน ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ทั้งนี้ ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการ ป.ป.ท.</p>
<p>เขตอำนาจในการดำเนินการ</p>	<p>ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่</p> <ul style="list-style-type: none"> - ผู้บริหารระดับสูง หรือ - ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ <p>กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม</p> <ul style="list-style-type: none"> - รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของ 	<p>ดำเนินการกับ</p> <ul style="list-style-type: none"> - เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูง หรือ - ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองลงมา <p>โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญทุกกระทรวง ทบวง กรม ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร ข้าราชการครู พนักงาน</p>

	<p>รัฐ หรือข้าราชการในระดับต่ำกว่า ที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือ</p> <p>- ดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือ</p> <p>- ผู้ที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย</p>	<p>องค์การมหาชน พนักงานรัฐวิสาหกิจ ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนข้าราชการ และพนักงานหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งในรูปแบบพิเศษอื่นๆ รวมทั้งสิ้นประมาณ 10,000 หน่วยงาน</p>
<p>ความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551</p>	<p>(1) เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยตำแหน่ง มาตรา 5 วรรคหนึ่ง</p> <p>(2) คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีกรณีตามที่มาตรา 9(4)</p> <p>(3) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 17(3) (6) และ (8)</p> <p>(4) อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 23(4)</p> <p>(5) การให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องกล่าวหาไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 25</p> <p>(6) การห้ามคณะกรรมการ ป.ป.ท. รับหรือพิจารณาเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการแล้ว ตามมาตรา 26(1)</p> <p>(7) การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหา โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจขอความร่วมมือจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 48</p>	

ในหัวข้อต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ทั้งด้านอำนาจหน้าที่ ที่มาและโครงสร้าง รวมทั้งกระบวนการดำเนินการขององค์กรดังกล่าว และความเพียงพอของกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ด้วย

4.4.2 บทวิเคราะห์คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

4.4.2.1 ที่มาและโครงสร้างของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ (มาตรา 5 พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ.2551) ส่วนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) มีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน ซึ่งเลขาธิการฯ เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและสำนักงาน ป.ป.ท. ก็มีฐานะเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในสังกัดกระทรวงยุติธรรม อยู่ในบังคับบัญชา และขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ส่วนการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้น ให้เลขาธิการฯ ขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการ ป.ป.ท. (มาตรา 51)

จะเห็นได้ว่าจากโครงสร้างและที่มาขององค์กรดังกล่าว ในส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งมีกระบวนการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (มาตรา 5) โดยจะพิจารณาคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ (มาตรา 6) นอกจากนี้ ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการจะต้องมีความเป็นกลางโดยจะต้องไม่เป็นหรือไม่ดำรงตำแหน่งอื่นใด (มาตรา 7)

จากกระบวนการดังกล่าวถือว่าเป็นกระบวนการที่ส่งผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานสูง เพราะทั้งการกำหนดคุณสมบัติที่กำหนดให้เป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์นั้น ย่อมจะเป็นที่ยอมรับของบุคคลทั่วไปว่าคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างอิสระ ปราศจากการค้ำประกันถึงผลประโยชน์และส่วนได้เสียของตน และการแต่งตั้งที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสถาบันซึ่งมีอำนาจสูงสุดในฝ่ายบริหารทั้งคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. ย่อมจะส่งให้สถานะของคณะกรรมการ มีความมั่นคง ไม่อาจถูกถอนถอนได้ง่าย ประกอบกับการกำหนดให้คณะกรรมการ

ป.ป.ท. มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี โดยผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งแล้วอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ อีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน ย่อมทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่อง เป็นอิสระ และเป็นกลาง ปราศจากการถูกอิทธิพลจากผู้มีอำนาจเข้าครอบงำในการดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

นอกจากการพิจารณาที่กระบวนการแต่งตั้งและคุณสมบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่ามีความเป็นอิสระและเป็นกลางหรือไม่ดังเหตุผลข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ยังมีบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันความเป็นอิสระ และความเป็นกลางในการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในหลายมาตรา กล่าวคือ การกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องดำเนินการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ตามมาตรา 11 ที่บัญญัติว่า “ให้ถือว่ากรรมการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนดให้ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” ซึ่งการที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถถูกตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินได้ จะเป็นการแสดงให้เห็นถึงความซื่อสัตย์สุจริตอันเป็นคุณสมบัติที่สำคัญของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งคณะกรรมการซึ่งมีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยเฉพาะ หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นผู้ทุจริตเสียเอง องค์กรก็จะขาดความน่าเชื่อถือและไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างโปร่งใสได้

ตามมาตรา 20 บัญญัติว่า “ในกรณีที่กรรมการ อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ผู้ใด มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในเรื่องใด คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมีมติให้ผู้นั้นเข้าร่วมดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง พิจารณา หรือวินิจฉัยเรื่องนั้นแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด” บทบัญญัตินี้ถือว่าเป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันในความเป็นกลางในการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ออกประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการมีมติให้กรรมการ อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เข้าร่วมดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง⁶⁸ หากในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่ากรรมการ อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ผู้ใดมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในเรื่องใด คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมีมติให้ผู้นั้นเข้าร่วมดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงพิจารณา หรือวินิจฉัยเรื่องนั้น แล้วแต่กรณี ซึ่ง

⁶⁸ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการมีมติให้กรรมการ อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เข้าร่วมดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจให้ออกาสบุคคลตามวรรคหนึ่งชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถามได้ตามที่เห็นสมควรเพื่อพิจารณามีมติ บทบัญญัติมาตรานี้จึงเป็นการวางหลักการเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสีย (conflict of interest) เอาไว้เพื่อมิให้กรรมการ อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. คนใดซึ่งมีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะพิจารณา มิให้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียน อันเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางตามหลักการของกฎหมายปกครอง

บทบัญญัติอีกมาตราหนึ่งที่เป็นหลักประกันในเรื่องความเป็นอิสระและเป็นกลางของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้แก่ มาตรา 21 ที่บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจต้องยุติการปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อนเมื่อถูกกล่าวหาว่ากระทำทุจริตต่อหน้าที่เสียเอง และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดให้กรรมการผู้ยื่นยุติการปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อน ดังนี้ “ในกรณีที่กรรมการผู้ใดถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ากระทำทุจริตต่อหน้าที่หรือร้ายแรงผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับคำกล่าวหาไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการผู้ยื่นต่อไปให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจกำหนดให้กรรมการผู้ยื่นยุติการปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อนก็ได้”

ส่วนสำนักงาน ป.ป.ท. ซึ่งเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่และหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ประกอบไปด้วยเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบหมายให้ดำเนินงานด้านต่างๆ ทั้งการสืบสวนสอบสวนงานรับเรื่องร้องเรียน ทั้งส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค รวมทั้งดำเนินงานตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเรียกว่า พนักงาน ป.ป.ท. (เลขาธิการ รองเลขาธิการ และผู้ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับไม่ต่ำกว่าหัวหน้างาน หรือเทียบเท่าให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้) กับเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. (ผู้ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือน หรือพนักงานราชการให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้) โดยสำนักงาน ป.ป.ท. มีฐานะเป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงยุติธรรม

จากรายละเอียดข้างต้น จะเห็นได้ว่า สำนักงาน ป.ป.ท. ประกอบไปด้วยข้าราชการประจำอันเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารตั้งแต่เลขาธิการฯ ไปจนกระทั่งเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. โดยลักษณะของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวในด้านหนึ่ง จะต้องรับผิดชอบดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ทั้งการสืบสวนสอบสวน การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งอยู่ในอำนาจ

หน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กับอีกด้านหนึ่ง เจ้าหน้าที่เหล่านี้ต้องขึ้นอยู่กับการปกครองบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร เนื่องจากสำนักงาน ป.ป.ท. เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงยุติธรรม การดำเนินงานต้องสนองตอบต่อนโยบายของรัฐบาล เพราะถือว่าเป็นหน่วยงานฝ่ายปกครองเช่นกัน ทั้งนี้ การให้ความดีความชอบ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ล้วนตกอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น จึงเป็นที่น่าสงสัยว่าในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีความเห็นในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่อีกอย่างหนึ่ง แต่ผู้บังคับบัญชาซึ่งอาจจะป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม หรือคณะรัฐมนตรีมีความเห็นในอีกแบบหนึ่ง เลขาธิการฯจะต้องดำเนินการอย่างไร

ปัญหาดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้และจะเป็นปัญหาในเรื่องความไม่เป็นอิสระของบุคลากรในสำนักงาน ป.ป.ท. เนื่องจากการมีฐานะเป็นข้าราชการประจำซึ่งยังคงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ซึ่งจากการศึกษาถึงหลักการทางทฤษฎีในบทที่ 2 กับกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าบุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ท. จะต้องอยู่ภายใต้อำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไป โดยการใช้อำนาจในการควบคุมบังคับบัญชานี้ ผู้บังคับบัญชาจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของการดำเนินงาน และการควบคุมให้การทำงานเป็นไปอย่างถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ต่อปัญหานี้ ผู้เขียนเห็นว่า ในกรณีที่มีปัญหาในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการฯ จะต้องดำเนินการตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาคนใด ควรจะคำนึงถึงหลักการเกี่ยวกับอำนาจควบคุมบังคับบัญชา ดังที่ได้กล่าวในบทที่ 2 กล่าวคือ

หากการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่นั้น เลขาธิการฯ ต้องปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งก็คือการดำเนินการตั้งแต่การรับเรื่องร้องเรียนไปจนถึงการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เลขาธิการฯ ควรดำเนินการภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของอำนาจบังคับบัญชา และเป็นไปตามที่มาตรา 51 วรรคหนึ่งส่วนท้ายได้บัญญัติไว้ว่า “...ทั้งนี้ ในส่วนของการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้เลขาธิการปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ”

ส่วนกรณีที่เลขาธิการฯ จะสามารถดำเนินการตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งอาจจะป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม หรือรัฐมนตรีคนใดที่สั่งการมาเพื่อให้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรจะเป็นกรณีของการปฏิบัติงานในส่วนของงานธุรการภายในสำนักงาน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานทั่วไป หรือการดำเนินงานในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยตรง (งานที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ป.ป.ท. โดยตรงได้แก่ การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง การแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐาน และการชี้มูลความผิด) โดยไม่ควรมีการแทรกแซงการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. ในการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ดังนั้น หากจะมีการสั่งให้เลขาธิการฯ ดำเนินการอย่างใดๆ อันจะทำให้การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ปราศจากความเป็นอิสระและเป็นกลาง องค์กรอื่นก็ไม่ควรเข้ามาก้าวล่วง เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. ควรมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง อย่างที่สุด เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่าในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่นั้น แม้คณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. จะเป็นฝ่ายปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการทุจริตในภาครัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นฝ่ายปกครองด้วยกันเองก็ตาม แต่ถ้าสามารถใช้อำนาจหน้าที่ได้อย่างอิสระและเป็นกลางแล้ว ก็จะสามารถควบคุมดูแลปัญหาการทุจริตในภาครัฐให้บรรเทาลงได้ และยังสามารถได้รับความเชื่อถือไว้วางใจ จากหน่วยงานของรัฐ ประชาชน และองค์กรต่างๆทุกภาคส่วน ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรมีความมั่นคง และสามารถแก้ไขปัญหาทุจริตในภาครัฐต่อไปได้

4.4.2.2 อำนาจหน้าที่ กระบวนการดำเนินงาน และประสิทธิภาพของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

จากการศึกษาในบทที่ 2 ได้กล่าวไปแล้วว่า “อำนาจ” ก่อให้เกิดการกระทำ และเป็นรากฐานที่มาของการที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองใช้อำนาจนั้นกระทำกิจกรรมต่างๆเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยผลิตผลจากการใช้อำนาจนั้นก่อให้เกิดการกระทำในทางกฎหมายมหาชนที่เรียกว่า “การกระทำทางปกครอง” อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งหากเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจทางปกครองกระทำ การละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายก็ต้องถูกควบคุมตรวจสอบ ซึ่งการใช้อำนาจที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายนี้อาจเกิดขึ้นจากสาเหตุ 4 ประการด้วยกัน ได้แก่ (1) การกระทำโดยไม่มีอำนาจ (2) การกระทำที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ (3) การกระทำเกินขอบอำนาจ หรือ (4) อาจเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อกฎหมาย ดังนั้น ในกรณีที่เกิดการใช้อำนาจที่ก่อให้เกิดการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายประการใดประการหนึ่งดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นแล้ว องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองก็ต้องมี ภาระหน้าที่ในการควบคุมการใช้อำนาจในการกระทำทางปกครองนั้นๆให้เป็นไปตามกรอบของ กฎหมายด้วย

ในการใช้อำนาจทางปกครอง บางครั้งฝ่ายปกครองอาจมีการกระทำที่เกินขอบอำนาจ มีการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือใช้อำนาจในฐานะที่ตนเองเป็นฝ่ายปกครอง กระทำการทุจริตประพฤติมิชอบ การกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมืองค์กรที่เข้ามาควบคุมตรวจสอบ เพื่อให้องค์กรของรัฐใช้อำนาจภายใต้กรอบของกฎหมาย เป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและรักษาประโยชน์สาธารณะ โดยองค์กรที่เข้ามาควบคุมตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจทางปกครอง (ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรอง) ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) จะเป็นองค์กรที่เข้ามาควบคุมการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ในปี พ.ศ.2551 ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาและขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม องค์กรดังกล่าวถือว่าเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 บัญญัติไว้ ดังนั้น การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง และส่งผลให้การดำเนินการต่างๆของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) รวมทั้งการดำเนินการในหน่วยงานเป็นการกระทำทางปกครองไปด้วย

ในหัวข้อที่ 4.3 ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ อำนาจในป้องกันการทุจริตในภาครัฐ ประการหนึ่ง และอำนาจในการปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ อีกประการหนึ่ง ซึ่งหากพิจารณากระบวนการในการปฏิบัติงานของทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. จะเห็นว่ากระบวนการต่างๆจะเน้นไปที่การปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ส่วนมาตรการในการป้องกันการทุจริตในภาครัฐนั้นจะดำเนินการควบคู่กันไปกับมาตรการในการปราบปรามเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะเป็นผู้ดำเนินการออกประกาศและมาตรการที่เหมาะสมในด้านต่างๆ ได้แก่ หลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือการ

มอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแทน วิธีการไต่สวนข้อเท็จจริง การแสวงหาข้อมูล การรวบรวมพยานหลักฐาน การคุ้มครองพยาน การให้รางวัลตอบแทน การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และการพิจารณากันบุคคลไว้เป็นพยาน ทั้งนี้ ทางสำนักงาน ป.ป.ท. จะเป็นผู้ดำเนินการสนับสนุน พร้อมทั้งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันการทุจริตในภาครัฐ รวมถึงการสร้างร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ ในการจัดอบรม การทำความตกลง และการจัดทำหลักสูตรกับสถานศึกษาต่างๆ เพื่อป้องกันการทุจริตในภาครัฐด้วย

สำหรับอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริต จากที่ได้ศึกษามาในหัวข้อที่ 4.3.2 จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจในการปราบปรามการทุจริตกับเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำความผิดอย่างกว้างขวาง เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดซึ่งมีตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองลงมา โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญทุกกระทรวง ทบวง กรม ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร ข้าราชการครู พนักงานองค์การมหาชน พนักงานรัฐวิสาหกิจ ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนข้าราชการ และพนักงานหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งในรูปแบบพิเศษอื่นๆ รวมทั้งสิ้นประมาณ 10,000 หน่วยงาน ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงมีภาระงานที่หนัก เนื่องจากมีเขตอำนาจในการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่รัฐที่มีจำนวนมากจึงอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้

หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามกฎหมายพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 นอกจากจะบัญญัติอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรา 17 แล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริต โดยมีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง (มาตรา 23) อำนาจในการส่งเรื่องกล่าวหาไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. (มาตรา 25) การถูกห้ามดำเนินการในเรื่องร้องเรียนบางกรณี (มาตรา 26, 27) อำนาจในการเข้าถึงข้อมูล (มาตรา 19) อำนาจในการชี้มูลความผิด (มาตรา 40) อำนาจในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหา (มาตรา 48) อำนาจในการแจ้งให้ดำเนินการยกเลิก เพิกถอนการอนุมัติ อนุญาต ออกเอกสารสิทธิ ให้สิทธิประโยชน์ หรือการสั่งการใดๆ (มาตรา 49) รวมถึงการให้อำนาจในการดำเนินการต่อ แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 50) ซึ่งมีกระบวนการในการดำเนินงานอย่างเป็นขั้นเป็นตอน กล่าวโดยสรุปคือ

เมื่อมีผู้กล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิด และทางสำนักงาน ป.ป.ท. ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้ว และเลขาธิการฯ ได้พิจารณาเรื่องดำเนินการต่อ ก็จะดำเนินการ

เสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณา หากรับเรื่องดำเนินการต่อก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน หรือมอบหมายพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ให้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน จากนั้นจะทำการไต่สวน และเมื่อไต่สวนเสร็จก็จะดำเนินการจัดทำสำนวนและความเห็นเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. วินิจฉัย หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซ้ำมาแล้วเห็นว่ามีความผิดก็ต้องดำเนินการส่งเรื่องให้ต้นสังกัดดำเนินการทางวินัย หรือในกรณีที่มีความผิดอาญาด้วย ก็จะต้องส่งพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป

จากอำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงานดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 รวมทั้งระเบียบ หรือประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่เกี่ยวข้องได้บัญญัติหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการดำเนินงานด้านตั้งแต่การรับเรื่องร้องเรียน การไต่สวนข้อเท็จจริง และการชี้มูลความผิด ซึ่งเป็นงานด้านการปราบปรามการทุจริตเอาไว้อย่างครอบคลุมแล้ว แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นสำหรับองค์กรนี้ จากการศึกษาที่ได้ศึกษาสถิติคดี รวมถึงการสัมภาษณ์⁶⁹ ทำให้ทราบว่าในกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้น ความเป็นจริงแล้วจะต้องมีการดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา 66 ที่บัญญัติว่า *“ให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”*

แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการเปลี่ยนรัฐบาล ทำให้การพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่มีความคืบหน้าจนกระทั่งล่วงเลยไป 3 ปีจากวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ในวันที่ 27 กันยายน พ.ศ.2554 จึงมีมติคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. ขึ้น คณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นมาจึงยังเป็นคณะกรรมการชุดแรก และเพิ่งเริ่มดำเนินงานภายใต้อำนาจหน้าที่มาได้ในเวลาที่ไม่นานนัก จากสภาพการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลให้ในขณะนี้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในทุกๆ เรื่องที่ร้องเรียนเข้ามายังคงอยู่ในขั้นตอนของการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐาน อีกทั้งจำนวนสถิติคดีก็มีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้จึงน่าจะส่งผลในอนาคตอันใกล้อาจเกิดปัญหาคดีค้างพิจารณาเพื่อรอการชี้มูลความผิดเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นปัญหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เคยประสบมาแล้ว

ดังนั้น ถึงแม้ว่าการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะมีระบบและเป็นขั้นตอนทั้งด้านการป้องกันและการปราบปรามตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เพียงใด แต่เมื่อเรื่องร้องเรียนที่รับเข้ามาทั้งจากทางผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นบุคคลทั่วไปและที่รับมาจากสำนักงาน

⁶⁹ สัมภาษณ์ โสภณ จันทระ, ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, 8 สิงหาคม 2555.

ป.ป.ช. จะต้องมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในทุกๆปี ย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาประสิทธิภาพในการดำเนินการ กับเรื่องร้องเรียนเพื่อชี้มูลความผิด และจะส่งผลต่อดำเนินการเพื่อเอาผิดกับเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำผิด ทั้งทางวินัยและทางอาญาต่อไป

4.4.3 ความเพียงพอของพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ถือว่าเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิด เพื่อเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตและประพฤติมิชอบในตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งจากหัวข้อที่ผ่านมาได้กล่าวไปแล้วว่า กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไว้อย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการป้องกันและปราบปราม เพื่อให้สามารถจัดการกับปัญหาการทุจริตในภาครัฐได้อย่างเป็นขั้นเป็นตอน อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในบางมาตราก็อาจจะไม่เพียงพอที่จะดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐได้ ซึ่งจากการที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีข้อสังเกตในเรื่องดังกล่าว ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง ตามบทบัญญัติมาตรา 19 ที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถเข้าถึงข้อมูลใดๆ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะต้องแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดให้คณะกรรมการ หรืออนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลอื่นที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะเกี่ยวข้องในเรื่องที่กล่าวหา เพื่อประโยชน์ในการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งการที่จะเข้าถึงข้อมูลเช่นนี้ได้จะต้องมีการออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวด้วย

สำหรับประเด็นนี้จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้น พบว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเข้าถึงข้อมูลตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.... มาแล้ว แต่ยังไม่ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทำให้การดำเนินการตาม

บทบัญญัติมาตราดังกล่าวอาจจะยังไม่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย

ประการที่สอง จากที่ได้กล่าวถึงบทบัญญัติมาตรา 50 ในหัวข้ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการดำเนินการต่อแม่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะพ้นจากตำแหน่ง แต่บทบัญญัตินี้อาจจะยังไม่เพียงพอเนื่องจากตามมาตรา 50 ได้กำหนดกรอบในการให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ใช้อำนาจดำเนินการต่อไปได้แม้ภายหลังเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วด้วยเหตุอื่นในระยะเวลาเพียงห้าปี และจะต้องดำเนินการให้เสร็จภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือวันที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นในกรณีที่มีการกล่าวหาเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี ซึ่งการที่บทบัญญัตินี้บัญญัติไว้เช่นนี้ย่อมเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ที่อาจทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำการทุจริตสามารถใช้เงื่อนไขเวลาเพียงห้าปีที่หากหลบหนีได้และพ้นระยะเวลาดังกล่าวก็จะทำให้พ้นผิด และไม่อาจถูกดำเนินคดีได้อีก ซึ่งจะส่งผลให้กฎหมายมาตรานี้ไม่อาจใช้บังคับได้อย่างแท้จริง

ต่อปัญหานี้ อติรัฐบาลภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ....⁷⁰ โดยมีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 50 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจดำเนินการต่อไปได้ แม้ภายหลังผู้นั้นจะได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา แต่ทว่าร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวยังไม่ได้รับการพิจารณาก็มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยการยุบสภาไปเสียก่อน ร่างกฎหมายนี้จึงตกไป ดังนั้น พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 จึงยังมิได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติมาตรา 50 จึงยังมีผลใช้บังคับตามข้อความเดิมทุกประการ

อนึ่ง ในการจะพิจารณาได้ว่าพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 นี้จะเพียงพอต่อการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. รวมทั้งสำนักงาน ป.ป.ท. หรือไม่เพียงใดนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรให้อีกาสทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. และบุคลากรในสำนักงาน ป.ป.ท. ดำเนินการตามกฎหมายฉบับดังกล่าวไปซัก

⁷⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ....**[ออนไลน์], 26 เมษายน 2554. แหล่งที่มา <http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/299788?show=full>

ระยะหนึ่งก่อน เนื่องจากองค์กรนี้เป็นองค์กรใหม่ที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นมาเมื่อปี พ.ศ.2551 ประกอบกับ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็เพิ่งได้รับการแต่งตั้งเมื่อปี พ.ศ.2554 อีกทั้งหน่วยงานนี้ยังต้องรับภาระในการดำเนินการกับปัญหาการทุจริตในภาครัฐซึ่งครอบคลุมเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐในทุกภาคส่วน ปัญหาอื่น ๆ ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อาจเกิดขึ้นได้อีก ซึ่งอาจจะต้องทำการศึกษาวิจัยกันอีกครั้งเมื่อพ้นช่วงระยะเวลาดำเนินการในระยะเริ่มแรกนี้ไป

4.5 วิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของต่างประเทศ

จากการศึกษาในบทที่ 3 เกี่ยวกับองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ ผู้เขียนได้หยิบยกองค์กรที่มีชื่อเสียงในการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาศึกษา 3 ประเทศด้วยกัน ได้แก่ คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC) ประเทศออสเตรเลีย คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC) เขตปกครองพิเศษฮ่องกง และสำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน (Corruption Practice Investigation Bureau: CPIB) ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งจากการศึกษาค้นคว้ารายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กร กฎหมายที่ให้อำนาจ และอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวพบว่า หน่วยงานทั้งสามมีทั้งความเหมือนและความแตกต่างกันในการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

สำหรับหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะทำการศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับโครงสร้างองค์กร รวมถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทั้งสามเปรียบเทียบกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เพื่อแสดงให้เห็นถึงลักษณะการดำเนินงานทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกัน อันจะประโยชน์ในการพัฒนาองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของประเทศไทยต่อไป

4.5.1 วิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของ ประเทศออสเตรเลีย เขตปกครองพิเศษฮ่องกง และประเทศสิงคโปร์

คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC) ประเทศออสเตรเลีย เป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตในภาครัฐ มีเขตอำนาจในการควบคุมดูแลการทุจริตคอร์รัปชันครอบคลุมทุกหน่วยงาน ภาครัฐในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ยกเว้น ตำรวจแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ และไม่ครอบคลุมถึงการทุจริตในภาคเอกชน อีกทั้งการดำเนินงานของ ICAC ประเทศออสเตรเลียนี้ก็มีความเป็นอิสระสูง ไม่อยู่ภายใต้การกำกับของนักการเมือง ข้าราชการประจำ พรรคการเมือง หรือรัฐบาล นอกจากนี้ คณะกรรมการเองก็มีความเป็นอิสระจากรัฐบาล ทำให้การดำเนินงานเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องเกรงกลัวอิทธิพลใดๆ

เมื่อพิจารณาองค์กร ICAC ประเทศออสเตรเลียเปรียบเทียบกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ของประเทศไทย จะเห็นว่า ในประเด็นของเขตอำนาจจะมีความคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มีอำนาจในการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ครอบคลุมแทบทุกหน่วยงานภาครัฐ แต่ในด้านโครงสร้างองค์กร ICAC ประเทศออสเตรเลีย มีโครงสร้างองค์กรที่เป็นอิสระแม้กระทั่งส่วนของสำนักงานฝ่ายต่างๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายสืบสวน ฝ่ายป้องกันการคอร์รัปชัน ฝ่ายให้บริการ และฝ่ายกฎหมาย ล้วนดำเนินงานอย่างเป็นอิสระ ไม่ขึ้นตรงต่อรัฐบาล ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างรวดเร็วเพราะไม่ต้องติดขัดกับระบบราชการที่มักจะมีความล่าช้า ส่วนคณะกรรมการ ป.ป.ท. ของประเทศไทยนั้น เมื่อพิจารณาด้านโครงสร้างองค์กรแล้วจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา มีอิสระในการดำเนินงาน แต่ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐนั้น ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 มาตรา 51 ถือว่าสำนักงาน ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานที่มีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงยุติธรรม ดังนั้นในส่วนโครงสร้างนี้ สำนักงาน ป.ป.ท. ยังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องดำเนินงานภายใต้กรอบนโยบายของรัฐบาลอยู่ การดำเนินงานอาจจะต้องสนองตอบต่อนโยบายของรัฐ ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่อาจไม่มีความเป็นอิสระในบางกรณีที่ต้องดำเนินการภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร

ในด้านอำนาจหน้าที่ ICAC ประเทศออสเตรเลีย ต้องดำเนินการตามที่กฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (ICAC Act) บัญญัติไว้ โดยหลักแล้ว ICAC ประเทศออสเตรเลีย มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การสืบสวนและเปิดเผยการกระทำทุจริตในหน่วยงานรัฐในรัฐนิวเซาท์เวลส์ การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันโดยวิธีการให้คำแนะนำและเป็นที่ปรึกษา และให้ความรู้แก่ชุมชนในรัฐนิวเซาท์เวลส์รวมทั้งหน่วยงานภาครัฐแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์เกี่ยวกับผลกระทบของการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่กับคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้ว จะเห็นได้ว่ามีความคล้ายคลึงกัน ดังนี้

ด้านการปราบปรามการทุจริตมีกระบวนการที่คล้ายคลึงกันตั้งแต่การรับเรื่องร้องเรียน การตรวจสอบเรื่องที่ร้องเรียนว่าอยู่อำนาจหน้าที่หรือไม่ การใช้กระบวนการสืบสวนสอบสวน การใช้อำนาจเข้าไปในอสังหาริมทรัพย์เพื่อตรวจค้น การขอลายเซ็น เป็นต้น แต่จะมีความแตกต่างกันตรงที่ ICAC ประเทศออสเตรเลียจะเน้นกระบวนการเปิดโปงการทุจริต ซึ่งจะมีกระบวนการไต่สวนสาธารณะ (Public Inquiry) เป็นกระบวนการที่สำคัญที่จะช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความเกรงกลัว โดยเป็นการสืบสวนสอบสวนเพื่อให้สาธารณชนได้รับทราบถึงการทุจริตในภาครัฐอีกทางหนึ่งด้วย กระบวนการเช่นนี้จะไม่ปรากฏในการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เนื่องจากในด้านการปราบปรามการทุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจรับเรื่องร้องเรียน และจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. หรือพนักงาน ป.ป.ท. ให้ดำเนินการแทน โดยคณะอนุกรรมการ เจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. หรือพนักงาน ป.ป.ท. มีอำนาจในการแสวงหาข้อมูล และรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อใช้ในการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งกระบวนการทั้งหมดที่ว่ามานี้จะดำเนินการในทางลับ ไม่สามารถเปิดเผยได้

ส่วนมาตรการด้านการป้องกันและการให้ความรู้ นั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบแล้วจะพบว่ามีความคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ทั้ง ICAC ประเทศออสเตรเลีย และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ของประเทศไทย ต่างก็พยายามหามาตรการที่เหมาะสม เพื่อดำเนินการป้องกันการทุจริตไม่ให้เกิดขึ้นในภาครัฐ เพียงแต่มาตรการและวิธีการอาจจะไม่เหมือนกันเสียทีเดียว แต่ทว่าเป้าหมายในการดำเนินงานย่อมเป็นไปโดยมีจุดประสงค์เช่นเดียวกัน นั่นคือ การป้องกันการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งมาตรการในการป้องกันดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น ICAC ประเทศออสเตรเลียมีมาตรการในการฝึกอบรมหน่วยงานภาครัฐทุกภาคส่วน มีการจัดประชุมระดับชาติ และมีมาตรการในการให้ความรู้แก่ประชาชน เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการทุจริต และป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาดังกล่าว ส่วนคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ได้ดำเนินการป้องกันการทุจริตโดยการจัดอบรมสัมมนาต่างๆ ทั้งหน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค รวมทั้งดำเนินการให้ความรู้แก่เยาวชนในสถานศึกษาด้วยหลักสูตรโตไปไม่โกง ด้วยความหวังว่ามาตรการในการป้องกันนี้จะช่วยปลูกจิตสำนึก และลดปัญหาการทุจริตแก่คนรุ่นหลังซึ่งจะเป็นกำลังสำคัญของประเทศชาติในอนาคต

คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC) เขตปกครองพิเศษฮ่องกง เป็นหน่วยงานอิสระ ขึ้นตรงต่อผู้ว่าการเกาะฮ่องกง ICAC ฮ่องกงมีสำนักงานสาขาตั้งอยู่ทั่วเกาะฮ่องกง 11 แห่ง โครงสร้างองค์กรประกอบไปด้วยฝ่ายพิจารณา ได้แก่ ผู้อำนวยการ ICAC ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีการทุจริต กับฝ่ายบริหาร ได้แก่ หน่วยงานด้านการปราบปราม หน่วยป้องกัน และหน่วยชุมชนสัมพันธ์ ICAC ฮ่องกงมีเขตอำนาจในการดำเนินงานกับปัญหาการทุจริตได้ทั้งภาครัฐและเอกชน

จากโครงสร้างองค์กร และเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าว ICAC ฮ่องกง มีความแตกต่างจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการกับเรื่องร้องเรียนเฉพาะการทุจริตในภาครัฐ ไม่ได้มีเขตอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับคดีทุจริตในภาคเอกชนดังเช่น ICAC ฮ่องกง ส่วนโครงสร้างองค์กรก็แตกต่างกัน เพราะ ICAC ฮ่องกงเป็นหน่วยงานอิสระ ในขณะที่สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ จากที่ได้ศึกษาในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่า ICAC ฮ่องกง ใช้กฎหมายที่สำคัญในการดำเนินงาน 3 ฉบับด้วยกัน กล่าวคือ ใช้ The ICAC Ordinance ในการกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของตนเพื่อการสืบสวนสอบสวนคดีทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างองค์กรด้วย ส่วนกฎหมาย Prevention of Bribery Ordinance 1997 (POBO) เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการให้สินบน ICAC ฮ่องกงใช้กฎหมายฉบับนี้ในการเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกรับสินบน และกฎหมาย Elections (Corrupt and illegal Conduct) Ordinance กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตและการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายการเลือกตั้งโดยเฉพาะ จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของ ICAC ฮ่องกงมีกฎหมายเกี่ยวข้องหลายฉบับ และกฎหมายเหล่านั้นได้กำหนดลักษณะของความผิดซึ่งเป็นการทุจริตอย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่อาศัยเฉพาะพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 โดยบทนิยามของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดนิยามของคำว่า “ทุจริตในภาครัฐ” เอาไว้ ซึ่งเป็นการบัญญัติคำนิยามที่กว้างมาก และยังเป็นปัญหาในการดำเนินงานโดยเฉพาะการชี้ชัดว่าการกระทำอย่างไรจึงจะเป็นการทุจริตในภาครัฐตามบทนิยามดังกล่าวบ้าง

นอกจากนี้ จากการศึกษากฎหมายทั้งสามฉบับที่เป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจแก่ ICAC ฮ่องกง ดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะพบว่า กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจ ICAC ฮ่องกงในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยเน้นที่การดำเนินคดีอาญามากกว่าการดำเนินการทางวินัย ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตได้ทั้งทางวินัยและทางอาญา

ในด้านการสืบสวนสอบสวน ICAC ฮ่องกง จะมีกระบวนการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนที่รวดเร็วกว่า กล่าวคือ สามารถดำเนินการภายใน 48 ชั่วโมง และมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการที่จะจับกุม หรือควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยได้ ซึ่งอำนาจเช่นนี้แตกต่างจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดย

คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะไม่มีอำนาจจับกุม หรือควบคุมตัว แต่จะมีอำนาจเพียงการมีหนังสือ สอบถาม หรือการขอให้ศาลออกหมายค้น ตามมาตรา 18 ให้อำนาจไว้เท่านั้น และระยะเวลาในการ ดำเนินการสืบสวนสอบสวนก็ไม่ได้รวดเร็วภายใน 48 ชั่วโมง เนื่องจากเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. รับ เรื่องร้องเรียนเข้ามา ก็จะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการแทนเสียก่อน ซึ่ง ระยะเวลาในการดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานอาจใช้เวลามากถึง 3 เดือน จึง จะสามารถทำสำนวนเพื่อวินิจฉัยชี้มูลความผิดได้

สำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน (Corruption Practice Investigation Bureau: CPIB) ประเทศสิงคโปร์ เป็นหน่วยงานอิสระหน่วยงานหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทาง อาญา ที่ทำหน้าที่ประสานกับสำนักงานอัยการและศาล เพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้ง ภาครัฐและภาคเอกชน โดย CPIB จะมีผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และมีหน่วยงานภายใน ได้แก่ หน่วยงานปราบปราม หน่วยงานประสานงาน และหน่วยงานสืบสวน เจ้าหน้าที่ CPIB จะใช้ อำนาจตามที่กฎหมาย The Prevention of Corruption Act (PCA) บัญญัติไว้ ซึ่งกฎหมายดังกล่าว จะเน้นไปที่การให้บทนิยามของคำว่า “สินบน” ว่าเป็นการให้ในสิ่งที่ทำให้พึงพอใจโดยทุจริต หาก บุคคลใดเรียกรับสินบนดังกล่าว ถือได้ว่าการทำทุจริตและเป็นจะเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ CPIB ทั้งนี้ CPIB มีภารกิจหลัก 3 ประการด้วยกัน ได้แก่ การรับเรื่องร้องเรียนและสืบสวนคำร้อง เกี่ยวกับการทุจริต การสืบสวนการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมีการทุจริตคอร์รัปชันแอบแฝง อยู่ และการป้องกันการทุจริตโดยการตรวจสอบการปฏิบัติและกระบวนการในภาครัฐเพื่อลดโอกาส การทุจริต

ในการดำเนินงาน เจ้าหน้าที่ CPIB มีอำนาจในการสืบสวน จับกุม ค้น หรือยึด และสามารถควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยได้ 48 ชั่วโมง อีกทั้งยังมีมาตรการในการดำเนินงานที่รวดเร็ว ชัดเจน ด้วยการระบุให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินงานในด้านต่างๆ ที่องค์กรกำหนดซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในการให้ ปฏิบัติและห้ามปฏิบัติเอาไว้ ทำให้การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ CPIB เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด ไว้ และสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะเห็นได้ว่า ในด้านของกรอบ ภารกิจหลักของ CPIB นั้นแทบจะไม่มีแตกต่างไปจากกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. รวมทั้งการดำเนินงานขององค์กร ICAC ประเทศออสเตรเลีย และเขตปกครองพิเศษฮ่องกง เลย เพราะแต่ละองค์กรต่างมีหน้าที่หลักในการป้องกัน ปราบปราม และให้ความรู้ ซึ่งจะแตกต่างกัน ในรายละเอียดเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการดำเนินงานสืบสวนสอบสวนทั้ง CPIB และ ICAC อ่องกงมีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามเป็นอย่างมาก เพราะสามารถจับและควบคุมตัวได้ อีกทั้งยังสามารถดำเนินการกับปัญหาการทุจริตได้อย่างรวดเร็วภายใน 48 ชั่วโมง ซึ่งแตกต่างไปจากกระบวนการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ไม่อาจจับกุมหรือควบคุมตัวบุคคลได้ และระยะเวลาในการดำเนินการกับเรื่องร้องเรียนก็ใช้เวลามากกว่า

ส่วนมาตรการในการป้องกันจะมีความคล้ายคลึงกันในแทบทุกองค์กรที่ได้ทำการศึกษามา กล่าวคือ จะมีการจัดอบรมสัมมนา รวมทั้งการให้ความรู้แก่ภาคประชาชนเกี่ยวกับปัญหาการทุจริต การสร้างเครือข่ายเพื่อร่วมมือกันป้องกันการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งในส่วนของ CPIB ประเทศสิงคโปร์ได้มีการสร้างแนวคิดที่ว่าด้วยระบบคุณธรรมแห่งชาติ (National Integrity System: NIS) เอาไว้ด้วย เพื่อให้ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญและสนใจที่จะแก้ไขปัญหาการทุจริต ซึ่งหลักการดังกล่าวก็ไม่ได้แตกต่างไปจากยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทยมากนัก อย่างไรก็ตาม CPIB ยังมีมาตรการทางปกครอง (administrative measure) เป็นมาตรการที่ช่วยลดโอกาสในการเข้ามาเกี่ยวข้องกับกรทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะ ซึ่งมาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่ประเทศไทยยังไม่มี เพราะปัจจุบันประเทศไทยมีเพียงกฎหมายขององค์กรแยกเป็นรายฉบับที่กำหนดความผิดทางวินัยเอาไว้ดังที่ได้ศึกษาในบทที่ 2 หัวข้อ 2.5. เท่านั้น ไม่ได้มีมาตรการกลางที่วางหลักเกณฑ์ในการห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับปัญหาการทุจริตแต่อย่างใด

จากที่กล่าวไปแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าทั้งรูปแบบองค์กรและการดำเนินงานขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศนั้นมีความแตกต่างไปจากรูปแบบและกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. ซึ่งสามารถเปรียบเทียบข้อมูลได้ตามตารางเปรียบเทียบที่จะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

4.5.2 ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของประเทศออสเตรเลีย เขตปกครองพิเศษฮองกง และประเทศสิงคโปร์

จากบทวิเคราะห์ในหัวข้อที่ผ่านมา อาจสรุปสาระสำคัญขององค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ท.) และองค์กรในต่างประเทศได้ดังตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5: ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน
 ภาครัฐ (ป.ป.ท.) กับหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของประเทศออสเตรเลีย
 เขตปกครองพิเศษฮ่องกง และประเทศสิงคโปร์

ข้อสังเกต	คณะกรรมการ ป้องกันและ ปราบปรามการ ทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)	คณะกรรมการ อิสระต่อต้าน คอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC) ประเทศ ออสเตรเลีย	คณะกรรมการ อิสระต่อต้าน คอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC) เขต ปกครองพิเศษ ฮ่องกง	สำนักงานสืบสวน สอบสวนการ คอร์รัปชัน (Corruption Practice Investigation Bureau: CPIB) ประเทศสิงคโปร์
โครงสร้าง องค์กร	<ul style="list-style-type: none"> - คณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่งตั้งโดย คณะรัฐมนตรี ซึ่ง สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร และวุฒิสภา ให้ความเห็นชอบ - สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานมี ฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวง ยุติธรรม 	<ul style="list-style-type: none"> - เป็นองค์กร อิสระจากฝ่าย บริหาร - มีหน่วยงาน ภายใน 4 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายสืบสวน (2) ฝ่ายป้องกัน การคอร์รัปชัน (3) ฝ่ายให้บริการ (4) ฝ่ายกฎหมาย 	<ul style="list-style-type: none"> - เป็นหน่วยงาน อิสระ ขึ้นตรงต่อ ผู้ว่าการเกาะ ฮ่องกง - หน่วยงาน ภายใน 3 ฝ่าย ได้แก่ (1) หน่วย ปราบปราม (2) หน่วยป้องกัน (3) หน่วยชุมชน สัมพันธ์ 	<ul style="list-style-type: none"> - เป็นหน่วยงาน อิสระหน่วยงาน หนึ่งใน กระบวนการ ยุติธรรมทาง อาญา - หน่วยงาน ภายใน 3 ฝ่าย ได้แก่ (1) หน่วย ปราบปราม (2) หน่วย ประสานงาน (3) หน่วยสืบสวน

<p>กฎหมายที่ให้ อำนาจ</p>	<p>พระราชบัญญัติ มาตรการของฝ่าย บริหารในการ ป้องกันและ ปราบปรามการ ทุจริต พ.ศ.2551</p>	<p>The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (ICAC Act)</p>	<p>มีกฎหมาย เกี่ยวข้อง 3 ฉบับ (1) The Independent Commission Against Corruption Ordinance (2) The Prevention of Bribery Ordinance 1997 (POBO) (3) Election (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance</p>	<p>The Prevention of Corruption Act (PCA)</p>
<p>อำนาจหน้าที่ ขององค์กร</p>	<p>- มีเขตอำนาจ ดำเนินการกับ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ ดำรงตำแหน่งต่ำ กว่าผู้อำนวยการ กองลงมา ซึ่ง ครอบคลุม หน่วยงานของรัฐทุก ภาคส่วน - กระบวนการ ดำเนินงานกระทำ</p>	<p>- มีเขตอำนาจ ดำเนินการกับ หน่วยงานภาครัฐ ทุกหน่วยงานใน รัฐนิวเซาท์เวลส์ ยกเว้น ตำรวจ แห่งรัฐนิวเซาท์ เวลส์ - ดำเนินการโดย รูปแบบของ คณะกรรมการ ซึ่ง</p>	<p>- มีเขตอำนาจ ดำเนินการทั้ง หน่วยงานภาครัฐ และเอกชน - มีสำนักงาน สาขา 11 แห่ง ทั่ว เกาะฮ่องกง - อาศัยกฎหมาย 3 ฉบับในการ จัดการปัญหาการ ทุจริต</p>	<p>- มีเขตอำนาจใน การดำเนินงานทั้ง ภาครัฐและ เอกชน - มีสำนักงานที่ตั้ง แห่งเดียวไม่มี สาขา - ดำเนินการโดย ผู้อำนวยการ (Director) เป็น ผู้บังคับบัญชาของ</p>

	<p>โดยคณะกรรมการ แต่งตั้งอนุกรรมการ หรือมอบหมายให้ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการ แทน ด้วยการ แสวงหาข้อมูลและ รวบรวม พยานหลักฐานเพื่อ ไต่สวนข้อเท็จจริง และสั่งให้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ชี้มูล ความผิด - อำนาจหน้าที่ใน การป้องกันการ ทุจริต</p>	<p>มีอำนาจหน้าที่ หลักในการ (1) สืบสวนและ เปิดเผยการ กระทำทุจริตใน หน่วยงานภาครัฐ (2) ป้องกันการ ทุจริต (3) ให้ความรู้แก่ ชุมชน</p>		<p>หน่วยงานภายใน ซึ่งหน่วยงานที่มี ความสำคัญที่สุด ได้แก่ หน่วย สืบสวน - ภารกิจหลัก ได้แก่ (1) รับเรื่อง ร้องเรียนและ สืบสวนคำร้อง เกี่ยวกับการทุจริต (2) การสืบสวน การประพฤติมิ ชอบของ เจ้าหน้าที่รัฐที่ กระทำการทุจริต (3) การป้องกัน การทุจริตโดยการ ตรวจสอบการ ปฏิบัติงานและ กระบวนการใน ภาครัฐ เพื่อลด โอกาสการทุจริต - เจ้าหน้าที่ CPIB มีอำนาจจับ/ค้น/ ยึด ได้โดยไม่ต้อง มีหมายในกรณี จำเป็นเร่งด่วน</p>
--	--	---	--	---

มาตรการอื่นๆ	<p>ดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต</p>	<p>- public inquiry คือ การไต่สวนสาธารณะ เป็นกระบวนการที่ใช้ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อเปิดโปงการทุจริตให้สาธารณชนได้รับทราบ</p> <p>- compulsory examination คือ กระบวนการบังคับให้มีการตรวจสอบเป็นขั้นตอนหนึ่งในการสืบสวนสอบสวนที่ดำเนินการในทางลับเพื่อการปราบปรามการทุจริต</p>	<p>- กลยุทธ์ Three-pronged Approach คือ การป้องกัน การปราบปราม และ ชุมชนสัมพันธ์ เพื่อจัดการกับปัญหาการทุจริต</p>	<p>- แนวคิดระบบคุณธรรมแห่งชาติ (National Integrity System: NIS)</p> <p>- มาตรการทางปกครอง (administrative measure) เพื่อลดโอกาสการทุจริตแก่เจ้าหน้าที่รัฐ</p>
--------------	---	--	---	---

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ด้วยเหตุที่ปัญหาการทุจริตในภาครัฐถือได้ว่าเป็นอาชญากรรมที่มีลักษณะทางธรรมชาติ (Nature of Crime) ที่แตกต่างไปจากการทำความผิดในทางอาญาหรือการก่ออาชญากรรมโดยทั่วไป ซึ่งการทุจริตในภาครัฐนั้นเป็นอาชญากรรมที่มีลักษณะยากที่จะเปิดเผย (Hidden Crime) อีกทั้งโดยส่วนมากแล้วยังเป็นคดีที่ปราศจากผู้เสียหาย นอกจากนี้ หากพิจารณาในมุมมองของกฎหมายมหาชนแล้วจะเห็นได้ว่า ปัญหาการทุจริตในภาครัฐเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่มีขอบ ซึ่งอาจเป็นการกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ การกระทำโดยไม่มีอำนาจ การกระทำโดยไม่เป็นไปตามขอบเขตของวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด หรือการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อกฎหมาย โดยจะส่งผลให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องถูกควบคุมตรวจสอบไม่ให้เกิดการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายเช่นว่านั้น

ปัญหาการทุจริตในภาครัฐถือเป็นปัญหาที่มีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากเป็นตัวการสำคัญที่บ่อนทำลายความน่าเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล รวมถึงความเชื่อมั่นที่ประเทศหนึ่งจะมีต่ออีกประเทศหนึ่ง จึงส่งผลให้เกิดการตื่นตัวเพื่อหามาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นวงกว้าง ซึ่งในระดับสากลองค์การสหประชาชาติได้จัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 (United Nations Convention against Corruption 2003: UNCAC) อนุสัญญาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการให้นานาอารยประเทศร่วมลงนามและร่วมมือกันจัดทำมาตรการต่างๆ เพื่อให้ประเทศที่เข้าเป็นภาคีสามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยประเทศไทยเองก็ได้ลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวด้วย แต่ทว่าปัญหาการทุจริตในประเทศไทยก็ไม่ได้ลดลงเลย และยังเป็นปัญหาเรื้อรังที่กัดกร่อนสังคมไทยมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ซึ่งหากจัดอันดับความโปร่งใสโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) แล้วประเทศไทยมักจะเป็นประเทศที่ได้คะแนนความโปร่งใสในระดับต่ำอยู่เสมอ

จากการศึกษาหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็น คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC) ประเทศออสเตรเลีย คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC) เขตปกครองพิเศษฮ่องกง หรือสำนักงานสืบสวนสอบสวนการคอร์รัปชัน (Corruption Practice Investigation Bureau: CPIB) ประเทศสิงคโปร์ จะเห็นได้ว่าหน่วยงานดังกล่าวดำเนินมาตรการทั้งการป้องกัน การปราบปราม การสืบสวนสอบสวน และการให้ความรู้แก่ชุมชนเรื่องปัญหาการทุจริตควบคู่กันไปอย่างจริงจัง และองค์กรดังกล่าวล้วนประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นอย่างมาก ซึ่งแตกต่างไปจากประเทศไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอยู่เสมอ จึงชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยควรจะได้รับการปรับปรุงแก้ไขการจัดการกับปัญหาการทุจริต ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปถึงการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทยได้ ดังนี้

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐอย่างต่อเนื่อง โดยในยุคแรก (พ.ศ.2488-2516) ได้จัดตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดิน และเปลี่ยนแปลงมาเป็นการตั้งคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ในยุคที่สอง (พ.ศ.2517-2540) ก็ได้เปลี่ยนแปลงองค์กรที่เข้ามาควบคุมตรวจสอบปัญหาการทุจริตในภาครัฐอีกครั้ง โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) แต่ก็ถูกยุบเลิกและเปลี่ยนแปลงมาเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในยุคที่สาม (พ.ศ.2540-ปัจจุบัน) ซึ่งองค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยในห้วงเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการภายใต้อำนาจหน้าที่ ก็ได้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานหลายประการ ซึ่งปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ปัญหาการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาคอร์รัปชันของรัฐบาลที่ส่งผลให้ฝ่ายบริหารขาดองค์การของตนเองอันเป็นเครื่องมือและกลไกที่สำคัญในการรับผิดชอบและตอบสนองนโยบายของรัฐบาลเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ด้วยเหตุนี้ ฝ่ายบริหารจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ขึ้น เพื่อให้เป็นหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบปัญหาการทุจริตในภาครัฐโดยเฉพาะ

ในช่วงระยะเวลาแรกที่มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารเพื่อเข้ามาควบคุมตรวจสอบปัญหาการทุจริตในภาครัฐนั้น ได้มีการริเริ่มด้วยการตราพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่าย

บริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 และจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ท. ขึ้น โดยสำนักงาน ป.ป.ท. เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาและขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยมีเลขาธิการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ มีหน้าที่ควบคุมดูแลรับผิดชอบการปฏิบัติราชการในสำนักงาน ซึ่งเลขาธิการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน แต่ในส่วนของกรปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้เลขาธิการปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (มาตรา 51 วรรคแรก) ซึ่งในช่วงระยะเวลาที่มีการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ท. ขึ้นมานั้น ยังไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. ขึ้นตามที่พระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ (มาตรา 66)

สำนักงาน ป.ป.ท. ดำเนินการภายใต้อำนาจหน้าที่เป็นเวลาล่วงเลยไปถึง 3 ปี จนกระทั่งในวันที่ 27 กันยายน พ.ศ.2554 จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. ขึ้น ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. นี้แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี และได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (มาตรา 5) คณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ดำรงตำแหน่ง ณ เวลานั้นจึงเป็นคณะกรรมการชุดแรก มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี หากพ้นจากตำแหน่งแล้วอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่อีกได้แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน (มาตรา 8) จะเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลา 3 ปีแรก สำนักงาน ป.ป.ท. ต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยปราศจากการมีคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตในภาครัฐ ด้วยเหตุนี้ ในช่วงแรกสำนักงาน ป.ป.ท. จึงทำได้เพียงรับเรื่องร้องเรียน ตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น และปฏิบัติงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น งานด้านการป้องกันการทุจริตเท่านั้น และเมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. ขึ้นในภายหลัง สถิติคดีต่างๆ จึงสะสมเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งจากการรับเรื่องร้องเรียนที่เข้ามาสู่สำนักงาน ป.ป.ท. โดยตรง และที่รับมาจากสำนักงาน ป.ป.ช. ดังที่ได้กล่าวไปในบทที่ 4 ประกอบกับคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีเขตอำนาจในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกภาคส่วน จึงส่งผลให้ภาระงานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ซึ่งอาจกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้

ในการดำเนินงานภายใต้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้น มีข้อสังเกตในประเด็นของความเป็นอิสระและเป็นกลางอยู่ว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับการแต่งตั้งโดย

คณะรัฐมนตรี และได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งผ่านการพิจารณาคุณสมบัติต่างๆ มาแล้วว่าจะมีความเหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อีกทั้งยังเป็นองค์กรที่ผ่านการพิจารณาจากสถาบันที่ใช้อำนาจบริหารโดยตรง ย่อมส่งผลดีต่อสถานะของคณะกรรมการที่ไม่อาจถูกถอดถอน หรือโยกย้ายได้ง่าย คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานสูง และการที่พระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการโดยละเอียดย่อมส่งผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีความเป็นกลาง และสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนสำนักงาน ป.ป.ท. นั้น การที่ผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการจะต้องขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในการรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงาน และอีกนัยหนึ่งในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้เลขาธิการขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในประเด็นดังกล่าวนี้อาจทำให้เกิดปัญหาความเป็นอิสระของบุคลากรในสำนักงาน ซึ่งเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับอำนาจกำกับดูแล และอำนาจควบคุมบังคับบัญชา โดยผู้เขียนเห็นว่าในกรณีที่ต้องดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. อันได้แก่ การรับเรื่องร้องเรียนไปจนถึงการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยเลขาธิการถือว่าเป็นเลขานุการในคณะกรรมการ ป.ป.ท. เลขาธิการ ป.ป.ท. จะต้องดำเนินการขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อไม่ให้มีการแทรกแซงการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐได้อันเป็นอำนาจบังคับบัญชาที่จะต้องดำเนินการตามที่ผู้บังคับบัญชาสั่งการ ส่วนการปฏิบัติราชการซึ่งต้องสนองตอบต่อนโยบายของรัฐบาลในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฐานะที่เลขาธิการ ป.ป.ท. ถือเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการจำต้องดำเนินการภายใต้อำนาจในการกำกับดูแลเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เพราะเป็นอำนาจที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรอื่น เพื่อใช้ในการกำกับให้องค์กรนั้นๆทำงานภายใต้กรอบของกฎหมายเท่านั้น

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าหากจะมีการสั่งให้เลขาธิการฯ ดำเนินการอย่างใดๆ อันจะทำให้การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ปราศจากความเป็นอิสระและเป็นกลาง องค์กรอื่นก็ไม่ควรเข้ามาก้าวล่วง เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. ควรมีความเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างที่สุด เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่าในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่นั้น แม้คณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน

ป.ป.ท. จะเป็นฝ่ายปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการทุจริตในภาครัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นฝ่ายปกครองด้วยกันเองก็ตาม แต่ถ้าสามารถใช้อำนาจหน้าที่ได้อย่างอิสระและเป็นกลางแล้ว ก็จะสามารถควบคุมดูแลปัญหาการทุจริตในภาครัฐให้บรรเทาลงได้ และยังสามารถได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากหน่วยงานของรัฐ ประชาชน และองค์กรต่างๆทุกภาคส่วน ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรมีความมั่นคง และสามารถแก้ไขปัญหาทุจริตในภาครัฐต่อไปได้

จากการศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าว เป็นการศึกษวิเคราะห์โดยอาศัยหลักเกี่ยวกับความเป็นอิสระ ซึ่งนำมาพิจารณาประกอบกับที่มาและโครงสร้างของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. โดยหลักการดังกล่าวจะพิจารณาถึงที่มาของโครงสร้างองค์กร ซึ่งหมายถึง การพิจารณาที่กระบวนการแต่งตั้งและกระบวนการถอดถอนว่ามีความเป็นอิสระหรือไม่ รวมถึงการพิจารณาระยะเวลาในการดำเนินการและกรอบภารกิจขององค์กรนั้นว่ามีความเป็นอิสระมากน้อยเพียงใด ซึ่งหากมีระยะเวลาในการดำเนินการที่สั้น ย่อมไม่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และถึงแม้ว่าจะมีระยะเวลาในการดำเนินงานที่ยาว แต่สามารถถูกถอดถอนเมื่อใดก็ได้ ก็ย่อมไม่เป็นอิสระเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม การที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารจึงเป็นไปได้ยากที่ในบางครั้งบางกรณีหน่วยงานดังกล่าวจะไม่ถูกฝ่ายบริหารแทรกแซงเลย เพราะทั้งกระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ต้องใช้กระบวนการของฝ่ายบริหารในการคัดเลือกบุคคลที่มีความเหมาะสมให้เข้ามาดำรงตำแหน่ง ส่วนกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งเองก็เช่นกัน ดังนั้น หน่วยงานดังกล่าวจึงไม่อาจเป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานได้อย่างอิสระจากฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุนี้ การดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. จึงจะต้องสนองตอบต่อฝ่ายบริหาร ซึ่งหากฝ่ายบริหารมีเป้าหมายให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานที่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นอิสระอย่างแท้จริง ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องแทรกแซงหน่วยงานนี้ให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งลักษณะการดำเนินงานที่ฝ่ายบริหารไม่ควรแทรกแซงคณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้น ก็คือ การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. รวมถึงการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ท. ที่เป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียน การตรวจสอบข้อเท็จจริง การแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐาน การไต่สวนข้อเท็จจริง และการชี้มูลความผิด กระบวนการต่างๆเหล่านี้ล้วนเป็นกระบวนการภายใต้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 และหากฝ่ายบริหารไม่เข้ามา

แทรกแซงการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้ว ย่อมส่งผลให้หน่วยงานดังกล่าวสามารถ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ภายใต้อำนาจหน้าที่ที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 บัญญัติไว้ เป็นไปอย่างอิสระ เป็นกลาง และมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการดำเนินการดังต่อไปนี้เพิ่มเติม กล่าวคือ

ประการแรก เร่งออกกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว เนื่องจากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาพระราชบัญญัติ มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ยังมีกฎระเบียบซึ่ง จะต้องอาศัยอำนาจออกตามความในบางมาตราที่ยังไม่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 19 การเข้าถึงข้อมูล) ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการเข้าถึงข้อมูล เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐได้

ประการที่สอง ศึกษาวิเคราะห์การปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 50 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดต่อไปแม้ภายหลังเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้ว โดยให้มีอำนาจดำเนินการต่อไปได้โดยไม่จำกัดระยะเวลา ซึ่งตามบทบัญญัติในมาตรานี้ ปัจจุบันได้กำหนดให้สามารถดำเนินการต่อไปได้แม้ภายหลังเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วไม่เกินห้าปี และต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสองปี ในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า หากมีการทำการศึกษาวิเคราะห์เพิ่มเติมว่าการ ไม่จำกัดระยะเวลาในการเอาผิดกับเจ้าหน้าที่รัฐจะมีผลดีผลเสียอย่างไร และจะเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือไม่อย่างไรแล้ว บทบัญญัติมาตรานี้ น่าจะส่งผลดีเพราะสามารถเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้โดยไม่มีเงื่อนไขมาเป็นข้อจำกัด อีกทั้งยัง จะทำให้เจ้าหน้าที่รัฐเกิดความเกรงกลัวที่จะกระทำความผิดไปด้วย เพราะไม่ว่าจะหลบหนีหรือออกจากราชการไปแล้ว กฎหมายก็ยังสามารถจัดการกับเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำทุจริตได้เสมอ

ประการที่สาม การเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. ให้มากขึ้นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งการจะเพิ่มอำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานดังกล่าวได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมถึงผลดี ผลเสีย และผลกระทบกับหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งในประเด็นนี้ จากการศึกษาเกี่ยวกับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศพบว่า หน่วยงานในต่างประเทศจะมีอำนาจในการจัดการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทุจริตได้อย่างกว้างขวาง มีทั้งอำนาจจับกุม และควบคุมตัว เพื่อทำการสอบสวนและดำเนินการจัดการเรื่องร้องเรียนอย่างรวดเร็ว โดยจะมีความเป็นไปได้หรือไม่อย่างไรที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. ซึ่งเป็นหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทยจะมีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริตที่เฉียบขาดและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ซึ่งอาจจะต้องมีการปรับปรุงกรอบภารกิจด้านอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าว โดยเน้นกระบวนการในการสืบสวนสอบสวนเป็นหลัก ให้มีอำนาจสืบสวนสอบสวนที่คล้ายคลึงกับการดำเนินงานด้านการสืบสวนสอบสวนของหน่วยงาน ICAC เขตปกครองพิเศษฮ่องกง หรือ CPIB ประเทศสิงคโปร์ ทั้งนี้ก็เพื่อให้การปราบปรามการทุจริตเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ประการที่สี่ คณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. ควรเร่งดำเนินการทั้งการปราบปรามควบคู่ไปกับการใช้มาตรการป้องกันการทุจริต และให้ความรู้กับชุมชนเพื่อให้เกิดความร่วมมือกันในการต่อต้านปัญหาการทุจริตให้มากขึ้น ดังเช่นการดำเนินการของหน่วยงานในต่างประเทศ ที่จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศล้วนแล้วแต่ดำเนินการโดยใช้มาตรการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การปราบปราม การป้องกัน และการให้ความรู้ หรือการใช้มาตรการชุมชนสัมพันธ์ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. ควรเร่งดำเนินการทั้งการป้องกันและปราบปรามควบคู่กันไปอย่างจริงจัง เพราะเมื่อชุมชนเข้มแข็งและมีความเข้าใจในปัญหาการทุจริตว่าเป็นเรื่องที่ไม่อาจยอมรับได้ หรือให้การสนับสนุนด้วยการเข้าร่วมเป็นภาคีเครือข่าย หรือมีการประชาสัมพันธ์รณรงค์ต่อต้านการทุจริตในภาครัฐให้มากยิ่งขึ้น ประกอบกับหน่วยงานรัฐต่างพร้อมใจกันต่อต้านการทุจริตก็จะส่งผลให้ลดปัญหาการทุจริตในประเทศไทยได้

ประการสุดท้าย การให้โอกาสคณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. ดำเนินการภายใต้อำนาจหน้าที่เพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ซ้ำกระยะหนึ่งก่อน เนื่องจากองค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. เองก็เพิ่ง

เริ่มดำเนินการภายใต้อำนาจหน้าที่ได้ไม่นาน ซึ่งหากพิจารณาจากการปฏิบัติหน้าที่แล้วจะพบว่าเรื่องร้องเรียนที่รับมานั้นยังอยู่ในขั้นตอนของการไต่สวนข้อเท็จจริง การแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐาน ยังไม่มีเรื่องร้องเรียนใดที่ได้รับการชี้มูลความผิดเลย หากให้โอกาสองค์กรนี้ดำเนินการชี้กระยะหนึ่งแล้วอาจพบว่ามีปัญหาอื่นๆเพิ่มเติม ก็อาจจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติฯ หรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป เพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่สามารถปฏิบัติงานตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กัญญาณัฐ บางพาน. อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003: ศึกษากรณีความรับผิดชอบทางอาญาเกี่ยวกับการทุจริตในภาคเอกชน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

กมล สกลเดชา. การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมาย ในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.

กลุ่มบริหารงานคดี ศูนย์อำนวยการคณะกรรมการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, เรื่องร้องเรียนรับเข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ท. ประจำปี พ.ศ.2551-2555, เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่.

กลุ่มบริหารงานคดี ศูนย์อำนวยการคณะกรรมการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, เรื่องร้องเรียนรับจาก สำนักงาน ป.ป.ช. เข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ท. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555, เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. การกระทำทางรัฐบาล: ศึกษากรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ. กรุงเทพฯ: สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2554.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. “หลักนิติรัฐ”. ใน, แทนดอกไม้ ไหว้ครู รวมบทความทางวิชาการด้านกฎหมายเนื่องในโอกาสวันคล้ายวันเกิด ปีที่ 60 ของศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม, กรุงเทพฯ: ส เจริญการพิมพ์, 2554.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. องค์การและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

กำชัย จงจักรพันธ์. รายงานการวิจัยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2550.

กองการจัดการวารสารวิชาการป.ป.ช.. การต่อต้านการทุจริตของประเทศสิงคโปร์. วารสารวิชาการ
ป.ป.ช. 3 (มกราคม 2553): 178.

คณะกรรมการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพตติมิชอบ.
รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) เรื่อง “การรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้
ด้วยกันในกฎหมายด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพตติมิชอบ” เล่ม 2 บทที่ 2
มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. ธันวาคม 2548.

คณะกรรมการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพตติมิชอบ.
รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) เรื่อง “การรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้
ด้วยกันในกฎหมายด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพตติมิชอบ” เล่ม 3 บทที่ 2
มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. ธันวาคม 2548.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. “หลักนิติธรรม”. ใน, บทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี
ธรรมศาสตร์ ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.

ไชยยันต์ ลิ้มกาญจนาพันธ์. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและวิธีปฏิบัติงานของ
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต,
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

นพดล เสงเจริญ. องค์กรอิสระ: ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ
[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=895> [2554,
พฤษภาคม 12]

นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.

บรรเจิด สิงคนดี. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551.

บรรเจิด สิงคนดี. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.
2540. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม 3) ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกันบุคคล หรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยาน.

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการมีมติให้กรรมการ อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เข้าร่วมดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง.

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการมอบหมายให้อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551.

ประเทือง ธนียผล. อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://e-book.ram.edu/e-book/inside/html/dlbook.asp?code=LW440%2848113%29> [2555, มีนาคม 5]

ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

ผุสดี สัตยามานะ และสุพัตรา เพชรมณี. ระบบการบริหารและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523.

พงษ์ภักดิ์ เรียงเครือ. การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตฝ่ายบริหาร. ใน, การประชุมเชิงวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 “กระบวนการยุติธรรมกับบทบาทการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน”, กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, 2549.

พูนเพิ่ม กฤษณะวณิช. ผลกระทบต่อหลักกฎหมายมหาชนอันเกิดจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2550, วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.

- มานิตย์ จุ่มปา. คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง (เล่ม 1). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- มานิตย์ จุ่มปา. คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยมาตรการคุ้มครองเบื้องต้นตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2554.
- ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการเป็นผู้พิจารณาหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณา พ.ศ.2554.
- ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการให้รางวัลตอบแทน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ.2554.
- ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ.2554.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม”. ใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 9, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2553.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ”. ใน, รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์, กรุงเทพฯ: พี.เค. ฟรินด์เฮาส์, 2531.
- วิชา มหาคุณ. เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554. กรุงเทพฯ: สถาบันการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานป.ป.ช., สิงหาคม, 2554.
- วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ. รายงานการวิจัย โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป.ป.ช. เอกสารประกอบการสัมมนาเสนอรายงานการวิจัย, กรุงเทพฯ: โรงแรม เดอะทวิน ทาวเวอร์, พฤศจิกายน, 2546.

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) [ออนไลน์].
แหล่งที่มา: http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla/2550_163.pdf
[2550, กันยายน 19]

สิทธิกร ศักดิ์แสง. หลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2554.

สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. “หลักนิติธรรมกับสังคมไทย”: คุณค่า ความหมาย และการนำไปใช้. ใน, การประชุมเชิงวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 7 การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม, กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2552.

สุรพล นิติไกรพจน์. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547.

สุรียา ปานแป้น. คู่มือสอบกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554.

โสภณ จันทรเมฆ. ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. สัมภาษณ์, 8 สิงหาคม 2555.

สำนักงานต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. สรุปสาระสำคัญ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 United Nations Convention against Corruption UNCAC ฉบับผู้บริหาร. กรุงเทพฯ: สำนักงานต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2551.

สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. รายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ....ของ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ.... และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ.... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/lirt/78873/c17%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%A1%E0%B8%98.%E0%B8%A3%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%9E.%E0%B8%A3.%E0%B8%9A.%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9D%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%9A%E0%B8%A3%E0%B8%B4%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%A3.pdf?sequence=1> [2555, สิงหาคม 10]

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม. ความเป็นมาและกฎหมายที่ควรรู้เกี่ยวกับสำนักงาน ป.ป.ท. เอกสารของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. กระบวนการงานการได้สวนข้อเท็จจริง สำนักงาน ป.ป.ท., เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. กระบวนการจัดอบรมความรู้ด้านการป้องกันการทุจริตในภาครัฐ, เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. ข้อตกลงความร่วมมือโครงการโรงเรียนสีขาว หลักสูตร “โตไปไม่โกง” [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.pacc.go.th/pacc_website/uploads/images/tn-8-254.jpg [2555, สิงหาคม 19]

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. ข้อตกลงความร่วมมือระหว่างสำนักงาน ป.ป.ท. กับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.pacc.go.th/pacc_website/uploads/images/tn-7-380.jpg [2555, สิงหาคม 19]

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. บันทึกข้อตกลงว่าด้วยการขอใช้ประโยชน์ข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรจากฐานข้อมูลทะเบียนกลางด้วยระบบคอมพิวเตอร์โดยวิธีจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) ระหว่างสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กับสำนักงาน ป.ป.ท. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : http://www.pacc.go.th/pacc_website/uploads/files/tn-6-334.pdf [2555, สิงหาคม 19]

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. บันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการดำเนินงานโครงการนำร่องระบบเทคโนโลยีสารสนเทศกระบวนการยุติธรรมต้นแบบระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : http://www.pacc.go.th/pacc_website/uploads/files/MOU/DXC.pdf [2555, สิงหาคม 7]

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. บันทึกความตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : http://www.pacc.go.th/pacc_website/index.php/pagedetails/view/424 [2555, สิงหาคม 15].

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. การจัดระดับการกำกับดูแลองค์กรภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552.

สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง. สรุปข่าวผลการประชุมมติคณะรัฐมนตรี [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : http://www2.ofm.mof.go.th/images/stories/pdf/2027_71892_27-09-54.pdf [2554, กันยายน 27]

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ.... [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/299788?show=full> [2554, เมษายน 26]

โสภณ จันทรเมฆ. โครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ในส่วนของการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท., เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่.

อักษรพร จุฬารัตน์. “บทบาทใหม่ศาลปกครองไทย”. ใน, นิติรัฐในสังคมไทย, สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

ภาษาอังกฤษ

Independent Commission Against Corruption. Overview [Online]. Available from:
<http://icac.nsw.gov.au/about-the-icac/overview> [2012, June 12]

Independent Commission Against Corruption. Employee of the ICAC [Online].
Available from: <http://icac.nsw.gov.au/about-the-icac/organisational-structure/employees> [2012, June 12]

Independent Commission Against Corruption. Organisation Chart [Online]. Available
from: <http://icac.nsw.gov.au/about-the-icac/organisational-structure/organisation-chart> [2012, June 12]

Independent Commission Against Corruption. The ICAC Act [Online]. Available from:
<http://icac.nsw.gov.au/about-the-icac/legislation/icac-act> [2012, June 12]

Independent Commission Against Corruption. History and development of the ICAC Act [Online]. Available from: <http://icac.nsw.gov.au/about-the-icac/legislation/history-of-act> [2012, June 13]

Independent Commission Against Corruption. Investigation process [Online]. Available
from: <http://icac.nsw.gov.au/investigations/investigation-process> [2012, June 13]

Independent Commission Against Corruption. Statutory powers [Online]. Available
from: <http://icac.nsw.gov.au/investigations/investigation-process/statutory-powers> [2012, June 13]

Independent Commission Against Corruption. Public inquiries and compulsory examinations [Online]. Available from:
<http://icac.nsw.gov.au/investigations/investigation-process/public-inquiries-compulsory-examinations> [2012, June 14]

Independent Commission Against Corruption. Investigation reports [Online]. Available
from: <http://icac.nsw.gov.au/investigations/investigation-process/investigation-reports> [2012, June 15]

Independent Commission Against Corruption. Corruption prevention strategy [Online].

Available from: <http://icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/corruption-prevention-strategy> [2012, June 15]

Independent Commission Against Corruption. Corruption prevention policy [Online].

Available from: <http://icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/corruption-prevention-strategy/cp-policy/4870> [2012, June 15]

Independent Commission Against Corruption. Corruption prevention plan [Online].

Available from: <http://icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/corruption-prevention-strategy/cp-plan/4871> [2012, June 15]

Independent Commission Against Corruption. Education and events [Online].

Available from: <http://icac.nsw.gov.au/education-and-events> [2012, June 16]

Independent Commission Against Corruption. National Investigation Symposium 2012

– Regislations open [Online]. Available from: <http://icac.nsw.gov.au/education-and-events/events> [2012, June 16]

Independent Commission Against Corruption. Australian Public Sector Anti-Corruption

Conference 2013 [Online]. Available from: <http://icac.nsw.gov.au/education-and-events/australian-public-sector-anti-corruption-conference-2013> [2012, June 16]

Independent Commission Against Corruption. Organisation structure [Online].

Available from: http://www.icac.org.hk/en/about_icac/os/index.html [2012, June 17]

Operation Department. Statutory Duty [Online]. Available from:

http://www.icac.org.hk/en/operations_department/sd/index.html [2012, June 17]

Operation Department. Organisation [Online]. Available from:

http://www.icac.org.hk/en/operations_department/o/index.html [2012, June 17]

Corruption Prevention Department. Statutory duty [Online]. Available from:

http://www.icac.org.hk/en/corruption_prevention_department/sd/index.html [2012, June 18]

- Corruption Prevention Department. Organisation [Online]. Available from:
http://www.icac.org.hk/en/corruption_prevention_department/o/index.html
[2012, June 18]
- Community Relations Department. Statutory Duty [Online]. Available from:
http://www.icac.org.hk/en/community_relations_department/sd/index.html
[2012, June 18]
- Community Relations Department. Organisation [Online]. Available from:
http://www.icac.org.hk/en/community_relations_department/o/index.html
[2012, June 18]
- Independent Commission Against Corruption. Anti-Corruption Laws [Online]. Available from:
http://www.icac.org.hk/en/law_enforcement/acl/index.html [2012, June 19]
- The Independent Commission Against Corruption. The Independent Commission Against Corruption Ordinance [Online]. Available from:
[http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/4f0db701c6c25d4a4825755c00352e35/A3E9ED78744D8631482575EE004CB37D/\\$FILE/CAP_204_e_b5.pdf](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/4f0db701c6c25d4a4825755c00352e35/A3E9ED78744D8631482575EE004CB37D/$FILE/CAP_204_e_b5.pdf) [2012, June 25]
- The Independent Commission Against Corruption. Prevention of Bribery Ordinance [Online]. Available from:
[http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/660A25EA15B8C9D6482575EE004C5BF1/\\$FILE/CAP_201_e_b5.pdf](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/660A25EA15B8C9D6482575EE004C5BF1/$FILE/CAP_201_e_b5.pdf) [2012, June 26]
- The Independent Commission Against Corruption. Elections (Corrupt and illegal Conduct) Ordinance [Online]. Available from:
[http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/4f0db701c6c25d4a4825755c00352e35/4F5BE2F0A9A7AE91482575EF0019E514/\\$FILE/CAP_554_e_b5.pdf](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/4f0db701c6c25d4a4825755c00352e35/4F5BE2F0A9A7AE91482575EF0019E514/$FILE/CAP_554_e_b5.pdf) [2012, June 27]
- Corruption Practice Investigation Bureau. Organisation Structure [Online]. Available from:
http://app.cpib.gov.sg/cpib_new/user/default.aspx?pgID=123 [2012, June 30]
- Corruption Practice Investigation Bureau. Legislation [Online]. Available from:
http://app.cpib.gov.sg/cpib_new/user/default.aspx?pgID=201 [2012, July 2]

Corruption Practice Investigation Bureau. Prevention of Corruption Act [Online].

Available from: http://app.cpib.gov.sg/cpib_new/user/default.aspx?pgID=202
[2012, July 2]

Corruption Practice Investigation Bureau. Corruption Offences Under The PCA

[Online]. Available from:

http://app.cpib.gov.sg/cpib_new/user/default.aspx?pgID=204 [2012, July 3]

Corruption Practice Investigation Bureau. Powers of Legislation [Online]. Available

from: http://app.cpib.gov.sg/cpib_new/user/default.aspx?pgID=203 [2012, July 3]

ภาคผนวก



กฎกระทรวง

แบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

กระทรวงยุติธรรม

พ.ศ. ๒๕๕๑

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ จ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีภารกิจเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ข้อ ๒ ให้แบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานเลขาธิการ
- (๒) กองการต่างประเทศ
- (๓) ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- (๔) สำนักคุ้มครองและป้องกัน
- (๕) สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์
- (๖)-(๑๐) สำนักปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ๑-๕
- (๑๑)-(๑๕) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เขตพื้นที่ ๑-๕

ข้อ ๓ ในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ให้มีกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร เพื่อทำหน้าที่หลักในการพัฒนาการบริหารของส่วนราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า รับผิดชอบงานขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะให้คำปรึกษาแก่หัวหน้าส่วนราชการเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการภายในสำนักงาน

(๒) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำรายงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในสำนักงาน

(๓) ประสานการดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการร่วมกับหน่วยงานกลางและหน่วยงานภายในสำนักงาน

(๔) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

ข้อ ๔ ในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ให้มีกลุ่มตรวจสอบภายใน เพื่อทำหน้าที่หลักในการตรวจสอบการดำเนินงานภายในส่วนราชการ และสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงาน รับผิดชอบงานขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบด้านการบริหาร การเงิน และการบัญชีของสำนักงาน

(๒) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

ข้อ ๕ ในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ให้มีกลุ่มงานกฎหมาย เพื่อทำหน้าที่หลักในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสำนักงาน และสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงาน รับผิดชอบงานขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๒) ดำเนินการเกี่ยวกับการให้คำปรึกษาและการตอบข้อหารือด้านกฎหมาย

(๓) ดำเนินการทางคดีเกี่ยวกับการจัดทำและเสนอความเห็นแย้ง

(๔) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

ข้อ ๖ สำนักงานเลขาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทั่วไปของสำนักงาน รวมตลอดทั้งงานอื่นใดอันเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานที่มีได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น อำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้รวมถึง

- (๑) ปฏิบัติงานสารบรรณของสำนักงาน
- (๒) ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและงานเลขานุการของสำนักงาน
- (๓) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การบริหารงบประมาณ การพัสดุ อาคารสถานที่ ยานพาหนะ และงานรักษาความปลอดภัยของสำนักงาน
- (๔) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
- (๕) ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน
- (๖) ดำเนินการเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่กิจกรรม ความรู้ ความก้าวหน้า และผลงานของสำนักงาน
- (๗) ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในภาครัฐ
- (๘) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

ข้อ ๗ กองการต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) ดำเนินการเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- (๒) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

ข้อ ๘ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ รวมทั้งให้บริการข้อมูลสถิติในด้านต่าง ๆ ของสำนักงาน
- (๒) เป็นศูนย์กลางบริหารจัดการฐานข้อมูลในด้านต่าง ๆ ของสำนักงานและที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- (๓) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

ข้อ ๙ สำนักคุ้มครองและป้องกัน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการหรือประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อคุ้มครองผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ และการขอรับค่าตอบแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา

(๒) ดำเนินการจัดระบบงานข่าวเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ

(๓) ศึกษาและวิเคราะห์เพื่อกำหนดนโยบาย มาตรการ และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตในภาครัฐเสนอคณะรัฐมนตรี

(๔) ประสานงาน เผยแพร่ และสนับสนุนให้มีการเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตในองค์กร และบุคลากรในกลุ่มเป้าหมายภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ

(๕) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

ข้อ ๑๐ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ของสำนักงาน รวมทั้งจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

(๒) ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

(๓) เสนอแนะแนวนโยบายการขอตั้งและจัดสรรงบประมาณประจำปีให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนงานของสำนักงาน

(๔) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

ข้อ ๑๑ สำนักปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ๑ - ๕ มีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน การกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือเกี่ยวข้องกับ การทุจริตในภาครัฐ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตในภาครัฐ หรือที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษกับพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการกระทำทุจริตในภาครัฐ หรือที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเรื่องให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

(๒) ประสานงานและดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๓) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

ข้อ ๑๒ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เขตพื้นที่ ๑ - ๕ มีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมประกาศกำหนดดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน การกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือเกี่ยวข้องกับ การทุจริตในภาครัฐ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตในภาครัฐ หรือที่มีการร้องทุกข์ กล่าวโทษกับพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการกระทำทุจริต ในภาครัฐ หรือที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐส่งเรื่องให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

(๒) ประสานงานและดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๓) ติดตามและประเมินผลการดำเนินคดีและการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๔) ส่งเสริมการป้องกันการทุจริตในภาครัฐ

(๕) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑

สมพงษ์ อมรวิวัฒน์

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม และระบุนำงานหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการดังกล่าวให้เหมาะสมกับสภาพของงาน จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

ประกาศสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

เรื่อง กำหนดส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ 1-5

โดยที่กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ.2551 ข้อ 11 กำหนดให้สำนักปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ 1-5 มีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร แต่ไม่ได้กำหนดในรายละเอียดว่าเป็นส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐใด ซึ่งอาจทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนต่อการปฏิบัติงาน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติงานจึงเป็นการสมควรที่จะกำหนดส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ 1-5

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 32 36 และ 37 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบข้อ 11 แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ.2551 เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐจึงออกประกาศกำหนดส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ 1-5 ดังต่อไปนี้

1. สำนักปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ 1 รับผิดชอบส่วนราชการในสังกัดกลุ่มกระทรวงด้านความมั่นคง ได้แก่

- 1) กระทรวงกลาโหม
- 2) กระทรวงการต่างประเทศ
- 3) กระทรวงมหาดไทย
- 4) กระทรวงยุติธรรม

2. สำนักปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ 2 รับผิดชอบส่วนราชการในสังกัดกลุ่มกระทรวงด้านเศรษฐกิจและกลุ่มกระทรวงด้านสังคม

กลุ่มกระทรวงด้านเศรษฐกิจ ได้แก่

- 1) กระทรวงการคลัง
- 2) กระทรวงพาณิชย์
- 3) กระทรวงคมนาคม
- 4) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 5) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- 6) กระทรวงพลังงาน
- 7) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- 8) กระทรวงอุตสาหกรรม
- 9) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กลุ่มกระทรวงด้านสังคม ได้แก่

- 1) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
 - 2) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
 - 3) กระทรวงศึกษาธิการ
 - 4) กระทรวงวัฒนธรรม
 - 5) กระทรวงสาธารณสุข
 - 6) กระทรวงแรงงาน
3. สำนักปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ 3 รับผิดชอบหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ได้แก่
- 1) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
 - 2) การไฟฟ้านครหลวง
 - 3) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
 - 4) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
 - 5) การประปานครหลวง
 - 6) การประปาส่วนภูมิภาค
 - 7) องค์การจัดการน้ำเสีย
 - 8) การเคหะแห่งชาติ
 - 9) โรงงานยาสูบ
 - 10) โรงงานไฟ
 - 11) องค์การสุรา
 - 12) โรงพิมพ์ตำรวจ
 - 13) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

- 14) บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด
- 15) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
- 16) การรถไฟแห่งประเทศไทย
- 17) การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย
- 18) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
- 19) บริษัท ขนส่ง จำกัด
- 20) การท่าเรือแห่งประเทศไทย
- 21) บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด
- 22) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
- 23) บริษัท การบินไทย จำกัด
- 24) บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
- 25) สถาบันการบินพลเรือน
- 26) บริษัท ที โอ ที จำกัด
- 27) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด
- 28) บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด
- 29) บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)
- 30) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
- 31) องค์การตลาด
- 32) องค์การคลังสินค้า
- 33) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
- 34) บริษัท สหโรงแรมและการท่องเที่ยว จำกัด
- 35) บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด
- 36) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
- 37) ธนาคารออมสิน
- 38) ธนาคารอาคารสงเคราะห์
- 39) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
- 40) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย
- 41) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย
- 42) บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย
- 43) บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมแห่งประเทศไทย
- 44) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย

- 45) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
- 46) องค์การสวนพฤกษศาสตร์
- 47) องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย
- 48) องค์การตลาดเพื่อการเกษตรจำกัด
- 49) องค์การสะพานปลา
- 50) สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง
- 51) องค์การสวนยาง
- 52) บริษัท ส่งเสริมธุรกิจเกษตรกรไทย จำกัด (สทท.)
- 53) สำนักงานธนานุเคราะห์
- 54) การกีฬาแห่งประเทศไทย
- 55) องค์การสวนสัตว์ในพระบรมราชูปถัมภ์
- 56) สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- 57) องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ
- 58) องค์การเภสัชกรรม

4. สำนักปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ 4 รับผิดชอบส่วนราชการและหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

- 1) กรุงเทพมหานคร
- 2) หน่วยงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ตามที่เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมอบหมายให้ดำเนินการ

5. สำนักปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ 5 รับผิดชอบส่วนราชการและหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หน่วยงานไม่สังกัดกระทรวง ทบวง สำนักนายกรัฐมนตรี และองค์การมหาชน ได้แก่

- 1) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ
- 2) สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ
- 3) สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
- 4) ราชบัณฑิตยสถาน
- 5) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
- 6) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- 7) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- 8) กรมประชาสัมพันธ์

- 9) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
- 10) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
- 11) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- 12) สำนักข่าวกรองแห่งชาติ
- 13) สำนักงานประมาณ
- 14) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ
- 15) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- 16) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- 17) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
- 18) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 19) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
- 20) สำนักงานสถิติแห่งชาติ
- 21) สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ
- 22) โรงพยาบาลบ้านแพ้ว
- 23) โรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์
- 24) ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร
- 25) ศูนย์สร้างสรรค์งานออกแบบ
- 26) สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ
- 27) สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน
- 28) สำนักงานบริหารและพัฒนาความรู้
- 29) สำนักงานอุทยานการเรียนรู้
- 30) สถาบันพิพิธภัณฑการเรียนรู้แห่งชาติ
- 31) ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาพลังแผ่นดินเชิงคุณธรรม
- 32) ศูนย์ส่งเสริมผู้มีความสามารถพิเศษแห่งชาติ
- 33) ศูนย์ความเป็นเลิศด้านชีววิทยาศาสตร์ของประเทศไทย
- 34) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
- 35) สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ
- 36) สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร
- 37) สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ
- 38) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
- 39) สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ

- 40) สำนักงานส่งเสริมการจัดการประชุมและนิทรรศการ
- 41) องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
- 42) สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ
- 43) ธนาคารแห่งประเทศไทย
- 44) สำนักงานคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ทั้งนี้ ให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมตลอดไปถึงส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐในสังกัดและไม่สังกัดกระทรวง ทบวง สำนักนายกรัฐมนตรี องค์การมหาชน และรัฐวิสาหกิจ ที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องด้วย

ประกาศ ณ วันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ.2552

นาย ธาริต เพ็งดิษฐ์

เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ประกาศกระทรวงยุติธรรม

เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เขตพื้นที่ ๑ - ๙

โดยที่กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๒ กำหนดให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เขตพื้นที่ ๑ - ๙ มีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมประกาศกำหนด จึงเป็นการสมควรที่จะต้องกำหนดเขตพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เขตพื้นที่ ๑ - ๙ เพื่อให้มีอำนาจตามกฎหมาย ตลอดจนเกิดความชัดเจนต่อการปฏิบัติงานในพื้นที่รับผิดชอบ

ดังนั้น อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๒ แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม จึงออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เขตพื้นที่ ๑-๙ ดังต่อไปนี้

๑. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เขตพื้นที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่จังหวัด ปทุมธานี ชัยนาท นนทบุรี พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี สิงห์บุรี สมุทรปราการ สระบุรี และอ่างทอง

๒. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เขตพื้นที่ ๒ มีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่จังหวัด ชลบุรี จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ตราด นครนายก ปราจีนบุรี สระแก้ว และระยอง

๓. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เขตพื้นที่ ๓ มีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่จังหวัด นครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์ ยโสธร สุรินทร์ ศรีสะเกษ อำนาจเจริญ และอุบลราชธานี

๔. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เขตพื้นที่ ๔ มีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่จังหวัด ขอนแก่น กาฬสินธุ์ มุกดาหาร มหาสารคาม เลย นครพนม ร้อยเอ็ด สกลนคร หนองบัวลำภู หนองคาย และอุดรธานี

๕. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เขตพื้นที่ ๕ มีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่จังหวัด เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน น่าน พะเยา แพร่ ลำพูน และลำปาง

๖. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เขตพื้นที่ ๖ มีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่จังหวัด พิษณุโลก กำแพงเพชร ตาก นครสวรรค์ พิจิตร เพชรบูรณ์ สุโขทัย อุตรดิตถ์ และอุทัยธานี

๗. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เขตพื้นที่ ๗ มีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่จังหวัด นครปฐม กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ สุพรรณบุรี สมุทรสงคราม และสมุทรสาคร

๘. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เขตพื้นที่ ๘ มีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่จังหวัด สุราษฎร์ธานี กระบี่ ชุมพร ภูเก็ต นครศรีธรรมราช พังงา และระนอง
๙. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เขตพื้นที่ ๙ มีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่จังหวัด สงขลา ตรัง นราธิวาส ปัตตานี พัทลุง ยะลา และสตูล

ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๒

พีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

การแบ่งเขตพื้นที่ของ
สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
เขตพื้นที่ 1 - 9

เขตพื้นที่ 5

เชียงใหม่ ลำปาง แม่ฮ่องสอน เชียงราย
พะเยา น่าน ลำพูน แพร่

เขตพื้นที่ 4

ขอนแก่น อุตรดิตถ์ หนองคาย เลย สกลนคร นครพนม
มุกดาหาร มหาสารคาม ร้อยเอ็ด หนองบัวลำภู กาฬสินธุ์

เขตพื้นที่ 6

พิจิตร พิษณุโลก สุโขทัย อุตรดิตถ์ ดาก
กำแพงเพชร พิจิตร เพชรบูรณ์
นครสวรรค์ อุทัยธานี

เขตพื้นที่ 1

พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี ชัยนาท
สิงห์บุรี อ่างทอง สระบุรี ปทุมธานี
นนทบุรี สมุทรปราการ

เขตพื้นที่ 7

นครปฐม ราชบุรี สุพรรณบุรี กาญจนบุรี
เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ สมุทรสาคร
สมุทรสงคราม

เขตพื้นที่ 3

นครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์ สุรินทร์
ศรีสะเกษ อุบลราชธานี อำนาจเจริญ
ยโสธร

เขตพื้นที่ 2

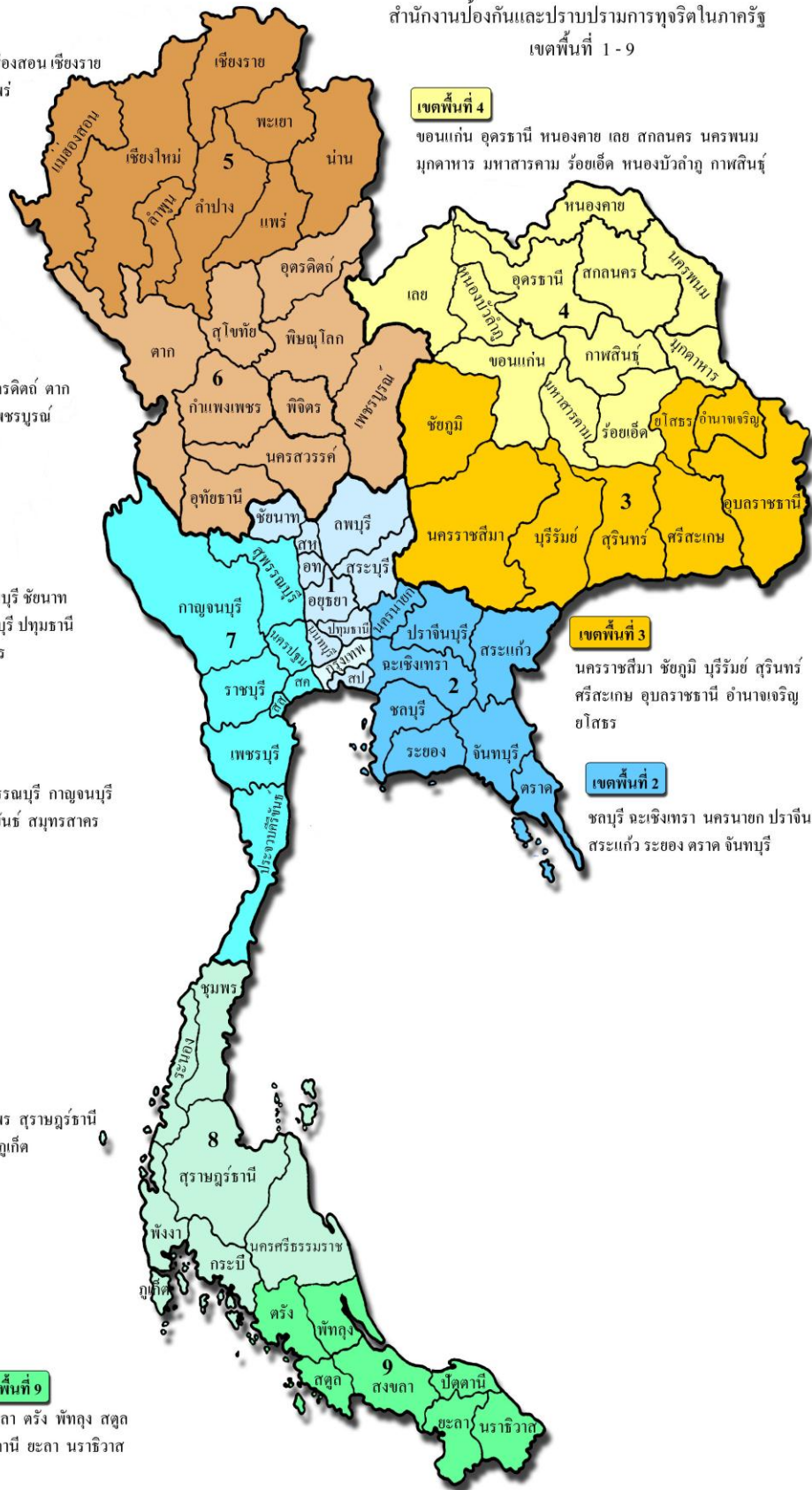
ชลบุรี ฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี
สระแก้ว ระยอง จันทบุรี

เขตพื้นที่ 8

นครศรีธรรมราช ชุมพร สุราษฎร์ธานี
ระนอง กระบี่ พังงา ภูเก็ต

เขตพื้นที่ 9

สงขลา ตรัง พัทลุง สตูล
ปัตตานี ยะลา นราธิวาส



ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการเป็นผู้พิจารณารับหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณา

พ.ศ. ๒๕๕๔

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดให้มีระเบียบเกี่ยวกับกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะมอบหมายให้เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นผู้พิจารณารับหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณา เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ วรรคสอง และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการเป็นผู้พิจารณารับหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๔”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ข้อ ๔ เมื่อมีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือเกี่ยวข้องกับกระทำการทุจริตในภาครัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้เลขาธิการเป็นผู้พิจารณารับหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณาตามระเบียบนี้

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง เลขาธิการอาจมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นตามที่เห็นสมควรก็ได้

ข้อ ๕ ภายใต้บังคับข้อ ๖ และข้อ ๗ ให้เลขาธิการมีคำสั่งรับเรื่องกล่าวหาตามข้อ ๔ ไว้เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาต่อไป

ข้อ ๖ เรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ ห้ามมิให้รับไว้พิจารณา

(๑) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. รับไว้พิจารณาหรือได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว

(๒) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว และไม่มีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี

(๓) เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกฟ้องเป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้วโดยไม่มีการถอนฟ้องหรือทิ้งฟ้อง หรือเป็นกรณีที่ศาลยังไม่ได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี

(๔) เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนถูกกล่าวหาเกินกว่าห้าปี

ข้อ ๗ เรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ อาจไม่รับไว้พิจารณาก็ได้

(๑) เรื่องที่ไม่ระบุพยานหลักฐานหรือระบุพฤติการณ์แห่งการกระทำที่ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้

(๒) เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินห้าปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหา และเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

(๓) เรื่องที่ไม่ใช่เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(๔) เรื่องที่องค์กรบริหารงานบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐกำลังพิจารณาอยู่หรือได้พิจารณาเป็นที่ยุติแล้ว และไม่มีเหตุแสดงให้เห็นว่าการพิจารณานั้นไม่ชอบ

ข้อ ๘ เรื่องใดที่เลขาธิการมีคำสั่งรับไว้พิจารณาแล้ว หากปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่าเป็นเรื่องที่มีลักษณะตามข้อ ๗ ให้เลขาธิการเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อมีคำสั่งให้จำหน่ายเรื่องดังกล่าว

ข้อ ๙ กรณีที่เลขาธิการมีคำสั่งไม่รับเรื่องตามข้อ ๗ (๑) (๒) หรือ (๓) ให้เลขาธิการรายงานคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยเร็วและแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบ

ข้อ ๑๐ ให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ที่ได้รับมอบหมายตามข้อ ๔ วรรคสอง จัดทำรายงานการตรวจสอบเบื้องต้นเสนอเลขาธิการโดยเร็ว เพื่อประกอบการพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับเรื่อง โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังนี้

(๑) ชื่อผู้กล่าวหา

(๒) ชื่อผู้ถูกกล่าวหา

(๓) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์ตามข้อกล่าวหา

(๔) พยานหลักฐานเบื้องต้นที่ได้จากการตรวจสอบข้อเท็จจริง

(๕) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๖) อายุความ

(๗) ความเห็นของผู้ได้รับมอบหมาย

(๘) ความเห็นของผู้บังคับบัญชาของผู้ได้รับมอบหมาย (ถ้ามี)

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ได้รับมอบหมายดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน และให้เลขาธิการขยายระยะเวลาได้ตามความจำเป็น โดยต้องบันทึกเหตุจำเป็นไว้ด้วย

ข้อ ๑๑ เมื่อเลขาธิการมีคำสั่งรับหรือไม่รับตามข้อ ๖ ข้อ ๗ และข้อ ๘ แล้ว ให้รายงานคณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบโดยเร็วเพื่อดำเนินการต่อไป

กรณีที่เลขาธิการมีคำสั่งรับเรื่องใดไว้พิจารณา ให้เลขาธิการเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดด้วยก็ได้

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติเป็นประการใด ให้เลขาธิการแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้กล่าวหาทราบ
ข้อ ๑๒ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รักษาการตามระเบียบนี้ และมีอำนาจตีความหรือวินิจฉัย
ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔

โสภณ จันทระ

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการมอบหมายให้อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหาร ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับกรณีที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจมอบหมายให้อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใด ๆ สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ เพื่อไต่สวนหรือเพื่อประกอบการพิจารณา และดำเนินการขอให้ศาลออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ สถานที่อื่นใด หรือยานพาหนะของบุคคลใด รวมทั้งขอให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ ของหน่วยงานของรัฐให้ความช่วยเหลือสนับสนุน หรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษรให้อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแทนได้ ดังต่อไปนี้

(๑) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ มาเพื่อไต่สวนหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(๒) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใด ๆ มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ มาเพื่อไต่สวนหรือประกอบการพิจารณา

(๓) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(๔) ขอให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้ความช่วยเหลือสนับสนุนหรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม โดยให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามที่ขอได้ตามสมควรแก่กรณี

ข้อ ๒ ในการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทน คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้อนุกรรมการใช้อำนาจตามข้อ ๑ ในคราวเดียวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการได้

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ผู้ใดดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดในการไต่สวนข้อเท็จจริงเรื่องใด คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ใช้อำนาจตามข้อ ๑ ด้วยก็ได้

ข้อ ๓ การใช้อำนาจตามข้อ ๑ (๑) และ (๒) ให้อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. แล้วแต่กรณี มีหนังสือถึงสถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคล โดยระบุเหตุผลและประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดระยะเวลาที่ให้ดำเนินการไว้ด้วยตามสมควร

หนังสือตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด

ข้อ ๔ การจัดส่งหนังสือตามข้อ ๓ ให้ส่ง ณ ภูมิลำเนาหรือสถานที่ทำการของบุคคล สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ แล้วแต่กรณี โดยจะส่งเองหรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับก็ได้

ข้อ ๕ ในกรณีที่มีการกำหนดวันเวลาที่จะให้บุคคลใดมาตามหนังสือเรียกนั้น ให้คำนึงถึงความเหมาะสมเพื่อให้บุคคลที่ถูกเรียกมีโอกาสมาถึงตามวัน เวลาที่กำหนดด้วย

ข้อ ๖ กรณีสถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลใดมิได้ปฏิบัติตามที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือตามข้อ ๓ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ถ้าเป็นกรณีการดำเนินการของอนุกรรมการ ให้อนุกรรมการผู้รับผิดชอบรายงานต่อคณะกรรมการ และให้คณะกรรมการจัดทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยเร็ว

ในกรณีที่เป็นการดำเนินการของพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ผู้ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. จัดทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยเร็ว

ข้อ ๗ บรรดาข้อมูลที่ได้มาจากการให้ถ้อยคำ คำชี้แจงเป็นหนังสือ บัญชีเอกสาร หรือหลักฐานใด ๆ ให้อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ที่ได้รับมอบหมายจัดเก็บรวมเข้าไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

ข้อ ๘ การใช้อำนาจตามข้อ ๑ (๓) ให้อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ที่ได้รับมอบหมาย ยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจขอให้ออกหมายก่อนเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ข้อ ๙ การใช้อำนาจตามข้อ ๑ (๔) ให้อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ที่ได้รับมอบหมาย แล้วแต่กรณี จัดทำหนังสือพร้อมรายละเอียด วิธีการ และแนวทางการดำเนินการเท่าที่จำเป็นแจ้งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐทราบ

ก่อนการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้จัดทำแผนปฏิบัติการพร้อมงบประมาณเสนอขออนุมัติต่อเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

เมื่อได้จัดทำแผนปฏิบัติการแล้ว ให้ดำเนินการไปตามแผนดังกล่าว เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนให้ดำเนินการได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยให้บันทึกเหตุผลความจำเป็นไว้ด้วย เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ให้ทำรายงานพร้อมค่าใช้จ่ายเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ค่าใช้จ่ายใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามข้อ ๑ (๔) ให้ถือเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และให้เบิกจ่ายได้ตามระเบียบว่าด้วยการนั้น

ข้อ ๑๐ กรณีมีปัญหาหรืออุปสรรคที่ไม่อาจดำเนินการตามประกาศนี้ได้ ให้อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ที่ได้รับมอบหมายแจ้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐทราบเพื่อดำเนินการตามที่เห็นสมควร แล้วรายงานคณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบโดยเร็ว

ข้อ ๑๑ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รักษาการตามประกาศนี้ และมีอำนาจตีความหรือวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประกาศนี้

ทั้งนี้ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔

โสภณ จันทรมะ

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง

พ.ศ. ๒๕๕๔

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง การแจ้งข้อกล่าวหา การจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ วรรคสอง มาตรา ๒๓ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งตามมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. ๒๕๕๔”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“ประธานกรรมการ” หมายความว่า ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

“คณะอนุกรรมการ” หมายความว่า คณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่งตั้งเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

“ประธานอนุกรรมการ” หมายความว่า ประธานอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการ

“อนุกรรมการ” หมายความว่า อนุกรรมการในคณะอนุกรรมการ และให้หมายความรวมถึงประธานอนุกรรมการด้วย

“คำกล่าวหา” หมายความว่า การที่ผู้กล่าวหาได้กล่าวหาไม่ว่าทำเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตในภาครัฐ เพื่อให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อไป

“การไต่สวนข้อเท็จจริง” หมายความว่า การแสวงหา รวบรวม และดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ในการที่จะทราบรายละเอียดและพิสูจน์เกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

“ผู้กล่าวหา” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้พบเห็นการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐและได้กล่าวหาตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

“ผู้ถูกกล่าวหา” หมายความว่า ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาหรือมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่าได้กระทำการทุจริตในภาครัฐอันเป็นมูลที่จะนำไปสู่การไต่สวนข้อเท็จจริงตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และให้หมายความรวมถึงตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดดังกล่าวด้วย

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ข้อ ๔ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจตีความหรือวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้

หมวด ๑

บททั่วไป

ข้อ ๕ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติรับเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐไว้เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้ว ให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว

ข้อ ๖ คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการทำหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงแทน โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับระดับและตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหาด้วย

คณะอนุกรรมการประกอบด้วยประธานอนุกรรมการคนหนึ่ง และอนุกรรมการอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด โดยมีพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และจะให้มีพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการด้วยก็ได้

คณะอนุกรรมการตามวรรคหนึ่งให้แต่งตั้งจากบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง

เพื่อให้การไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจแต่งตั้งผู้แทนภาคประชาชนเข้าร่วมในคณะอนุกรรมการได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยการนั้น

ในกรณีที่มีการไต่สวนข้อเท็จจริงเรื่องใดจำเป็นต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการ หรือมีความจำเป็นอื่น ๆ อันเป็นประโยชน์ในการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจแต่งตั้งที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญเพื่อช่วยเหลือคณะอนุกรรมการด้วยก็ได้

ข้อ ๗ คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ ต้องระบุชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา เรื่องที่กล่าวหา ชื่อและตำแหน่งของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการ ทั้งนี้ ให้มีสาระสำคัญตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด

กรณีมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งของบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการไม่กระทบถึงการที่ได้รับการแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหมวด ๖

ข้อ ๘ คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมีคำสั่งมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาได้ ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความเหมาะสมกับระดับและตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหาด้วย

การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหมวด ๗

ข้อ ๙ การมอบหมายพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ตามข้อ ๘ ให้เลขาธิการเสนอรายชื่อต่อประธานกรรมการเพื่อเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีคำสั่งมอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษรต่อไป

การเสนอรายชื่อตามวรรคหนึ่งให้เสนอพร้อมกับรายงานการตรวจสอบเบื้องต้นในแต่ละเรื่อง

ข้อ ๑๐ อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ที่ได้รับการแต่งตั้งหรือมอบหมายแล้วแต่กรณี จะต้องไม่เป็นบุคคลซึ่งมีเหตุดังต่อไปนี้

(๑) รู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา เว้นแต่ในฐานะอื่นที่มีไว้ในฐานะพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. มาก่อน

(๒) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา

(๓) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

(๔) เป็นผู้กล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดานหรือพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

(๕) มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติ หรือเป็นหุ้นส่วน หรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

ในกรณีที่อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ผู้ใดเห็นว่าตนมีเหตุตามวรรคหนึ่งให้แจ้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยเร็ว และระหว่างนั้นห้ามผู้นั้นยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

ผู้มีส่วนได้เสียจะคัดค้านอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ซึ่งมีเหตุตามวรรคหนึ่งก็ได้ โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับหรือยื่นด้วยตนเองภายในสิบห้าวันนับแต่วันรับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือคำสั่งมอบหมายพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. หรือวันทราบเหตุแห่งการคัดค้าน เว้นแต่เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจพิจารณาคำคัดค้านที่ยื่นไม่เป็นไปตามวิธีการหรือระยะเวลาที่กำหนดก็ได้

คำคัดค้านต้องแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ในคำคัดค้านด้วยว่า จะทำให้การไต่สวนข้อเท็จจริงไม่ได้ความจริงและความยุติธรรมอย่างไร

ข้อ ๑๑ เมื่อได้รับหนังสือคัดค้านแล้ว ให้ผู้รับลงทะเบียนรับไว้เป็นหลักฐานตามระเบียบว่าด้วยงานสารบรรณ และในกรณีที่ผู้มีส่วนได้เสียยื่นหนังสือคัดค้านด้วยตนเอง ให้ผู้รับลงทะเบียนรับและออกใบรับตามระเบียบว่าด้วยงานสารบรรณ

ข้อ ๑๒ เมื่อได้รับหนังสือคัดค้านแล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาวินิจฉัยโดยพลันในระหว่างที่รอการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้ผู้ถูกคัดค้านระงับการปฏิบัติหน้าที่ไว้พลางก่อน

ข้อ ๑๓ ในการพิจารณาคำคัดค้าน คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจให้โอกาสผู้ถูกคัดค้านชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถาม และคณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ๆ ได้ตามความเหมาะสม โดยไม่ผูกพันกับคำคัดค้าน หรือคำชี้แจงของผู้ถูกคัดค้าน หรือพยานหลักฐานของผู้คัดค้าน

ข้อ ๑๔ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่า คำคัดค้านมิได้เป็นไปตามเหตุแห่งการคัดค้าน ให้มีมติยกคำร้องคัดค้านนั้น ทั้งนี้ มติยกคำร้องคัดค้านให้ถือเป็นที่สุด

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าคำร้องคัดค้านนั้นมีเหตุผล ให้มีมติสั่งให้ผู้ถูกคัดค้านพ้นจากการเข้าร่วมดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

ในการแจ้งมติตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้มีหนังสือแจ้งผู้คัดค้านและผู้ถูกคัดค้านทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติ

ข้อ ๑๕ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติให้อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. พ้นจากการเข้าร่วมดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้ถือว่าการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ได้ดำเนินการไปแล้วมีผลสมบูรณ์

ข้อ ๑๖ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติให้อนุกรรมการผู้ใดพ้นจากการเข้าร่วมดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ถ้ามิได้กระทบต่อองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการ และความเหมาะสมกับฐานะและระดับตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะไม่แต่งตั้งอนุกรรมการแทนก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ ให้อนุกรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ และให้ถือว่าคณะอนุกรรมการประกอบด้วยอนุกรรมการเท่าที่มีอยู่

ความในวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับกับกรณีที่อนุกรรมการคนใดขอถอนตัว หรือลาออกจากการเป็นอนุกรรมการ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ในระหว่างเป็นอนุกรรมการด้วยโดยอนุโลม

ข้อ ๑๗ เมื่อมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการตามข้อ ๖ หรือมีการมอบหมายพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ตามข้อ ๘ แล้ว ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่ามีเหตุอันสมควรหรือจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยน เพิ่ม หรือลดจำนวนคณะอนุกรรมการหรือพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ให้ดำเนินการได้โดยให้แสดงเหตุแห่งการสั่งนั้นไว้ด้วย

ข้อ ๑๘ ในกรณีมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๖ หรือมีการมอบหมายพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ตามข้อ ๘ หรือมีการเปลี่ยนแปลงตามข้อ ๑๗ ให้แจ้งคำสั่งแต่งตั้ง หรือคำสั่งมอบหมาย หรือคำสั่งเปลี่ยนแปลง ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว และให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการคัดค้านมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

ข้อ ๑๙ ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติเรื่องใด หากคณะกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เห็นว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ต่อไป จะเป็นอุปสรรคต่อการไต่สวนข้อเท็จจริง สมควรสั่งพักราชการ พักงานหรือให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาแล้วนั้นไว้ก่อน ให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อดำเนินการตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑

ข้อ ๒๐ คณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือกรรมการที่ได้รับมอบหมายอาจมีคำสั่งให้ขยายหรือย่นระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ได้ตามที่เห็นสมควร

ข้อ ๒๑ เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม ในกรณีที่มิได้มีกฎหมาย หรือระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนดไว้เป็นประการอื่น คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๒ หมวด ๓ และหมวด ๔ ก็ได้

หมวด ๒

การแจ้งข้อกล่าวหาและการชี้แจงข้อกล่าวหา

ข้อ ๒๒ เมื่อปรากฏว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหา หรือปรากฏจากการแสวงหาข้อมูลและพยานหลักฐานของพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ที่ได้รับมอบหมายว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เรียกผู้ถูกกล่าวหา มาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงข้อกล่าวหา และแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำประกอบการชี้แจงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบข้อกล่าวหา ในการนี้ ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาสู้แก้ข้อกล่าวหาได้ ทั้งนี้ ก่อนแจ้งข้อกล่าวหาให้แจ้งสิทธิตามกฎหมายแก่ผู้ถูกกล่าวหาทราบ

การนำสู้แก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจะนำพยานหลักฐานมาเอง หรือจะอ้างพยานหลักฐานแล้วขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เรียกพยานหลักฐานนั้นมาก็ได้ ทั้งนี้ หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม จะขยายระยะเวลาชี้แจงข้อกล่าวหาหรือนำสู้แก้ข้อกล่าวหาออกไปตามที่เห็นสมควรก็ได้

ในการแจ้งข้อกล่าวหาตามวรรคหนึ่ง ให้จัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด ระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ในการกระทำความผิดเท่าที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจข้อกล่าวหาได้ดี โดยทำเป็นสองฉบับ เพื่อมอบให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับ เก็บไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงหนึ่งฉบับ และให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อรับทราบไว้เป็นหลักฐานด้วย

ข้อ ๒๓ ในกรณีผู้ถูกกล่าวหาไม่มารับทราบข้อกล่าวหา แต่ไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบข้อกล่าวหา ให้จัดแจ้งเหตุที่ไม่ยอมลงลายมือชื่อไว้ในบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา และให้รวมไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

หากผู้ถูกกล่าวหาไม่มารับทราบข้อกล่าวหา ให้ส่งบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ หรือตามหลักฐานที่ปรากฏจากการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้ การแจ้งในกรณีนี้ให้จัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาเป็นสามฉบับ เพื่อเก็บไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงหนึ่งฉบับ ส่งไปให้ผู้ถูกกล่าวหาสองฉบับ โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาเก็บไว้หนึ่งฉบับ และให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อและวันเดือนปีที่รับทราบส่งกลับคืนมารวมไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงหนึ่งฉบับ เมื่อเลยกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้อ่านบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาและไม่ประสงค์ที่จะแก้ข้อกล่าวหา

ถ้าการส่งบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาทางไปรษณีย์ไม่อาจกระทำได้ด้วยเหตุใด ๆ คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจสั่งให้ส่งโดยการปิดบันทึกดังกล่าวนั้นไว้ ณ ภูมิลำเนาหรือสำนักทำางานของผู้ถูกกล่าวหาแทนได้ โดยให้มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นพยาน และให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบการแจ้งข้อกล่าวหาเมื่อเลยกำหนดเวลาสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่ปิดบันทึกดังกล่าว

ข้อ ๒๔ เมื่อระยะเวลาที่กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อกล่าวหาสิ้นสุดลงแล้ว หากผู้ถูกกล่าวหา มาขอให้ถ้อยคำ หรือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หรือขออธิบายพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหาก่อนที่ คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะมีมติในเรื่องที่กล่าวหา โดยแสดงเหตุอันสมควร อาจพิจารณาให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามที่ร้องขอก็ได้

ข้อ ๒๕ ในการชี้แจงข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาอาจแก้ข้อกล่าวหาโดยทำเป็นหนังสือหรือมาชี้แจงด้วยวาจาก็ได้ และผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำทนายความหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ถ้อยคำของตนได้ ทั้งนี้ ทนายความหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจดังกล่าวต้องมีใช้พยานในเรื่องที่กล่าวหา

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อกล่าวหาด้วยวาจา ให้บันทึกถ้อยคำโดยมีสาระสำคัญตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด เมื่อได้บันทึกถ้อยคำเสร็จแล้ว ให้อ่านให้ผู้ถูกกล่าวหาฟัง หรือจะให้ผู้ถูกกล่าวหาอ่านเองก็ได้ แล้วให้ผู้ถูกกล่าวหาและผู้บันทึกถ้อยคำลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน และให้ผู้รับผิดชอบซึ่งร่วมในการสอบปากคำทุกคนลงลายมือชื่อรับรองไว้ในบันทึกถ้อยคำนั้นด้วย ถ้าบันทึกถ้อยคำมีหลายหน้า ให้ผู้รับผิดชอบอย่างน้อยหนึ่งคนกับผู้ให้ถ้อยคำลงลายมือชื่อกำกับไว้ทุกหน้า

ข้อ ๒๖ หากพยานหลักฐานใดที่ผู้ถูกกล่าวหาอ้างไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่กล่าวหาหรือเป็นการฟุ่มเฟือยหรือประวิงให้ชักช้า คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะไม่ทำการไต่สวนพยานหลักฐานนั้นก็ได้

ข้อ ๒๗ นอกจากหลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งข้อกล่าวหาหรือการชี้แจงข้อกล่าวหาที่กำหนดไว้ในหมวดนี้ การไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องกล่าวหาที่มีมูลความผิดทางอาญา ให้แจ้งสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา เช่นเดียวกับการแจ้งสิทธิของผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วยโดยอนุโลม

หมวด ๓

การไต่สวนข้อเท็จจริง

ข้อ ๒๘ ในการไต่สวนข้อเท็จจริง ห้ามบุคคลที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง

ข้อ ๒๙ การถอนคำกล่าวหา ไม่ตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

ข้อ ๓๐ เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานใด ๆ นอกเหนือจากพยานหลักฐานของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาก็ได้

ข้อ ๓๑ ในการไต่สวนข้อเท็จจริง ห้ามกระทำการใด ๆ อันเป็นการล่อวงหรือขู่เข็ญ หรือให้สัญญากับผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน เพื่อจูงใจให้ผู้นั้นให้ถ้อยคำใด ๆ ในเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง

ข้อ ๓๒ เอกสารที่ใช้เป็นพยานหลักฐานให้ใช้ต้นฉบับ แต่ถ้าไม่อาจนำต้นฉบับมาได้ จะใช้สำเนาที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบรับรองว่าเป็นสำเนาที่ถูกต้องก็ได้

ถ้าไม่สามารถนำต้นฉบับเอกสารมาได้เพราะสูญหาย หรือนำเชื่อว่าถูกทำลาย หรือโดยเหตุประการอื่น จะใช้สำเนาเอกสารหรือเรียกบุคคลที่รู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเอกสารนั้นมาให้ถ้อยคำแทนก็ได้

การนำเอกสารหรือวัตถุมาใช้เป็นพยานหลักฐานในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้บันทึกไว้ด้วยว่าได้มาอย่างไร จากผู้ใด และเมื่อใด

ข้อ ๓๓ ในกรณีที่มีการเรียกบุคคลใดมาเป็นพยาน ให้บุคคลนั้นมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำตามวัน เวลา และสถานที่ที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด

ในกรณีที่พยานมาแต่ไม่ให้ถ้อยคำ หรือไม่มาให้ถ้อยคำ หรือเรียกพยานมาไม่ได้ภายในเวลาอันสมควร จะไม่สอบปากคำพยานนั้นก็ได้ แต่ต้องบันทึกเหตุอันไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงด้วย

ข้อ ๓๔ ในการสอบปากคำพยาน ให้เรียกผู้ที่จะให้ถ้อยคำเข้ามาในสถานที่ทำการสอบปากคำคราวละหนึ่งคน และห้ามบุคคลอื่นอยู่ในที่สอบปากคำ เว้นแต่บุคคลซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. อนุญาต

ก่อนเริ่มสอบปากคำพยาน ให้แจ้งให้พยานทราบว่ากรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และการให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จ เป็นความผิดตามกฎหมาย

ข้อ ๓๕ การสอบปากคำพยาน ให้บันทึกถ้อยคำโดยมีสาระสำคัญตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด เมื่อได้บันทึกถ้อยคำเสร็จแล้ว ให้อ่านให้ผู้ให้ถ้อยคำฟัง หรือจะให้ผู้ให้ถ้อยคำอ่านเองก็ได้ แล้วให้ผู้ให้ถ้อยคำและผู้บันทึกถ้อยคำลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน และให้ผู้ร่วมสอบปากคำทุกคนลงลายมือชื่อรับรองไว้ในบันทึกถ้อยคำนั้นด้วย ถ้าบันทึกถ้อยคำมีหลายหน้า ให้ผู้ร่วมสอบปากคำอย่างน้อยหนึ่งคนและผู้ให้ถ้อยคำลงลายมือชื่อกำกับไว้ทุกหน้า

ในบันทึกถ้อยคำ ห้ามมิให้ชูดลบหรือบันทึกข้อความทับ ถ้าจะต้องแก้ไขข้อความที่ได้บันทึกไว้แล้วให้ใช้วิธีขีดฆ่าหรือตอกเติม และให้ผู้ให้ถ้อยคำและผู้บันทึกถ้อยคำลงลายมือชื่อกำกับไว้ทุกแห่ง

ในกรณีที่ผู้ให้ถ้อยคำไม่ประสงค์ลงลายมือชื่อ ให้บันทึกเหตุแห่งการไม่ลงลายมือชื่อไว้ในบันทึกถ้อยคำนั้น

ในกรณีที่ผู้ให้ถ้อยคำไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ ให้ลงลายพิมพ์นิ้วมือแทน

ข้อ ๓๖ การสอบปากคำพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปี ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยอนุโลม

หากพยานเป็นคนหูหนวก หรือเป็นใบ้ หรือทั้งหูหนวกและเป็นใบ้ ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

ข้อ ๓๗ การแสวงหาข้อเท็จจริงหรือรวบรวมพยานหลักฐานใด หากจะทำให้การไต่สวนข้อเท็จจริงล่าช้าโดยไม่จำเป็น หรือมิใช่พยานหลักฐานในประเด็นสำคัญ จะงดเสียก็ได้ แต่ต้องบันทึกเหตุนั้นไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงด้วย

ข้อ ๓๘ การไต่สวนข้อเท็จจริงเรื่องใด หากมีกรณีต้องตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควร ให้ประธานกรรมการแจ้งไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอความร่วมมือให้ส่งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ถูกกล่าวหายื่นไว้มาให้ตรวจสอบได้

กรณีตามวรรคหนึ่ง หากผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามรายการและแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด ทั้งนี้ ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาแสดงเหตุผลจนเป็นที่พอใจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่าตนไม่อาจแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจขยายระยะเวลาแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินออกไปตามที่เห็นสมควรก็ได้

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคสอง หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม จะนำรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวมาประกอบสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้

ข้อ ๓๙ ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตามข้อ ๓๘ หรือในกรณีอื่นใดที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องพร้อมสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สอบสวนแล้วเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้ร่ำรวยผิดปกติหรือมิได้มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ แต่มีกรณีที่ต้องดำเนินการเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐและส่งเรื่องกลับคืนมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ข้อ ๔๐ ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจให้คณะอนุกรรมการที่ไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นดำเนินการตรวจสอบหรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการชุดใหม่ทำการตรวจสอบก็ได้

หมวด ๔

การจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

ข้อ ๔๑ เมื่อได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงตามที่มีการกล่าวหาและที่ผู้ถูกกล่าวหามาใช้อ้างหรือชี้แจงข้อกล่าวหาที่เพียงพอแล้ว ให้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนดโดยเร็ว และอย่างน้อยต้องประกอบไปด้วยสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อและตำแหน่งของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา
- (๒) เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาและอายุความของคดี
- (๓) ข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง และสรุปข้อเท็จจริง
- (๔) เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (๕) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- (๖) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา กรณีมีความเห็นเป็นสองฝ่าย ให้บันทึกความเห็นเสียงข้างน้อยพร้อมเหตุผลด้วย

การจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามวรรคหนึ่ง ให้จัดทำสำเนาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงไว้ด้วยจำนวนหนึ่งชุด

ข้อ ๔๒ ให้ผู้รับผิดชอบในการจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เข้าไว้เป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง และให้จัดทำบัญชีคุมเอกสารตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด

ข้อ ๔๓ กรณีมีการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะถือว่าสำนวนการสอบสวนดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ได้

หมวด ๕
การพิจารณาข้อมูล

ข้อ ๔๔ เมื่อได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ให้ประธานกรรมการนำเข้าสู่การประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับสำนวน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นให้ขยายระยะเวลาออกไปได้ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควร

ข้อ ๔๕ เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะสั่งให้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ก็ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. สั่งให้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้คณะอนุกรรมการดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แล้วรวบรวมพยานหลักฐานที่ได้มาและสรุปข้อเท็จจริงเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในกรณีตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ ให้ดำเนินการตามหมวด ๑ หมวด ๒ หมวด ๓ และหมวด ๔ โดยอนุโลม

ข้อ ๔๖ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ให้มีมติว่าข้อกล่าวหาอันนั้นมีมูลหรือไม่

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาอันนั้นเป็นอันตกไป และให้แจ้งผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหา ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว ในกรณีที่มีการสั่งพักราชการ พักงาน หรือให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา ให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มิตินั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลและเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลและเป็นความผิดทางอาญา ให้ส่งเรื่องพร้อมทั้งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป หากพนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ได้รับยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ และแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ในกรณีจำเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะร่วมกับอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้

ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติยืนยันให้ฟ้อง ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัย

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติตามวรรคสาม หรือวรรคสี่แล้ว หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติ อนุญาต ออกเอกสารสิทธิ ให้สิทธิประโยชน์ หรือการสั่งการใด ๆ แก่บุคคลใดโดยมิชอบ หรืออาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุมัติ อนุญาต ออกเอกสารสิทธิ ให้สิทธิประโยชน์ หรือการสั่งการใด ๆ นั้นต่อไปด้วย

หมวด ๖

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ

ข้อ ๔๗ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องใดแล้ว ให้ประธานอนุกรรมการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว

ข้อ ๔๘ ในการแจ้งคำสั่งตามข้อ ๔๗ ให้แจ้งเป็นหนังสือตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อและวันที่รับทราบไว้เป็นหลักฐาน แล้วมอบสำเนาคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับ หรือจะส่งสำเนาคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการหรือตามหลักฐานที่ปรากฏจากการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ เมื่อเลยกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ส่งสำเนาคำสั่งดังกล่าว ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบคำสั่งแล้ว

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมรับทราบคำสั่ง หรือไม่อาจแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบได้ ให้คณะกรรมการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

ข้อ ๔๙ ให้ประธานอนุกรรมการจัดให้มีการประชุมคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว ในการประชุมครั้งแรกให้พิจารณากำหนดแนวทางและระยะเวลาในการไต่สวนข้อเท็จจริง

ข้อ ๕๐ ในการกำหนดแนวทางและระยะเวลาในการไต่สวนข้อเท็จจริงตามข้อ ๔๙ ให้คณะกรรมการพิจารณารายงานการตรวจสอบเบื้องต้น คำกล่าวหา คำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ หรือคำร้องเรียน รวมทั้งเอกสารหลักฐานต้นเรื่อง ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เพื่อให้การไต่สวนข้อเท็จจริงดำเนินไปด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรมมากที่สุด

ข้อ ๕๑ การประชุมคณะอนุกรรมการต้องมีอนุกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนอนุกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ถ้าประธานอนุกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกอนุกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การลงมติของที่ประชุมคณะอนุกรรมการให้ถือเสียงข้างมาก อนุกรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานอนุกรรมการออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ข้อ ๕๒ ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑

การใช้อำนาจตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขว่าด้วยการนั้น

ข้อ ๕๓ ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงเรื่องใด หากคณะกรรมการเห็นว่า ถ้าผู้ถูกกล่าวหา ยังอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ต่อไปจะเป็นอุปสรรคต่อการไต่สวนข้อเท็จจริง สมควรสั่งพักราชการพักงาน หรือให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไว้ก่อน ให้คณะกรรมการเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณา และให้นำข้อ ๑๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๕๔ เมื่อคณะกรรมการเห็นว่า มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหา ให้เรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงข้อกล่าวหาและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ทั้งนี้ การแจ้งข้อกล่าวหาและการชี้แจงข้อกล่าวหา ให้ปฏิบัติตามหมวด ๒ โดยอนุโลม

ข้อ ๕๕ ให้คณะกรรมการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว ทั้งนี้ ให้ปฏิบัติตามหมวด ๓ โดยอนุโลม

ข้อ ๕๖ ในการไต่สวนข้อเท็จจริงคณะกรรมการอาจมอบหมายให้อนุกรรมการอย่างน้อยสองคนปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้เห็นสมควรได้

ข้อ ๕๗ เมื่อคณะกรรมการได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้ว ให้ประชุมเพื่อพิจารณาพยานหลักฐานและวินิจฉัยในประเด็นข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย แล้วมีมติว่าสมควรดำเนินคดีอาญา หรือคดีวินัย หรือทั้งคดีอาญาและคดีวินัย แก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ พร้อมเหตุผล ก่อนจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการเพื่อนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาต่อไป ทั้งนี้ ในการจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงให้ปฏิบัติตามหมวด ๔ โดยอนุโลม

หมวด ๗

การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท.

ข้อ ๕๘ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดแล้ว ให้ผู้ได้รับมอบหมายแจ้งคำสั่งมอบหมายให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว ทั้งนี้ ให้นำข้อ ๔๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๕๙ ให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ที่ได้รับมอบหมาย ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดโดยเร็ว ทั้งนี้ ให้ปฏิบัติตามหมวด ๓ โดยอนุโลม

ข้อ ๖๐ ในการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐาน ให้ผู้ได้รับมอบหมายพิจารณา รายงานการตรวจสอบเบื้องต้น คำกล่าวหา คำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ หรือคำร้องเรียน รวมทั้งเอกสารหลักฐานต้นเรื่อง ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เพื่อกำหนดระยะเวลาและวิธีการในการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานให้ดำเนินไปด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรมมากที่สุด

ข้อ ๖๑ เมื่อพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ที่ได้รับมอบหมาย ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว ให้รายงานผลการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมาย พร้อมทั้งความเห็น เสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยเร็ว เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ข้อ ๖๒ ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ที่ได้รับมอบหมาย ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑

การใช้อำนาจตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขว่าด้วยการนั้น

ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔

โสภณ จันทรมะ

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการได้มาซึ่งผู้แทนภาคประชาชน

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาซึ่งผู้แทนภาคประชาชนเข้าร่วมในคณะกรรมการเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ วรรคสอง และมาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในประกาศนี้

“ผู้แทนภาคประชาชน” หมายความว่า บุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่งตั้งให้เข้าร่วมในคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ข้อ ๒ ผู้แทนภาคประชาชนต้อง

(ก) มีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์

(๓) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

(๔) มีความรู้ หรือประสบการณ์เกี่ยวข้องในเรื่องที่จะไต่สวนข้อเท็จจริงในสาขานั้น ๆ

(๕) มีความประพฤติเหมาะสมแก่การแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง

(ข) ไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๒) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(๓) เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานของรัฐ

หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

(๔) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือเจ้าหน้าที่หรือผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ใด ๆ ในพรรคการเมือง

(๕) เป็นผู้บริหารท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น รองหรือผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น

(๖) เป็นผู้ที่มีประวัติเกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้โทษ

(๗) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๘) เป็นบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(๙) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๑๐) เคยถูกวุฒิสภามีมติถอดถอนออกจากตำแหน่ง

(๑๑) เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตหรือถูกลงโทษเนื่องจากประพฤตผิดจรรยาบรรณในวิชาชีพ กรณีเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีองค์กรควบคุมวิชาชีพ

ข้อ ๓ ในการจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้แทนภาคประชาชน ให้สำนักงานประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. คัดเลือกขึ้นทะเบียนเป็นผู้แทนภาคประชาชนตามที่สำนักงานประกาศกำหนด

ข้อ ๔ ให้ผู้ที่ประสงค์จะสมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นผู้แทนภาคประชาชนยื่นใบสมัครต่อสำนักงานตามแบบที่กำหนด พร้อมด้วยเอกสารดังต่อไปนี้

(๑) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรที่ทางราชการออกให้และปรากฏภาพถ่าย

(๒) สำเนาทะเบียนบ้าน

(๓) สำเนาแสดงคุณวุฒิ และหรือเอกสารหรือผลงานประกอบการขอขึ้นทะเบียน และหรือหนังสือรับรองขององค์กรควบคุมวิชาชีพ ในกรณีที่ขอขึ้นทะเบียนในสาขาวิชาชีพที่มีองค์กรควบคุมวิชาชีพ

(๔) รูปถ่ายหน้าตรง ไม่สวมหมวกหรือแว่นตาดำ ขนาด ๒.๕ x ๓ เซนติเมตร จำนวน ๓ รูป (ถ่ายไว้ไม่เกิน ๖ เดือน)

(๕) ใบรับรองแพทย์ซึ่งออกให้ไม่เกิน ๑ เดือน

ให้สำนักงานตรวจสอบใบสมัครและเอกสารประกอบ หากเห็นว่าครบถ้วนและถูกต้องให้ลงทะเบียนรับใบสมัครพร้อมทั้งออกใบรับให้แก่ผู้ยื่นใบสมัคร

ในกรณีที่องค์กรวิชาชีพ สมาคม หรือองค์กรเอกชนที่เป็นนิติบุคคลที่ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่แสวงหากำไรโดยมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับเรื่องตามสาขาประสงค์จะเสนอชื่อบุคคลเข้ารับการคัดเลือกเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นผู้แทนภาคประชาชน ให้ยื่นใบสมัครและเอกสารประกอบตามวรรคหนึ่ง รวมทั้งหนังสือยินยอมของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๒

ข้อ ๕ ให้สำนักงานตรวจสอบคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และความเหมาะสมของผู้สมัครแล้วทำความเห็นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณา

ข้อ ๖ ผู้สมัครคนใดมีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้าม รวมทั้งมีความเหมาะสมที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้แทนภาคประชาชนแล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาให้ความเห็นชอบ

ข้อ ๗ ในกรณีที่สำนักงานเห็นสมควรอาจประสานงานกับองค์กรควบคุมวิชาชีพ สถาบันการศึกษา สถาบันวิจัย หรือหน่วยงานที่มีความรู้ ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ในเรื่องที่จะไต่สวนข้อเท็จจริงในสาขานั้น ๆ ให้เสนอชื่อผู้มีความรู้และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๒ โดยได้รับความยินยอมของบุคคลดังกล่าวมายังสำนักงาน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาให้ความเห็นชอบ

ข้อ ๘ ให้สำนักงานจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้แทนภาคประชาชนที่ได้รับความเห็นชอบตามข้อ ๖ และข้อ ๗ แยกเป็นรายสาขาและประกาศเผยแพร่ไว้ที่ทำการของสำนักงาน

ข้อ ๙ ผู้แทนภาคประชาชนที่ได้รับการขึ้นทะเบียนสิ้นสุดลงเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือไม่เหมาะสมที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้แทนภาคประชาชน

(๔) คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติให้เพิกถอนรายชื่อผู้นั้นออกจากทะเบียนรายชื่อผู้แทนภาคประชาชน

ข้อ ๑๐ การแต่งตั้งผู้แทนภาคประชาชนเป็นอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงให้แต่งตั้งจากผู้แทนภาคประชาชนที่ขึ้นทะเบียนไว้ตามประกาศนี้

ข้อ ๑๑ สิทธิในการได้รับค่าตอบแทน ค่าเดินทาง ค่าที่พัก และสิทธิประโยชน์อื่นของผู้แทนภาคประชาชนที่ได้รับแต่งตั้งให้เข้าร่วมในคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการนั้น

ข้อ ๑๒ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รักษาการตามประกาศนี้ และให้มีอำนาจตีความหรือวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประกาศนี้

ทั้งนี้ ให้มีผลตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔

โสภณ จันทรมะ

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการแต่งตั้งที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้คำปรึกษาหรือช่วยเหลือคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย แล้วแต่กรณี

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ วรรคสอง และมาตรา ๓๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในประกาศนี้

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และให้หมายความรวมถึงประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐด้วย

“คณะอนุกรรมการ” หมายความว่า คณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่งตั้งเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ข้อ ๒ คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจแต่งตั้งบุคคลเป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้คำปรึกษาหรือช่วยเหลือคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือคณะอนุกรรมการ หรือดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย แล้วแต่กรณี ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ปรึกษาประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ จำนวนไม่เกิน ๒ คน

(๒) ที่ปรึกษากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ จำนวนเท่ากับจำนวนกรรมการ

(๓) ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญของคณะอนุกรรมการ

ข้อ ๓ ที่ปรึกษาต้องมีคุณสมบัติสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี และมีคุณสมบัติพิเศษหรือมีประสบการณ์ตามที่ประธานกรรมการหรือกรรมการเห็นสมควร แล้วแต่กรณี

ข้อ ๔ ผู้เชี่ยวชาญต้องมีความรู้ความสามารถ หรือมีประสบการณ์ตามที่ประธานกรรมการหรือกรรมการเห็นสมควร แล้วแต่กรณี

ข้อ ๕ ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ข้าราชการการเมือง หรือข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๒) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าของหน้าอื่นของรัฐ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ เว้นแต่เป็นอนุกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดย คณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้ดำเนินการอื่นใด

(๓) ไม่เป็นกรรมการหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

(๔) ไม่เป็นผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทนหรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรใด ๆ ซึ่งทำธุรกิจเพื่อหากำไร

(๕) ไม่เป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี

(๖) ไม่เป็นผู้ติดยาเสพติดให้โทษ

(๗) ไม่เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือเป็นบุคคลล้มละลาย

(๘) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(๙) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือผู้อยู่ระหว่างถูกดำเนินคดีอาญา เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๑๐) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะรื้อรายผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(๑๑) ไม่เคยถูกวุฒิสภามีมติถอดถอนออกจากตำแหน่ง

มิให้นำข้อกำหนดใน (๑) - (๔) มาใช้บังคับกับที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญตามข้อ ๒ (๓)

ข้อ ๖ ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญพ้นจากหน้าที่เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๕

(๔) คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติให้ออก

(๕) คณะกรรมการ ป.ป.ท. พ้นจากตำแหน่ง

(๖) กรณีเป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญตามข้อ ๒ (๓) ให้พ้นจากหน้าที่เมื่อคณะอนุกรรมการนั้นปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเสร็จสิ้นแล้ว

ข้อ ๗ ที่ปรึกษาตามข้อ ๒ (๑) และ (๒) ต้องปฏิบัติงานเต็มเวลาของราชการปกติ โดยมีหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้

(๑) ให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษา และแสดงความคิดเห็นต่อนโยบาย มาตรการ และแผนพัฒนาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

(๒) ให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษา และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมาย กฎข้อบังคับ หรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

(๓) ให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษา และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๔) ให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษา และแสดงความคิดเห็นในการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

(๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ประธานกรรมการหรือกรรมการมอบหมาย

ข้อ ๘ ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญตามข้อ ๒ (๓) มีหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้

(๑) ให้คำปรึกษา หรือช่วยเหลือในการปฏิบัติงานทางวิชาการที่เป็นประโยชน์ต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๒) ริเริ่ม เสนอแนะ และให้คำปรึกษาทางวิชาการในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการในการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๓) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ข้อ ๙ กรรมการหรืออนุกรรมการในคณะกรรมการอาจพิจารณาเสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๓ ข้อ ๔ หรือข้อ ๕ แล้วแต่กรณี เพื่อแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของผู้ได้รับแต่งตั้งด้วย

ข้อ ๑๐ ให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญยื่นใบแสดงความจำนงตามแบบที่กำหนดพร้อมด้วยหลักฐาน ดังต่อไปนี้

(๑) สำเนาทะเบียนบ้าน

(๒) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรประจำตัวข้าราชการ ถ้ามีการเปลี่ยนชื่อหรือชื่อสกุลให้นำหลักฐานการเปลี่ยนชื่อหรือชื่อสกุลมาแสดงด้วย

(๓) หลักฐานแสดงคุณสมบัติตามข้อ ๓ หรือข้อ ๔ แล้วแต่กรณี

(๔) รูปถ่ายหน้าตรง ไม่สวมหมวกหรือแว่นตาดำ ขนาด ๒.๕ x ๓ เซนติเมตร จำนวน ๓ รูป (ถ่ายไว้ไม่เกิน ๖ เดือน)

(๕) ใบรับรองแพทย์ซึ่งออกให้ไม่เกิน ๑ เดือน

ข้อ ๑๑ เมื่อสำนักงานได้รับเรื่องพร้อมหลักฐานตามข้อ ๑๐ แล้ว ให้ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ได้รับการเสนอชื่อทุกราย และเมื่อเห็นว่าถูกต้องสมบูรณ์ตามคุณสมบัติที่กำหนด ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยหลักฐานต่าง ๆ ต่อเลขาธิการเพื่อนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณานุมัติแต่งตั้ง

ข้อ ๑๒ ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับแต่งตั้ง ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย กฎระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

ข้อ ๑๓ ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญตามข้อ ๒ (๓) ผู้ใดมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในเรื่องที่ถูกกล่าวหาเรื่องใด ห้ามมิให้ผู้นั้นเข้าร่วมในคณะกรรมการหรืออาจถูกคัดค้านได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยการนั้น

ข้อ ๑๔ สิทธิในการได้รับค่าตอบแทน ค่าเดินทาง ค่าที่พัก และสิทธิประโยชน์อื่นของที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับแต่งตั้ง ให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการนั้น

ข้อ ๑๕ ให้สำนักงานจัดทำ รักษาและรวบรวมข้อมูลทะเบียนประวัติของบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ

ข้อ ๑๖ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รักษาการตามประกาศนี้ และให้มีอำนาจตีความหรือวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประกาศนี้

ทั้งนี้ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔

โสภณ จันทรมะ

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

(ร่าง)

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเข้าถึงข้อมูลตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการ
ของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเข้าถึงข้อมูลของ
หน่วยงานเกี่ยวกับผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะเกี่ยวข้องกับการกระทำการทุจริต
ในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปราม
การทุจริต

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติ
มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นพระราชบัญญัติ
ที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๑
มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๖๒ ของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเข้าถึงข้อมูลตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่าย
บริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“ข้อมูล” หมายความว่า สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราว ข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใด ๆ
เกี่ยวกับผู้ถูกเข้าถึงข้อมูล ไม่ว่าจะการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด
ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม
การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใด ที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้

“เข้าถึงข้อมูล” หมายความว่า การเข้าไปดำเนินการใด ๆ ในหน่วยงานเพื่อให้ได้มา
ซึ่งข้อมูล

“ผู้ขอเข้าถึงข้อมูล” หมายความว่า กรรมการ อนุกรรมการ

“ผู้ถูกเข้าถึงข้อมูล” หมายความว่า ผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า
จะเกี่ยวข้องในเรื่องที่กล่าวหา

“หน่วยงาน” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หน่วยงานที่ใช้อำนาจหรือ ได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย บริษัทมหาชนจำกัด บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล และนิติบุคคลหรือหน่วยงานเอกชนอื่น

“ประธานกรรมการ” หมายความว่า ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ในภาครัฐ

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และ ให้หมายความรวมถึงประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐด้วย

“อนุกรรมการ” หมายความว่า อนุกรรมการในคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่งตั้งเพื่อดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริง และให้หมายความรวมถึงประธานอนุกรรมการด้วย

ข้อ ๔ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจตีความหรือ วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้

หมวด ๑

บททั่วไป

ข้อ ๕ เพื่อประโยชน์ในการได้สวนข้อเท็จจริงหรือการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือคณะอนุกรรมการได้สวนข้อเท็จจริง ในกรณีที่ผู้ขอเข้าถึงข้อมูลมีความจำเป็นต้องดำเนินการ เข้าถึงข้อมูลของหน่วยงาน ให้จัดทำคำขออนุมัติเข้าถึงข้อมูลเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยคำขออนุมัติ ต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(๑) รายละเอียดเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ ของผู้ถูกเข้าถึงข้อมูลที่ต้องการ เข้าถึง

(๒) เหตุผล ความจำเป็นที่ต้องเข้าถึงข้อมูล และเหตุผลที่ทำให้เชื่อว่าจะได้ข้อมูล

(๓) รายละเอียดเกี่ยวกับหน่วยงานที่ต้องถูกดำเนินการเท่าที่จำเป็นหรือพอสมควรที่จะ กำหนดไว้ในคำสั่ง

(๔) วันเดือนปี และระยะเวลาที่จะดำเนินการเข้าถึงข้อมูล

(๕) บัญชีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ และวิธีการเข้าถึงข้อมูล

(๖) สถานที่และวิธีการเข้าถึงข้อมูลในสิ่งสื่อสารที่ต้องการ เช่น เอกสาร เสียง ภาพ แผนภูมิ ระบบการแสดงผลตำแหน่งของเครื่องมือ ระบบการตรวจสอบการใช้งานโทรศัพท์ บันทึกการติดต่อ ต้นทางปลายทางของระบบโทรคมนาคม ระบบทะเบียนผู้เช่าและผู้ใช้

ข้อ ๖ คำขอใช้ประโยชน์ข้อมูลต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- (๑) วัตถุประสงค์ เหตุผลและความจำเป็นที่จะขอใช้ประโยชน์
- (๒) ประเภทของข้อมูลที่จะใช้ประโยชน์
- (๓) ลักษณะและระยะเวลาที่จะใช้ประโยชน์
- (๔) รายละเอียดในการส่งข้อมูลคืน

ข้อ ๗ คำขออนุมัติเข้าถึงข้อมูล คำขอใช้ประโยชน์ข้อมูล คำสั่งอนุมัติหรือรายงานผลการดำเนินการเข้าถึงข้อมูล ให้เป็นไปตามแบบแนบท้ายระเบียบนี้

หมวด ๒

การดำเนินการเข้าถึงข้อมูล

ข้อ ๘ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. อนุมัติให้เข้าถึงข้อมูลแล้ว ให้ผู้ขอเข้าถึงข้อมูลนั้นรีบดำเนินการตามคำสั่งอนุมัติ โดยแจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงข้อมูลโดยเร็ว

ในกรณีที่หน่วยงานไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลตามวรรคหนึ่งได้ ให้ผู้ขอเข้าถึงข้อมูลบันทึกเหตุแห่งการไม่ให้ความร่วมมือนั้นไว้เป็นหลักฐาน แล้วรายงานคณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบโดยเร็ว

ข้อ ๙ ให้ผู้ขอเข้าถึงข้อมูลดำเนินการตามที่ได้รับคำสั่งอนุมัติให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่ง และต้องยุติการดำเนินการทันทีที่ระยะเวลาดังกล่าวสิ้นสุดลง เว้นแต่

(๑) กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. อนุมัติให้เข้าถึงข้อมูล ถ้าการดำเนินการนั้นยังไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ระบุไว้ในคำสั่งอนุมัติ และมีเหตุอันจำเป็นที่เชื่อได้ว่าหากเนินเข้าข้อมูลที่ต้องการเข้าถึงจะถูกลักขโมยหรือทำลาย ให้ดำเนินการต่อเนื่องไปได้ไม่เกินกึ่งหนึ่งของระยะเวลาที่ได้รับอนุมัติ

(๒) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีคำสั่งเปลี่ยนแปลงคำสั่งที่ได้อนุมัติไว้

ให้ผู้ขอเข้าถึงข้อมูลรายงานการดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบโดยเร็ว

ข้อ ๑๐ ให้ผู้ขอเข้าถึงข้อมูลจัดให้มีการบันทึกข้อมูลที่ได้เข้าถึงไว้ในขณะดำเนินการนั้น โดยมีให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง

ในกรณีที่ข้อมูลนั้นเป็นถ้อยคำหรือเสียงของบุคคล ให้จัดทำบันทึกถ้อยคำเป็นลายลักษณ์อักษร และหากข้อมูลดังกล่าวเป็นภาษาต่างประเทศหรือรหัสที่จำเป็นต้องแปลความหมายก็ให้ผู้ขอเข้าถึงข้อมูลหรือผู้เชี่ยวชาญดำเนินการแปลความหมายนั้นไว้ด้วย ทั้งนี้ การบันทึกข้อมูลดังกล่าวต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับวันเดือนปีและเวลาในการบันทึกตามลำดับ

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง แล้วแต่กรณี ให้ทำหลักฐานการส่งมอบและรับมอบข้อมูลนั้นไว้เป็นสองฉบับซึ่งมีข้อความตรงกัน และมอบให้หน่วยงานและผู้ขอเข้าถึงข้อมูลตามคำสั่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นผู้เก็บรักษาไว้ฝ่ายละหนึ่งฉบับ

ข้อ ๑๑ เมื่อผู้ขอเข้าถึงข้อมูลดำเนินการตามข้อ ๑๐ แล้ว ให้จัดทำรายงานบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือพฤติกรรมของผู้ถูกเข้าถึงข้อมูลที่ประมวลได้จากสิ่งที่บันทึกข้อมูล และบันทึกถ้อยคำที่ได้จัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ และให้ผู้ขอเข้าถึงข้อมูลส่งรายงานบันทึกข้อมูล สิ่งที่บันทึกข้อมูล และบันทึกถ้อยคำที่เป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณาโดยเร็ว

ข้อ ๑๒ ให้มีการประสานการปฏิบัติงานด้านการเข้าถึงข้อมูลระหว่างสำนักงาน ป.ป.ท. กับหน่วยงาน โดยมีการแต่งตั้งพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ทำหน้าที่ประสานงานและติดตามผลการเข้าถึงข้อมูลกับหน่วยงาน ทั้งนี้ การประสานการปฏิบัติงานดังกล่าวอาจจัดให้มีการประสานทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วยก็ได้

หมวด ๓

การเก็บรักษาและใช้ประโยชน์ข้อมูล

ข้อ ๑๓ ให้ผู้ขอเข้าถึงข้อมูลมีหน้าที่เก็บรักษาข้อมูลที่ได้มาในระหว่างการดำเนินการ โดยมีให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง และให้จัดระบบการรักษาความปลอดภัยของข้อมูล ซึ่งอย่างน้อยต้องจำแนกประเภทข้อมูลไว้ให้ชัดเจน

ข้อ ๑๔ บรรดาข้อมูลที่ได้มาตามระเบียบนี้ ให้เก็บรักษาและใช้ประโยชน์สำหรับการไต่สวนข้อเท็จจริงและการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดี เฉพาะเรื่องที่มีคำสั่งอนุมัติให้เข้าถึงข้อมูลเท่านั้น

ในกรณีที่ผู้ขอเข้าถึงข้อมูลหรือผู้ที่ประสงค์จะขอใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่ได้มาด้วยวิธีดำเนินการเข้าถึงข้อมูล มีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์จากข้อมูลดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีในเรื่องอื่นใด ให้ผู้นั้นยื่นคำขอใช้ประโยชน์ข้อมูลตามข้อ ๖ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณาอนุมัติ

หมวด ๔
การให้ความช่วยเหลือ

ข้อ ๑๕ กรณีที่บุคคลใดซึ่งได้อำนวยความสะดวกหรือให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ขอเข้าถึง
ข้อมูลตามข้อ ๙ ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ให้สำนักงาน ป.ป.ท. พิจารณาให้ความช่วยเหลือโดยเร็วตาม
ควรแก่กรณี เช่น การจัดหาทนายความหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี เป็นต้น

ประกาศ ณ วันที่

พ.ศ.

()

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ว่าด้วยมาตรการคุ้มครองเบื้องต้นตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหาร

ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. ๒๕๕๔

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดให้มีระเบียบเกี่ยวกับมาตรการในการคุ้มครองเบื้องต้นแก่ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ หรือข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ วรรคสอง และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๕๖ และ มาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยมาตรการคุ้มครองเบื้องต้นตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๔”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

“เจ้าพนักงาน” หมายความว่า พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท.

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า หัวหน้าส่วนราชการตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม

“พยาน” หมายความว่า ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแส ซึ่งจะมาให้ หรือได้ให้ข้อเท็จจริง เบาะแส หรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ หรือข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และให้หมายความรวมถึงบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาซึ่งได้รับการกักไว้เป็นพยานด้วย

“ความปลอดภัย” หมายความว่า ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของพยาน ทั้งก่อน ขณะ และหลังมาเป็นพยาน

“การคุ้มครอง” หมายความว่า การให้ความคุ้มครองตามมาตรการคุ้มครองเบื้องต้นด้วยวิธีหนึ่งวิธีใดที่กำหนดในระเบียบนี้

ข้อ ๔ การปฏิบัติการตามระเบียบนี้ให้ดำเนินการโดยทางลับ และให้พยานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องรู้ข้อเท็จจริงได้แต่เพียงเท่าที่จำเป็น

ค่าใช้จ่ายใด ๆ ที่เกิดขึ้นตามระเบียบนี้ ให้ถือเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการอันจำเป็นแก่การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และให้เบิกจ่ายได้ตามระเบียบว่าด้วยการนั้น

ข้อ ๕ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้

ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ ให้เลขาธิการเสนอความเห็นเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. วินิจฉัยชี้ขาด

หมวด ๑

การร้องขอให้มีการคุ้มครองพยาน

ข้อ ๖ พยานที่จะจัดให้อยู่ในการคุ้มครอง ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) เป็นพยานที่สามารถให้ข้อมูลหรือจะมาให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

(๒) มีพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่า พยานอาจไม่ได้รับความปลอดภัยหรือถูกข่มขู่คุกคามก่อนขณะ หรือหลังจากที่ให้อัยคำ แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูล

ข้อ ๗ ในกรณีมีเหตุอันควรเชื่อว่าพยานอาจไม่ได้รับความปลอดภัย หรือถูกข่มขู่คุกคามเนื่องจากการกล่าวหา ร้องทุกข์กล่าวโทษ ให้อัยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ เมื่อเจ้าพนักงานเห็นเองหรือพยานหรือบุคคลอื่นใดซึ่งมีประโยชน์เกี่ยวข้องมีคำร้อง สำนักงานอาจจัดให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในการคุ้มครองได้ ทั้งนี้ ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ที่ได้รับการคุ้มครองหรือผู้มีอำนาจให้ความยินยอมแทนด้วย

ข้อ ๘ ในกรณีมีคำร้องขอเป็นหนังสือ ให้พยานหรือบุคคลอื่นใดซึ่งมีประโยชน์เกี่ยวข้องยื่นต่อเจ้าพนักงาน โดยหนังสือดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) ข้อเท็จจริงและหลักฐานแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับพยาน ได้แก่ ชื่อตัว ชื่อสกุล ชื่อเล่น รูปถ่าย ตำหนิรูปพรรณ อายุ ที่อยู่ อาชีพ นิสัย ความประพฤติ การศึกษา ศาสนา ญาติ เพื่อนฝูง ศัตรู ชื่อเสียง ฐานะ ทรัพย์สิน กิจกรรม ประวัติการกระทำผิด ประวัติการรักษาพยาบาล ตลอดจนข้อมูลอื่นอันอาจเป็นประโยชน์ในการคุ้มครอง โดยเฉพาะความเกี่ยวพันและความสำคัญของพยานที่มีต่อรูปคดี

(๒) ข้อเท็จจริงและหลักฐานที่แสดงว่าพยานอาจไม่ได้รับความปลอดภัย

(๓) บันทึกรายการยินยอมของพยานที่จะรับการคุ้มครองหรือผู้มีอำนาจให้ความยินยอมแทน

กรณีมีคำร้องขอด้วยวาจา ให้เจ้าพนักงานบันทึกใจความตามวรรคหนึ่ง แล้วให้ผู้ร้องขอลงลายมือชื่อไว้

หมวด ๒

การพิจารณาและการแจ้งการคุ้มครองพยาน

ข้อ ๙ เมื่อมีกรณีร้องขอให้มีการคุ้มครองตามหมวด ๑ ให้เจ้าพนักงานแจ้งเรื่องต่อผู้อำนวยการโดยไม่ชักช้า

ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ผู้อำนวยการอาจดำเนินการตามความเหมาะสมเพื่อให้พยานได้รับการคุ้มครองชั่วคราวไปพลางก่อนก็ได้

ข้อ ๑๐ ให้ผู้อำนวยการตรวจสอบความถูกต้องของคำร้องตลอดจนเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ รวมทั้งอาจสอบถามข้อมูลและขอรายละเอียดเพิ่มเติมที่จำเป็นจากเจ้าพนักงานหรือผู้ยื่นคำร้องหรือบุคคลใด ๆ ตามที่เห็นสมควร รวมทั้งอาจแสวงหาข้อเท็จจริงใด ๆ ที่จำเป็นแก่การพิจารณาเกี่ยวกับการคุ้มครอง

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ผู้อำนวยการอาจมอบหมายให้ เจ้าพนักงาน หรือแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการให้ได้ข้อมูลก่อนก็ได้

ข้อ ๑๑ ให้ผู้อำนวยการจัดทำรายงานพร้อมความเห็นเสนอต่อเลขาธิการโดยเร็ว รายงานดังกล่าวต้องมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) ความเกี่ยวพันและความสำคัญของพยานที่มีต่อรูปคดี พฤติการณ์แห่งความไม่ปลอดภัยและความจำเป็นในการคุ้มครอง

(๒) วิธีการคุ้มครองที่เหมาะสมพร้อมรายละเอียดเกี่ยวกับสถานที่ แผนที่ตั้งเขต ระยะเวลางบประมาณและค่าใช้จ่าย เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบ ยานพาหนะ อาวุธ และเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ที่ใช้ในการคุ้มครองพยาน

ข้อ ๑๒ เพื่อให้การดำเนินการตามมาตรการคุ้มครองเบื้องต้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เลขาธิการจะสั่งให้ผู้อำนวยการรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ได้รับการคุ้มครอง วิธีการคุ้มครอง รวมทั้งให้มีการประเมินการคุ้มครองในเวลาใด ๆ ก็ได้

ข้อ ๑๓ เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อว่าพยานอาจไม่ได้รับความปลอดภัยเนื่องจากการที่พยานจะมาหรือได้มาให้ข้อเท็จจริง เบาะแส หรือข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำทุจริตในภาครัฐ ให้เลขาธิการมีคำสั่งจัดให้มีวิธีการคุ้มครองตามที่กำหนดในหมวด ๓ โดยกำหนดระยะเวลาการคุ้มครองตามที่เห็นควรคร่าวละไม่เกิน ๓ เดือน และรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกิน ๖ เดือน

ข้อ ๑๔ กรณีที่เลขาธิการเห็นว่าเรื่องกล่าวหาใดสมควรจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือแก่พยานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้มีมาตรการในการคุ้มครองพยาน โดยให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นพยานที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ทั้งนี้ ให้เสนอความเห็นด้วยว่าสมควรใช้มาตรการทั่วไปหรือมาตรการพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาสำหรับบุคคลดังกล่าวด้วย

หมวด ๓
วิธีการคุ้มครอง

ข้อ ๑๕ วิธีการคุ้มครองตามมาตราคุ้มครองเบื้องต้น ให้เจ้าพนักงานที่ได้รับมอบหมายดำเนินการให้การคุ้มครองความปลอดภัยให้เหมาะสมแก่สถานะและสภาพของพยาน และลักษณะของคดีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจเปลี่ยนแปลงการคุ้มครองความปลอดภัย โดยอาจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) จัดเจ้าพนักงานเป็นชุดคุ้มครองความปลอดภัยให้กับพยานหรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยานให้ได้รับความปลอดภัยอันเป็นผลมาจากการที่จะมาหรือได้มาเป็นพยาน

(๒) จัดให้พยานอยู่ในสถานที่เหมาะสมอันเป็นที่อยู่อาศัยประจำของพยานหรือของบุคคลอื่นที่พยานไว้วางใจ หรือที่ส่วนราชการของสำนักงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองพยานกำหนด โดยให้พยานได้รับความปลอดภัยมากที่สุด

(๓) ปกปิด และรักษาความลับที่เกี่ยวกับชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ ภาพ หรือข้อมูลอย่างอื่นที่สามารถระบุตัวพยานในการคุ้มครองความปลอดภัยพยาน

(๔) ดำเนินการอื่นใดเพื่อให้พยานได้รับความช่วยเหลือ หรือได้รับการคุ้มครองตามที่เห็นสมควร โดยอาจประสานงานกับหน่วยงานอื่นให้การคุ้มครองพยาน

ข้อ ๑๖ เจ้าพนักงานมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการคุ้มครองพยานตามระเบียบนี้

(๒) กำหนดการปฏิบัติของพยานเมื่ออยู่ในระหว่างการคุ้มครองและสภาพบังคับเมื่อฝ่าฝืน โดยให้พยานและผู้ได้รับความคุ้มครองลงนามในหนังสือดังกล่าวก่อนเริ่มการคุ้มครอง

(๓) เสนอเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกวิธีการคุ้มครองพยานทั้งหมดหรือบางส่วนต่อเลขาธิการในกรณีที่พฤติการณ์แห่งคดีเปลี่ยนแปลงไปหรือมีการฝ่าฝืนข้อกำหนด

(๔) รายงานผลการปฏิบัติต่อเลขาธิการทราบเดือนละหนึ่งครั้ง

(๕) รายงานเหตุอื่นใดที่สำคัญต่อเลขาธิการ เช่น การยุ่งเหยิงกับพยาน พยานหลบหนี หรือการฝ่าฝืนเงื่อนไขการคุ้มครองพยาน เป็นต้น

ในกรณีที่สำนักงานให้หน่วยงานอื่นดำเนินการคุ้มครองพยานตามข้อ ๑๕ (๔) ให้หน่วยงานนั้นดำเนินการตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม และให้สำนักงานติดตามผลการดำเนินการของหน่วยงานอื่นดังกล่าวด้วย

ข้อ ๑๗ ในกรณีที่พฤติการณ์แห่งคดีเปลี่ยนแปลงไป หรือมีการฝ่าฝืนวิธีการคุ้มครองพยานหรือฝ่าฝืนข้อกำหนด เมื่อเลขาธิการเห็นสมควรอาจมีคำสั่งยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงวิธีการหรือเงื่อนไขในการคุ้มครองพยานทั้งหมดหรือบางส่วน หรือมีคำสั่งประการใดตามความเหมาะสมได้ แล้วแจ้งเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบหรือหน่วยงานอื่นตามข้อ ๑๕ (๔) ทราบ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นต่อไป

หมวด ๔
การสิ้นสุดการคุ้มครอง

- ข้อ ๑๘ การคุ้มครองพยานตามระเบียบนี้สิ้นสุดลง เมื่อมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้
- (๑) พยานยื่นคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษรให้ยุติการคุ้มครอง
 - (๒) เมื่อกำหนดระยะเวลาในการคุ้มครองพยานสิ้นสุดลง
 - (๓) เมื่อพยานได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา
 - (๔) เมื่อเลขาธิการสั่งให้ยุติการคุ้มครองตามข้อ ๑๙
- ข้อ ๑๙ ให้เลขาธิการมีอำนาจสั่งให้ยุติการคุ้มครองพยาน เมื่อมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้
- (๑) เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าไม่มีเหตุที่จะให้การคุ้มครองพยานต่อไปแล้ว
 - (๒) เมื่อพยานฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือข้อกำหนดในการปฏิบัติโดยไม่มีเหตุอันควร
 - (๓) เมื่อการคุ้มครองพยานมิได้เป็นไปตามคำสั่งเลขาธิการ หรือมิได้เป็นไปอย่างคุ้มค่า
 - (๔) เมื่อพฤติการณ์หรือสภาพของพยานเปลี่ยนแปลงไป และไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้การคุ้มครองหรือมีอาจให้การคุ้มครองได้อีกต่อไป
 - (๕) เมื่อพยานไม่ยอมให้ถ้อยคำ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลโดยไม่มีเหตุอันควร
- ข้อ ๒๐ เมื่อการคุ้มครองพยานสิ้นสุดลง ให้เจ้าพนักงานจัดทำรายงานการคุ้มครองพยาน หรือสรุปผลการดำเนินการคุ้มครองพยาน เสนอเลขาธิการทราบ
- ข้อ ๒๑ กรณีปรากฏในภายหลังว่าพยานไม่มา ไม่ให้ถ้อยคำ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลโดยไม่มีเหตุอันควร หรือมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษพยานในความผิดฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ ความผิดฐานเบิกความอันเป็นเท็จในการพิจารณาคดีต่อศาล หรือความผิดฐานทำพยานหลักฐานอันเป็นเท็จในคดีที่บุคคลนั้นเป็นพยาน สำนักงานอาจดำเนินการให้บุคคลนั้นหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องคืนหรือชดใช้ค่าตอบแทนหรือค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองพยานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง แล้วแต่กรณี

หมวด ๕
การอุทธรณ์

ข้อ ๒๒ กรณีเลขาธิการมีคำสั่งไม่ให้พยานได้รับการคุ้มครองหรือการคุ้มครองยุติลงตามระเบียบนี้ ผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่ง

การอุทธรณ์คำสั่งจะทำด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้

ในกรณีที่อุทธรณ์ด้วยวาจา ให้เจ้าพนักงานบันทึกใจความไว้เป็นหลักฐานและให้ผู้อุทธรณ์ลงชื่อไว้

ข้อ ๒๓ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับอุทธรณ์แล้ว ให้พิจารณาและมีคำสั่งโดยไม่ชักช้า
คำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้เป็นที่สิ้นสุด

ประกาศ ณ วันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔

โสภณ จันทรมะ

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการให้รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับการให้ข้อมูล

เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

พ.ศ. ๒๕๕๔

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการให้รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ หรือข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ วรรคสอง และมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการให้รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๕๔”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“ประธานกรรมการ” หมายความว่า ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และให้หมายความรวมถึงประธานกรรมการด้วย

“คณะอนุกรรมการ” หมายความว่า คณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่งตั้งเพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

“คณะอนุกรรมการพิจารณารางวัลตอบแทน” หมายความว่า คณะอนุกรรมการพิจารณารางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

“บุคคล” หมายความว่า บุคคลธรรมดา นิติบุคคล หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน คณะบุคคล ชมรม หรือกลุ่มของบุคคลที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันไม่ว่าจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม

ข้อ ๔ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดตามระเบียบนี้ ให้เบิกจ่ายจากเงินงบประมาณของสำนักงาน

ข้อ ๕ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจตีความหรือวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้เป็นที่สุด

หมวด ๑

บุคคลที่จะได้รับการพิจารณาให้ได้รับรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใด

ข้อ ๖ บุคคลที่จะได้รับการพิจารณาให้ได้รับรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดจะต้องมีลักษณะดังนี้

(๑) เป็นผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูล หรือดำเนินการอย่างใด ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

(๒) เป็นบุคคลที่ได้เสนอความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ข้อ ๗ บุคคลที่จะได้รับการพิจารณาให้ได้รับรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดตามข้อ ๖ (๑) ต้องไม่มีลักษณะดังนี้

(๑) เป็นผู้ที่มีส่วนร่วมกระทำความผิดในเรื่องที่ตนให้ถ้อยคำ ทำคำร้อง ร้องทุกข์กล่าวโทษ แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูล

(๒) เคยได้รับรางวัลหรือประโยชน์อื่นใดจากการกระทำหรือการดำเนินการในเรื่องเดียวกันจากคณะกรรมการ ป.ป.ท.

(๓) เป็นการกระทำที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ

ข้อ ๘ บุคคลที่จะได้รับการพิจารณาให้ได้รับรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดตามข้อ ๖ (๒) ต้องไม่มีลักษณะดังนี้

(๑) เป็นผู้ไม่ดำรงตนอยู่ในศีลธรรม

(๒) เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกระทำนั้น

(๓) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการกระทำนั้น

หมวด ๒

การเสนอชื่อบุคคลที่สมควรได้รับรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใด

ข้อ ๙ ผู้มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลที่สมควรได้รับรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ได้แก่

(๑) กรรมการ

(๒) อนุกรรมการในคณะอนุกรรมการ

(๓) พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท.

ข้อ ๑๐ การเสนอชื่อบุคคลที่สมควรได้รับรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใด ให้เสนอรายชื่อต่อสำนักงาน เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณารางวัลตอบแทนได้พิจารณาหรือตรวจสอบบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ

ข้อ ๑๑ ในการเสนอรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. แล้วแต่กรณี อาจเสนอความเห็นว่าเป็นบุคคลใดได้กระทำการอันควรแก่การได้รับรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดต่อคณะกรรมการพิจารณารางวัลตอบแทนก็ได้

ข้อ ๑๒ คณะกรรมการพิจารณารางวัลตอบแทนอาจมอบหมายให้สำนักงาน พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ตรวจสอบบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ได้รับรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดให้เป็นไปตามระเบียบนี้ แล้วเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพิจารณารางวัลตอบแทนก็ได้

หมวด ๓

คณะกรรมการพิจารณารางวัลตอบแทน

ข้อ ๑๓ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณารางวัลตอบแทน ประกอบด้วย กรรมการที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน เลขานุการหรือรองเลขานุการที่ได้รับมอบหมาย หัวหน้าส่วนราชการในสำนักงานจำนวนไม่เกินสามคน และผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่งตั้งอีกไม่เกินสามคนเป็นอนุกรรมการ

ให้ผู้อำนวยการสำนักคุ้มครองและป้องกันเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่งตั้งพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. จำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ ๑๔ การประชุมของคณะกรรมการพิจารณารางวัลตอบแทนต้องมีอนุกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนอนุกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ถ้าประธานไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้อนุกรรมการที่มาประชุมเลือกอนุกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธาน และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับประธาน

การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก

ข้อ ๑๕ ให้คณะกรรมการพิจารณารางวัลตอบแทน มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) พิจารณา เสนอความเห็นการให้รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท.

(๒) มอบหมายให้สำนักงาน พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ตรวจสอบบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ

(๓) เรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริง และส่งมอบเอกสารที่อยู่ในความครอบครอง

(๔) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อระงับหรือรอกการจ่ายรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใด

(๕) ปฏิบัติการอื่นตามระเบียบนี้ หรือตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย

ข้อ ๑๖ การพิจารณาบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ได้รับรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใด คณะอนุกรรมการพิจารณารางวัลตอบแทนอาจขอให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อหรือผู้ที่เห็นสมควรมาให้คำอธิบายหรือชี้แจงเพิ่มเติมก็ได้

หมวด ๔

การพิจารณาให้รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใด

ข้อ ๑๗ การพิจารณาให้รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามข้อ ๖ ซึ่งได้กระทำการใด ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีลำดับชั้นดังนี้

(๑) รางวัลเชิดชูเกียรติอันดับหนึ่ง

(๒) รางวัลเชิดชูเกียรติอันดับสอง

การพิจารณาเพื่อจัดลำดับชั้นการให้รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดตามวรรคหนึ่งให้คำนึงถึงความเสี่ยง ระดับความยากของการกระทำที่เป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐประกอบด้วย

ข้อ ๑๘ การให้รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดชั้นรางวัลเชิดชูเกียรติอันดับหนึ่งให้พิจารณาจากการกระทำหรือการดำเนินการซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ดังนี้

(๑) เป็นผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดทางวินัยหรือทางอาญา หรือทั้งทางวินัยและทางอาญา

(๒) ดำเนินการหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นผลให้ได้ตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีหรือลงโทษ

(๓) สามารถบรรเทาความเสียหาย หรือป้องกันมิให้ผลประโยชน์ของรัฐสูญหายไป หรือทำให้ทางราชการได้รับชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่งซึ่งคำนวณเป็นเงินได้ตั้งแต่หนึ่งแสนบาทขึ้นไป

(๔) เสนอความเห็นและให้ข้อเสนอแนะ หรือมาตรการในการป้องกันการทุจริตในภาครัฐ เป็นผลให้คณะรัฐมนตรีมีการดำเนินการ หรือเป็นผลให้มีการนำไปปฏิบัติเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

การพิจารณารางวัลตอบแทนการกระทำอันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐชั้นรางวัลเชิดชูเกียรติอันดับหนึ่ง ให้มอบรางวัลเชิดชูเกียรติพร้อมใบประกาศเกียรติคุณ โดยอาจมีเงินรางวัลด้วยก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

ข้อ ๑๙ การให้รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดชั้นรางวัลเชิดชูเกียรติอันดับสอง ให้พิจารณาจากการกระทำหรือการดำเนินการซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐตามข้อ ๑๘ แต่ยังไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดให้เป็นการกระทำอันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในภาครัฐชั้นรางวัลเชิดชูเกียรติอันดับหนึ่ง

การพิจารณารางวัลตอบแทนการกระทำอันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในภาครัฐชั้นรางวัลเชิดชูเกียรติอันดับสอง ให้มอบรางวัลเชิดชูเกียรติพร้อมใบประกาศเกียรติคุณ โดยอาจมีเงินรางวัลด้วยก็ได้ แต่ต้องไม่เกินห้าพันบาท

ข้อ ๒๐ คณะอนุกรรมการพิจารณารางวัลตอบแทนอาจนำสิทธิประโยชน์อื่นใดตามกฎหมายอื่น มาพิจารณาเพื่อเสนอขอรับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวให้แก่บุคคลตามข้อ ๖ ด้วยก็ได้

ข้อ ๒๑ เมื่อคณะอนุกรรมการพิจารณารางวัลตอบแทนมีมติเห็นสมควรมอบรางวัลตอบแทน หรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามข้อ ๖ ซึ่งได้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ให้เสนอชื่อและการกระทำนั้นเพื่อขอ ความเห็นชอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท.

มติคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามวรรคหนึ่งให้ถือเป็นที่สุด

ข้อ ๒๒ ในการพิจารณารายงานการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมีมติ จัดให้มีรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลซึ่งได้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแส หรือข้อมูล หรือ กระทำการใด ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามที่เห็นสมควรก็ได้

ให้นำความในข้อ ๑๒ และข้อ ๑๖ มาใช้บังคับแก่การพิจารณาดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยอนุโลม

หมวด ๕

การขอรับรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใด

ข้อ ๒๓ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติเห็นสมควรมอบรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใด แก่บุคคลตามข้อ ๖ แล้ว ให้เลขาธิการแจ้งบุคคลดังกล่าวทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติ เพื่อขอรับรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด

กรณีบุคคลตามข้อ ๖ ถึงแก่ความตาย ให้ทายาทโดยธรรมมีสิทธิได้รับรางวัลตอบแทน หรือประโยชน์อื่นใดด้วย โดยให้นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

บทเฉพาะกาล

ข้อ ๒๔ การดำเนินการใด ๆ ของบุคคลตามข้อ ๖ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐและเกิดขึ้นก่อนที่ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับ ให้มีสิทธิได้รับรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดตามระเบียบนี้ด้วย

ประกาศ ณ วันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔
โสภณ จันทรมะ
ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยาน

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้อื่นไว้เป็นพยานเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ วรรคสอง และมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควรที่จะกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้อื่นไว้เป็นพยานได้

(๑) เรื่องที่เกิดในที่ลับ มีเหตุพิเศษ ยุ่งยากซับซ้อน หรือร้ายแรง

(๒) เรื่องที่มีการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานอย่างเต็มความสามารถแล้ว แต่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องนั้นได้

ข้อ ๒ ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐาน บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาอาจถูกกันไว้เป็นพยานได้โดยต้องมีลักษณะดังนี้

(๑) เป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์ หรือมีส่วนเกี่ยวข้อง หรือมีส่วนร่วมในการกระทำการทุจริตในภาครัฐ

(๒) บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่นั้นไม่ใช่ตัวการสำคัญ

(๓) ได้ให้การหรือให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่นที่เป็นตัวการสำคัญนั้น

(๔) เต็มใจหรือสมัครใจในการไปเบิกความเป็นพยานในชั้นศาล

ข้อ ๓ ในกรณีที่คณะอนุกรรมการที่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ที่ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานพิจารณาเห็นว่าเรื่องกล่าวหาที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่นั้นเข้าลักษณะตามข้อ ๑ และสามารถกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้อื่นไว้เป็นพยานตามข้อ ๒ ให้คณะอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. แล้วแต่กรณี เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณากันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่กระทำความผิดหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดน้อยที่สุดนั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีก็ได้

ข้อ ๔ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นชอบให้กักบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นพยานตามข้อ ๓ แล้วให้คณะอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. แล้วแต่กรณี แจ้งให้ผู้ที่ได้กักไว้เป็นพยานดังกล่าวทราบ และให้แจ้งด้วยว่าบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาจะต้องเบิกความตามที่ได้ให้การไว้

หากพยานตามวรรคหนึ่ง ไม่ไปเบิกความ หรือไปเบิกความแต่ไม่เป็นไปตามที่ให้การหรือให้ถ้อยคำไว้ หรือไปเบิกความเป็นพยานแต่ไม่เป็นประโยชน์ในการพิจารณา หรือเป็นปฏิปักษ์ ย่อมไม่ได้รับการกักไว้เป็นพยานและให้การกักบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นพยานสิ้นสุดลง

ข้อ ๕ กรณีผู้ที่ได้กักไว้เป็นพยานเป็นผู้ที่ยังไม่ได้ถูกแจ้งข้อกล่าวหา ให้คณะอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. แล้วแต่กรณี สอบปากคำบุคคลดังกล่าวไว้ในฐานะพยานแล้วทำการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานต่อไป

ข้อ ๖ กรณีผู้ที่ได้กักไว้เป็นพยานเป็นผู้ที่ถูกแจ้งข้อกล่าวหา และคณะอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. แล้วแต่กรณี สอบปากคำบุคคลดังกล่าวไว้ในฐานะผู้ถูกกล่าวหาแล้ว เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นชอบให้กักบุคคลดังกล่าวไว้เป็นพยาน ให้สอบปากคำบุคคลนั้นไว้ในฐานะพยาน โดยให้พยานยืนยันบันทึกถ้อยคำของตนเองที่ให้ไว้ในฐานะผู้ถูกกล่าวหาเป็นถ้อยคำของตนในฐานะพยาน และอาจจะสอบปากคำในรายละเอียดเพิ่มเติมในฐานะพยานได้

ข้อ ๗ ในการสอบปากคำบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่ได้กักไว้เป็นพยาน ให้ปฏิบัติดังนี้

(๑) พึงอาศัยถ้อยคำหรือข้อมูลจากผู้ที่ได้กักไว้เป็นพยานประกอบการแสวงหา รวบรวม และดำเนินการอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในการที่จะทราบรายละเอียดและพิสูจน์เกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นตัวการใหญ่หรือรายสำคัญ

(๒) พึงอาศัยถ้อยคำจากผู้ที่ได้กักไว้เป็นพยาน เพื่อแสวงหาให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่เป็นหลักแก่คดีได้ รวมทั้งสามารถแสวงหาพยานหลักฐานอื่นมาประกอบได้ โดยพยานหลักฐานประกอบนั้นต้องเป็นพยานหลักฐานที่เป็นอิสระแยกต่างหากจากถ้อยคำหรือข้อมูลจากผู้ที่ได้กักไว้เป็นพยานดังกล่าว และสามารถสนับสนุนพยานหลักฐานได้ในทางใดทางหนึ่ง โดยพยานหลักฐานประกอบที่ได้มานั้นต้องมีลักษณะที่แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยง สอดคล้องโดยชอบและสมเหตุสมผลกับถ้อยคำของผู้ที่ได้กักไว้เป็นพยาน

(๓) บันทึกให้ปรากฏว่าผู้ที่ได้กักไว้เป็นพยานเคยมีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหาอื่น ๆ มาก่อนหรือไม่

ข้อ ๘ ในการพิจารณากักบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นพยานและการสอบปากคำผู้ที่ได้กักไว้เป็นพยานตามประกาศนี้ ห้ามกระทำการใด ๆ อันเป็นการล่อลวงหรือขู่เข็ญ หรือให้สัญญาแก่ผู้ที่ได้กักไว้เป็นพยาน เพื่อจูงใจให้บุคคลดังกล่าวให้ถ้อยคำหรือข้อมูลในเรื่องที่กล่าวหา

ข้อ ๙ ในการจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้สรุปรายละเอียดการกระทำความผิดของบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่กักไว้เป็นพยานตามคำให้การที่ได้ให้การไว้ในการกระทำความผิดของผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าว โดยให้เหตุผลของการมีมติไม่ชี้มูลความผิดทางวินัยหรือความผิดทางอาญา เนื่องจากมีความเห็นในการกักบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวไว้เป็นพยานตามหลักเกณฑ์ในประกาศนี้

ข้อ ๑๐ ในกรณีมีเหตุอันควร คณะอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. แล้วแต่กรณี อาจจัดให้มีมาตรการคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสำหรับผู้ที่ได้กันไว้เป็นพยานก็ได้ ทั้งนี้ ให้ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการนั้น

ข้อ ๑๑ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รักษาการตามประกาศนี้ และให้มีอำนาจตีความหรือวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประกาศนี้

ทั้งนี้ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔

โสภณ จันทรมะ

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ



บันทึกข้อตกลง



สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
(สำนักงาน ป.ป.ช.)

ระหว่าง

กับ



สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
(สำนักงาน ป.ป.ท.)

เรื่อง ให้ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ช่วยราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
(สำนักงาน ป.ป.ช.) เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. จึงได้ทำบันทึกข้อตกลงไว้ดังนี้

ข้อ ๑. สำนักงาน ป.ป.ช. โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน
ป.ป.ท. โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ได้ตกลงกันให้ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ท. มา
ช่วยราชการสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม และให้ดำเนินการไต่สวน
ข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องที่ได้รับมอบหมายจนเสร็จสิ้น

ข้อ ๒. ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ท. ตามข้อ ๑. ได้แก่ ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ท.
ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามคำสั่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ ๔๘๕/๒๕๕๓
ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๓ และแต่งตั้งให้เป็นพนักงานไต่สวน ตามระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช.
ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการไต่สวนข้อเท็จจริงของพนักงานไต่สวน พ.ศ. ๒๕๕๐ ตามคำสั่งคณะกรรมการ
ป.ป.ช. ที่ ๕๗๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๓

/ข้อ ๓. เรื่องกล่าวหา...

ข้อ ๓. เรื่องกล่าวหาที่จะมอบหมายให้ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวน
ข้อเท็จจริง ได้แก่

(๑) เรื่องกล่าวหาที่อยู่ในอำนาจการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ
ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
พ.ศ.๒๕๕๑ แต่สำนักงาน ป.ป.ท. มีเหตุขัดข้องไม่อาจดำเนินการต่อเรื่องดังกล่าวได้ เนื่องจากยังไม่มี
แต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และสำนักงาน ป.ป.ท. ได้ส่งเรื่องให้สำนักงาน
ป.ป.ช. ดำเนินการ.

(๒) เรื่องกล่าวหานอกจาก (๑) ที่อยู่ระหว่างดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
โดยผู้ถูกกล่าวหาไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่
ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร

ในระยะเริ่มแรกสำนักงาน ป.ป.ช. จะส่งมอบเรื่องกล่าวหาตาม (๑)
ให้ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงก่อน แต่ในระยะต่อไป สำนักงาน ป.ป.ช. อาจส่ง
มอบเรื่องกล่าวหา ตาม (๒) ให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ก็ได้

ข้อ ๔. สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. ได้จัดให้มีศูนย์ประสานงานทำหน้าที่
ด้านการส่งมอบ - รับมอบเรื่องกล่าวหา ติดตาม ควบคุมเรื่องกล่าวหา ติดต่อประสานงานและปฏิบัติงาน
ด้านธุรการ ดังนี้

(๑) กลุ่มช่วยอำนวยความสะดวกบริหาร สำนักงาน ป.ป.ช. ทำหน้าที่
ศูนย์ประสานงานของสำนักงาน ป.ป.ช.

(๒) ศูนย์บริหารคดี สำนักงาน ป.ป.ท. ทำหน้าที่ศูนย์ประสานงานของ
สำนักงาน ป.ป.ท.

ทั้งนี้ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้จัดให้ห้องประชุม ๒๔๔ อาคาร ๒ สำนักงาน ป.ป.ช.
(สนามบินน้ำ) เป็นห้องประสานความร่วมมือระหว่างสำนักงาน ป.ป.ช. กับสำนักงาน ป.ป.ท.

ข้อ ๕. เมื่อสำนักงาน ป.ป.ช. ส่งมอบเรื่องกล่าวหาใดให้สำนักงาน ป.ป.ท. ดำเนินการ
ตามข้อตกลงแล้ว ให้สำนักงาน ป.ป.ท. ดำเนินการดังนี้

(๑) ศูนย์บริหารคดี ลงเลขรับทางธุรการแล้วบันทึกลงในสารบบ
เรื่องกล่าวหา

(๒) ศูนย์บริหารคดี ส่งมอบเรื่องกล่าวหาให้สำนักที่รับผิดชอบ ทั้งนี้
ตามโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของสำนักงาน ป.ป.ท. หรือตามที่เลขาธิการคณะกรรมการป.ป.ท.
จะเห็นสมควร เพื่อบอกหมายให้ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ท. ดำเนินการต่อไป

/ (๓) ให้ข้าราชการ ...

(๓) ให้ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ท. ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบเรื่องกล่าวหา ตาม (๒) ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น ตามนัยมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ครั้งที่ ๔/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ หรือดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการไต่สวนข้อเท็จจริงของพนักงานไต่สวน พ.ศ.๒๕๕๐ หรือตามระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ.๒๕๔๗ และตามระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ โดยใช้รูปแบบบันทึก รายงาน คำสั่ง หรือหนังสือต่าง ๆ ตามคู่มือปฏิบัติงานไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(๔) การเสนอบันทึก รายงาน คำสั่ง หรือหนังสือให้ผู้มีอำนาจพิจารณาหรือลงนามให้ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ท. เจ้าของเรื่อง เสนอผ่านสำนักที่สังกัดไปยังศูนย์บริหารคดี กลุ่มช่วยอำนวยความสะดวกนักบริหาร ตามลำดับ เพื่อเสนอให้เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับมอบหมาย พิจารณาหรือลงนามต่อไป และเมื่อผู้มีอำนาจได้พิจารณาหรือลงนามแล้ว ให้กลุ่มช่วยอำนวยความสะดวกนักบริหาร ส่งเรื่องให้ศูนย์บริหารคดี เพื่อส่งคืนให้สำนักต้นสังกัดและเจ้าของเรื่อง ตามลำดับเช่นเดียวกัน

(๕) บันทึก รายงาน คำสั่ง หรือหนังสือต่าง ๆ ตาม (๔) ให้ปฏิบัติตามระบบสารบรรณของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยใช้เลขที่หนังสือภายใน หนังสือภายนอก และชื่อส่วนราชการเจ้าของเรื่อง ตามผนวก ๑ แนบท้ายบันทึกข้อตกลงนี้

ข้อ ๖. ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น หรือไต่สวนข้อเท็จจริงตามบันทึกข้อตกลงนี้ ให้ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ท. มีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงาน ดังนี้

(๑) ค่าตอบแทนในฐานะอนุกรรมการ เลขานุการ หรือผู้ช่วยเลขานุการ ในคณะอนุกรรมการไต่สวน

(๒) ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ เว้นแต่การเดินทางโดยเครื่องบิน จะเบิกได้เฉพาะในกรณีเร่งด่วน โดยได้รับอนุมัติจากเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ที่เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย

(๓) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ข้อ ๗. ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่นอกที่ตั้งสำนักงานและจะต้องเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ให้ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ท. เจ้าของเรื่อง เสนอขออนุมัติการเดินทาง และค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจากเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ที่เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายก่อนการเดินทาง แล้วยื่นหลักฐานขอเบิกเงินจากสำนักงาน ป.ป.ช.

ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายตามระเบียบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การเดินทางไปราชการโดยรถยนต์ของทางราชการ ให้เดินทางโดยใช้รถยนต์ของสำนักงาน ป.ป.ท.

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการมีมติให้กรรมการ อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท.

หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เข้าร่วมดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการมีมติให้กรรมการ อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เข้าร่วมดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ วรรคสอง และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงออกประกาศไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในประกาศนี้

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และให้หมายความรวมถึงประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐด้วย

“คณะอนุกรรมการ” หมายความว่า คณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่งตั้งเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

“อนุกรรมการ” หมายความว่า อนุกรรมการในคณะอนุกรรมการ และให้หมายความรวมถึงประธานอนุกรรมการด้วย

ข้อ ๒ ก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้กรรมการ อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในเรื่องใด เสนอข้อเท็จจริงการมีส่วนได้เสียต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณามีมติ

ข้อ ๓ ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง หากปรากฏข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่า กรรมการ อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ผู้ใดมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในเรื่องใด คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมีมติให้ผู้นั้นเข้าร่วมดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงพิจารณา หรือวินิจฉัยเรื่องนั้น แล้วแต่กรณี

คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจให้โอกาสบุคคลตามวรรคหนึ่งชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถามได้ตามที่เห็นสมควรเพื่อพิจารณามีมติ

ข้อ ๔ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติให้กรรมการ อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. พ้นจากการเข้าร่วมดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้ถือว่าการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ได้ดำเนินการไปแล้วมีผลสมบูรณ์

ข้อ ๕ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติให้อนุกรรมการผู้ใดพ้นจากการเข้าร่วมดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ถ้ามิได้กระทบต่อองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการ และความเหมาะสมกับฐานะและระดับตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะไม่แต่งตั้งอนุกรรมการแทนก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ ให้อนุกรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ และให้ถือว่าคณะอนุกรรมการประกอบด้วยอนุกรรมการเท่าที่มีอยู่

ความในวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับกับกรณีที่อนุกรรมการคนใดขอถอนตัว หรือลาออกจากการเป็นอนุกรรมการ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ในระหว่างเป็นอนุกรรมการด้วยโดยอนุโลม

ข้อ ๖ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รักษาการตามประกาศนี้ และให้มีอำนาจตีความหรือวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประกาศนี้

ทั้งนี้ ให้มีผลตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔

โสภณ จันทรมะ

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ว่าด้วยการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ท.

พ.ศ. ๒๕๕๔

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดให้มีระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ท. พ.ศ. ๒๕๕๔”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“การประชุม” หมายความว่า การประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ท.

“ประธาน” หมายความว่า ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และให้หมายความรวมถึงประธานในที่ประชุมด้วย

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และให้หมายความรวมถึงประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐด้วย

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

“เลขานุการ” หมายความว่า เลขานุการในการประชุม

“ผู้ช่วยเลขานุการ” หมายความว่า ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ท. ที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่งตั้งเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ ๔ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจตีความหรือวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้

หมวด ๑

บททั่วไป

ข้อ ๕ ประธานมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) นัดประชุมและกำหนดระเบียบวาระการประชุม

(๒) ควบคุมและดำเนินการประชุมให้เป็นไปโดยเรียบร้อย

(๓) ออกคำสั่งใด ๆ ตามความจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยในการประชุม
(๔) วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการประชุม
(๕) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อดำเนินการตามมติที่ประชุม
(๖) ดำเนินการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติหรือตามที่กำหนดในระเบียบนี้
กรณีที่ประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่ประธานมอบหมายมีอำนาจ
นัดประชุมและกำหนดระเบียบวาระการประชุม

ข้อ ๖ ให้เลขานุการเป็นเลขานุการในการประชุม
กรณีเลขานุการไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ผู้รักษาราชการแทนหรือผู้ที่เลขานุการ
มอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทน ทำหน้าที่เป็นเลขานุการ

ข้อ ๗ เลขานุการมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้
(๑) แจ้งนัดประชุมตามคำสั่งของประธาน
(๒) จัดระเบียบวาระการประชุม และเอกสารประกอบที่เกี่ยวข้อง
(๓) รับผิดชอบและควบคุมการจัดทำรายงานการประชุม
(๔) แจ้งหรือยืนยันมติของที่ประชุมไปยังผู้เกี่ยวข้อง
(๕) จัดเก็บรักษาเอกสารทั้งปวงที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกับการประชุม
(๖) ดำเนินการอื่นใดตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ หรือตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท.
หรือประธานมอบหมาย

ข้อ ๘ การนัดประชุมต้องทำเป็นหนังสือและแจ้งให้กรรมการทุกคนทราบล่วงหน้าก่อนวัน
ประชุมไม่น้อยกว่าสามวัน เว้นแต่กรรมการนั้นจะได้ทราบวันนัดในที่ประชุมแล้ว กรณีดังกล่าว
จะทำหนังสือนัดประชุมเฉพาะกรรมการที่ไม่ได้มาประชุมก็ได้

ในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ประธานจะนัดประชุมเป็นอย่างอื่นก็ได้

ในกรณีที่มีเหตุอันควร ประธานอาจสั่งงดการประชุมตามทีนัดไว้แล้วก็ได้

ข้อ ๙ กรรมการจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่
อาจเข้าชื่อกันเพื่อขอให้ประธานบรรจุเรื่องใดเรื่องหนึ่งเข้าในระเบียบวาระการประชุมได้

เมื่อมีการขอให้บรรจุเรื่องใดเข้าในระเบียบวาระการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานบรรจุ
เรื่องนั้นเข้าในระเบียบวาระการประชุม

ข้อ ๑๐ ให้เลขานุการส่งระเบียบวาระการประชุมและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปพร้อมกับหนังสือ
นัดประชุม เว้นแต่กรณีมีเหตุจำเป็นอาจส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้ในภายหลังก็ได้ แต่ต้องส่งล่วงหน้า
ก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งวัน

ในกรณีที่มีระเบียบวาระการประชุมหรือเอกสารเพิ่มเติม ให้เลขานุการรีบดำเนินการส่งระเบียบ
วาระการประชุมหรือเอกสารดังกล่าวให้แก่กรรมการโดยเร็ว

ข้อ ๑๑ การจัดระเบียบวาระการประชุมให้จัดลำดับดังนี้

- (๑) เรื่องที่ประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบ
- (๒) เรื่องรับรองรายงานการประชุม
- (๓) เรื่องเพื่อทราบ
- (๔) เรื่องสืบเนื่องจากการประชุมครั้งก่อน
- (๕) เรื่องเสนอเพื่อพิจารณา
- (๖) เรื่องอื่น ๆ

ในกรณีที่ประธานเห็นสมควรจะจัดลำดับระเบียบวาระการประชุมให้แตกต่างจากที่กำหนดในวรรคหนึ่งก็ได้

หมวด ๒

การประชุม

ข้อ ๑๒ การประชุมต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุม

ถ้าประธานไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับประธาน

ข้อ ๑๓ ในการประชุม ให้เฉพาะประธาน กรรมการ เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการ และผู้ที่ได้รับอนุญาตจากประธานเข้าร่วมประชุม และให้ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานในการประชุมทุกครั้ง

ข้อ ๑๔ ในการประชุม ให้ดำเนินการประชุมตามลำดับระเบียบวาระการประชุมที่จัดไว้ เว้นแต่ที่ประชุมจะมีมติเป็นอย่างอื่น

เรื่องที่จัดตามระเบียบวาระการประชุมแล้ว ประธานจะถอนเรื่องออกจากวาระการประชุมได้ เมื่อที่ประชุมมีมติอนุญาตและให้บันทึกเหตุผลไว้ในรายงานการประชุม

ในกรณีมีเรื่องเร่งด่วนนอกเหนือจากระเบียบวาระการประชุม ประธานอาจมีคำสั่งให้นำเรื่องเร่งด่วนมาพิจารณาเพิ่มเติมได้นอกเหนือจากระเบียบวาระการประชุมที่ได้มีการกำหนดแล้ว โดยให้บันทึกความเห็นไว้ในรายงานการประชุมด้วย

ข้อ ๑๕ ในระหว่างการประชุม ห้ามมิให้ผู้ใดใช้เครื่องบันทึกเสียง เครื่องบันทึกภาพ หรือเครื่องมือสื่อสารใด ๆ เว้นแต่เพื่อประโยชน์ในการจัดทำรายงานการประชุม หรือได้รับอนุญาตจากประธาน

ในกรณีมีการบันทึกเสียงหรือบันทึกภาพเพื่อประโยชน์ในการจัดทำรายงานการประชุมให้เก็บรักษาเสียงหรือภาพไว้จนกว่าที่ประชุมได้พิจารณารับรองรายงานการประชุมครั้งนั้นแล้ว หรือจนกว่ากรรมการที่ได้ร่วมประชุมแต่มิได้ร่วมพิจารณารับรองรายงานการประชุมได้กลับมาร่วมประชุมและมีได้ ทักท้วง จึงอาจทำลายหรือลบเสียงหรือภาพดังกล่าวก็ได้

หมวด ๓
การลงมติ

ข้อ ๑๖ คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณา เข้าชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ท. เมื่อชี้แจงครบถ้วนแล้ว ให้ออกจากห้องประชุม หลังจากนั้นที่ประชุมจึงจะมีมติในเรื่องที่พิจารณา เว้นแต่ที่ประชุมจะให้อยู่เพื่อรับทราบมติของที่ประชุม

ข้อ ๑๗ การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมากของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ไม่ว่าเป็นการลงมติในการวินิจฉัยหรือให้ความเห็นชอบในเรื่องใด

กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

การออกเสียงลงมติให้กระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่ที่ประชุมจะมีมติให้ใช้วิธีการลงคะแนนลับ ส่วนวิธีการลงคะแนนลับให้เป็นไปตามที่ประธานกำหนด

ข้อ ๑๘ ประธานจะสั่งให้รวมหรือแยกประเด็นในการพิจารณาหรือลงมติกี่ก็ได้ เว้นแต่ที่ประชุมจะเห็นเป็นอย่างอื่น

ข้อ ๑๙ มติของคณะกรรมการให้มีผลทันที เว้นแต่คณะกรรมการจะมีมติเป็นอย่างอื่น

หมวด ๔

รายงานการประชุมและเอกสารการประชุม

ข้อ ๒๐ รายงานการประชุม อย่างน้อยต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(๑) รายชื่อกรรมการที่มาและไม่มาประชุม รวมทั้งรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุม

(๒) เรื่องที่ที่ประชุมพิจารณา

(๓) ความเห็นของที่ประชุม ถ้ามีความเห็นแย้งให้บันทึกความเห็นแย้งพร้อมทั้งเหตุผลไว้ในรายงานการประชุม และถ้ากรรมการฝ่ายข้างน้อยเสนอความเห็นแย้งเป็นหนังสือก็ให้บันทึกไว้ด้วย

(๔) มติของที่ประชุม

รายงานการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้เลขานุการจัดทำเป็นหนังสือ

ข้อ ๒๑ รายงานการประชุมครั้งใดที่กรรมการรับรองแล้ว ให้ประธานในการประชุมครั้งนั้น ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน แต่ถ้ามิได้มีการลงลายมือชื่อด้วยเหตุใด ๆ ให้เลขานุการบันทึกเหตุนั้นไว้

รายงานการประชุมที่กรรมการยังมิได้รับรองเพราะเหตุที่วาระของกรรมการสิ้นสุดลง ให้เลขานุการแจ้งเป็นหนังสือให้กรรมการที่พ้นวาระตรวจสอบความถูกต้อง แล้วให้เลขานุการบันทึกเหตุนั้นไว้ และเป็นผู้รับรองความถูกต้องของรายงานการประชุมนั้น

ข้อ ๒๒ ระเบียบวาระการประชุม เอกสารที่เกี่ยวข้อง และรายงานการประชุมให้เก็บรักษาไว้เป็นเอกสารลับในที่ปลอดภัยไม่น้อยกว่าสิบปี

การทำลายเอกสารให้เป็นที่ไปตามระเบียบว่าด้วยการนั้น
ระเบียบวาระการประชุม เอกสารที่เกี่ยวข้อง และรายงานการประชุมที่เกิดขึ้นก่อนระเบียบนี้
ใช้บังคับ ให้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง โดยอนุโลม

ประกาศ ณ วันที่ ๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔

โสภณ จันทรมะ

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวพิมพ์กานต์ ทิศอุ้น เกิดวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ.2529 ที่จังหวัดเชียงใหม่
สำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายที่โรงเรียนปรินส์รอยแยลส์วิทยาลัย จังหวัดเชียงใหม่
ปี พ.ศ. 2550 สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับสอง จากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ปี พ.ศ. 2551 สำเร็จการศึกษารัฐศาสตรบัณฑิต สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
จากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
ปี พ.ศ. 2552 สำเร็จการศึกษาเป็นเนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 62 และได้รับประกาศนียบัตรหลักสูตร
วิชาว่าความของสำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสภานายความ รุ่นที่ 34
ปี พ.ศ. 2553 ศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษาที่คณะนิติศาสตร์ สาขาวิชากฎหมายมหาชน
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย