

รูปแบบสำนักงาน ป.ป.ป. ในปัจจุบัน

ประวัติศาสตร์เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตซึ่งจะส่งผลกระทบต่อปัจจุบัน การศึกษาประวัติศาสตร์ย่อมมีประโยชน์ในการนำเอาส่วนดีมาแก้ไขเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเพื่อมิให้เกิดผลเสียหายเช่นในอดีตและสามารถวางแผนอุปสรรคไปได้

ประเทศไทยมีการจัดตั้งหน่วยงานในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน ในวงราชการมาแล้วหลายหน่วยงาน แต่ก็มี การยุบเลิกหรือเปลี่ยนแปลง ไปตามสภาวะ การณ ของบ้านเมืองตลอดจนอิทธิพลต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีหน่วยงานที่ทำ หน้าที่ในการปราบปรามการทุจริตประพตมิชอบในวงราชการ คือ สำนักงาน ป.ป.ป. ก่อนที่จะได้ศึกษาและวิเคราะห์ถึงรูปแบบสำนักงาน ป.ป.ป. ในปัจจุบันจะขอกล่าวถึง ประวัติความเป็นมาของหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในวงราชการก่อน ที่จะมีการก่อตั้งสำนักงาน ป.ป.ป. ขึ้น

ประวัติความเป็นมาของหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในประเทศไทย

การทุจริตในวงราชการ เป็นปัญหาสำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งในบรรดาปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในวงราชการ ซึ่งถ้าจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง อาจจัดได้ว่าเป็นปัญหาที่เป็นต้นเหตุ ของปัญหาอื่น ๆ ทั้งสิ้นถึงกับมีการให้ความเห็นว่า "การที่ประเทศชาติไม่เจริญก้าวหน้า ก็เพราะการทุจริตในวงราชการนี้เอง" ¹ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยจึงยึดถือ นโยบายในการจัดการบริหารมุ่งหวังหลวงเป็นนโยบายสำคัญนโยบายหนึ่งของรัฐบาล

¹ พวงเพชร สุรักคนักวิบูล และ สุพิศรา เพชรบุรี, ฉอราษมูรบังหลวงใน อดีตมีผลกระทบต่อการคอร์รัปชันของข้าราชการไทยในปัจจุบันจริงหรือ ? (กรุงเทพมหานคร : วารุณีการพิมพ์, 2519), หน้า 4.

อาจพิจารณาได้จากประวัติการจัดแบ่งส่วนราชการทั้งก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2475 พระมหากษัตริย์และรัฐบาลในสมัยนั้นและสมัยต่อ ๆ มา ก็ได้พยายามจัดให้มีส่วนราชการที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบทางค่านิยมและการปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง มีกฎหมายรับรองอำนาจและกำหนดหน้าที่ไว้ในกฎหมายหลายฉบับ โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับแรก พ.ศ. 2471 เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2472 นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจสอบเงินรายรับรายจ่ายของแผ่นดิน หรือบ่งแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีว่า เป็นไปตามงบประมาณประจำปี และตามความจริงหรือไม่ ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 และก่อนจัดตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2496 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.) เพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์และเรื่องนี้ได้มีการหารือในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2495 ว่า การสอบสวนข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตควรจะได้มีการปรับปรุงใหม่ให้เป็นองค์การหรือหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ทำนอง F.B.I. ของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี มีตำรวจของตนเอง มีอำนาจหน้าที่สอบสวนและจับกุมข้าราชการทุจริตได้ควาย และควรแก่กรรมนุเคราะห์ให้กำเนิดพิจารณาตัดสินคดีข้าราชการทุจริตได้รวดเร็วขึ้น จึงได้มีการจัดตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดินขึ้นเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2496 สังกัดทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง¹

¹ กรมฉ้อราษฎร์บังหลวง, แผ่นดินไทย เล่ม 1, หน้า 26.

กรมตรวจราชการแผ่นดินในสมัยนั้น มีหน้าที่ควบคุมดูแลสอดส่องให้การปฏิบัติราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบแบบแผนและนโยบายของรัฐบาลตลอดจนมติคณะรัฐมนตรีและคำสั่งนายกรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด เพื่อให้ราชการสำเร็จลุล่วงไปโดยรวดเร็วและประหยัด ปราศจากการทุจริตและการกระทำอันมีขอบทุกประการ เพื่อให้เกิดผลดีแก่ประเทศชาติและประชาชน สืบตามความมุ่งหมายของรัฐบาล ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเพิ่มเติมหน้าที่ของกรมตรวจราชการแผ่นดิน ให้ความควบคุมดูแลการปฏิบัติงานรวมทั้งองค์การและบริษัท (รัฐวิสาหกิจ) ที่อยู่ในความควบคุมของรัฐบาลด้วย หน่วยงานนี้ต่อมาได้ถูกยกยวดไว้ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อ พ.ศ. 2503 ด้วยเหตุผลทางการเมือง ¹

พร้อมกันนี้ใน พ.ศ. 2503 ก็ได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวแก่ภาษีอากร (ก.ต.ภ.) มีหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวแก่ภาษีอากรทำนองเดียวกับ Treasury Men ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีกฎหมายตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวแก่ภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ พ.ศ. 2503 เป็นหลักปฏิบัติ ²

ภายหลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 คณะปฏิวัติต้องการที่จะให้มีการปรับปรุงระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว มีการประสานงาน ลดหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนกัน เพื่อให้ราชการแผ่นดินดำเนินไปโดยประหยัด และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงให้รวมงานในหน้าที่ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เข้ากับงานของ ก.ต.ภ. และสำนักงานคณะกรรมการเรื่องราວรองทุกซ์ แล้วจัดตั้งเป็นหน่วยงานระดับกรมขึ้นใหม่ เรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) มีหน้าที่ตรวจและติดตามการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับกรณีการฉ้อราษฎร์บังหลวงขึ้นในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 และฉบับที่ 217 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 มีเดชาธิการ ก.ต.ป. เป็นผู้รับผิดชอบบริหารงาน

¹ การตรวจราชการแผ่นดินไทย เล่ม 1, หน้า 26

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 27



มีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวงกับได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ก.ค.ป. และสำนักงาน ก.ค.ป. ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 324 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2514 เป็นการรับรองอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายไว้ด้วย

มาในสมัยเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ได้มีการเรียกร้องประชาธิปไตย โดยนิสิต นักศึกษาและนักเรียน เป็นผลให้คณะกรรมการ ก.ค.ป. และสำนักงาน ก.ค.ป. ซึ่งมีอายุเพียงขวบปีเดียวต้องถูกยุบเลิกไปเพราะเหตุผลทางการเมือง เช่นเดียวกับ กรมตรวจราชการแผ่นดินด้วย¹

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า ปัญหาการคอร์รัปชันในวงราชการเป็น ปัญหาที่รัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัยพยายามแก้ไขโดยการจัดตั้งหน่วยงานโดยตรงขึ้นรับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในวงราชการและทุกหน่วยงานซึ่งได้รับการตั้งให้ดำเนินงานล้วนแต่สังกัดฝ่ายบริหารทั้งสิ้น แต่ก็มีอันต้องยุบหรือยกเลิกไปตามอิทธิพลทางการเมือง โดยเฉพาะจากความต้องการของฝ่ายบริหารเองหรือจากความผิดพลาดของฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจจะเป็นเพราะหน่วยงานนั้น ๆ เมื่อถึงขั้นมาแล้วดำเนินงานขัดผลประโยชน์ของฝ่ายบริหารขึ้นเมื่อหัวหน้าฝ่ายบริหารเองเป็นผู้คอร์รัปชันเสียเอง หรือเพราะผู้ที่เข้ามาเป็นหัวหน้าหน่วยงานนั้น ๆ กระทำการคอร์รัปชันเสียเอง ผลลงานที่ออกมาแทนที่จะเป็นผลดีกลับเป็นผลเสียและไม่ได้รับความสนับสนุนจากประชาชน ในที่สุด ก็จะเห็นได้จากบทความแสดงความคิดเห็นอย่างชัดเจนว่า "ผู้ที่อำนาจในรัฐบาล คอร์รัปชันเสียเอง (บางคน) ไม่เคยมีใครที่จะเสียสละเพื่อชาติอย่างแท้จริง มีแต่คิดจะ กอบโกยให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ อย่างดีก็เอาชาติมาบังหน้าเพื่อปิดบังความชั่วร้าย ของตัวเอง

¹ การฉ้อราษฎร์บังหลวง, แผ่นดินไทย เล่ม 1, หน้า 26-27.

นอกจากผู้มีอำนาจเหล่านี้ไม่ยอมเสียสละและโน้มน้าวที่ปราบคอร์รัปชันแล้ว ยังเป็นผู้กระทำคอร์รัปชันเสียเองด้วย เช่นกรณีของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พลเอกสุรจิต จารุเกษม

แม้รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งมีคำขวัญว่า "จงทำดี มีศีลธรรม ถอดความสัสดี" ก็มีไต่สวนคอร์รัปชัน

ดูเอาเถิดท่าน แม่ผู้บริหารระดับสูงยังกระทำไต่สวนขนาดนี้แล้วข้าราชการระดับ "กระจอก" จะเพิ่มเกร็ดถึงขนาดไหน" ¹

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ลงมติยุบ ก.ต.ป. เสีย นั้น มีบทความเกี่ยวกับเรื่องนี้หลายเรื่อง ผู้วิจัยใคร่หยิบยกมาแสดงในที่นี้สัก 1 บทความ ผู้เขียนบทความไว้วิเคราะห์การยุบเลิก ก.ต.ป. ว่าอาจเป็นเพราะสาเหตุ 2 ประการคือ ²

¹ ภาณุ นวลสนิท, "อุปสรรคในการปราบคอร์รัปชัน," สยามรัฐ (2 กรกฎาคม, 2517) : 5.

² วิทยา อภรณ์ศิริ, "ให้เขาทำกฎหมาย ก.ต.ป. ขึ้นมาบังคับ," สยามรัฐ (25 มีนาคม, 2517) : 7.

1. บรรดาพ่อค้าและข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหรือได้เสียในการหลีกเลี่ยงภาษีอากรหรือมีส่วนในการฉ้อราษฎร์บังหลวง ไม่ชอบงาน ก.ต.ป. เพราะเป็นงานที่ขัดขวางผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลเหล่านี้อย่างรุนแรง บุคคลประเภทนี้มีอิทธิพลในทางการเงินและมีพรรคพวกมาก จึงพยายามโจมตี ก.ต.ป. ทุกวิถีทาง ทั้งทางวาจาและทางหนังสือพิมพ์บางฉบับ ประกอบกับมีผู้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการฝ่ายการเมืองขณะนั้นคือ พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร เป็นบุคคลที่ประชาชนทั่วไปไม่ชอบเนื่องจากกระทำ ความไม่เที่ยงตรง ๆ ทั้งในทางการเมืองและการหาเงินมาเป็นประโยชน์ส่วนตัว จึงทำให้คนทั่วไปที่ไม่รู้ความจริงพากันเกลียดชัง ก.ต.ป. ตามไปด้วย

2. บุคคลเกือบทุกคนในคณะรัฐมนตรี อาจมิได้เคยสนใจและเคยอ่านกฎหมาย ก.ต.ป. มาก่อนว่าเป็นกฎหมายที่มีบัญญัติถึงหลักการและวิธีการตรวจสอบควบคุมงานของประเทศอื่นจะเป็นประโยชน์ที่ยิ่งใหญ่แก่ประเทศชาติอย่างไร เพียงใด เพียงแต่เห็นใคร่ครวญ เขาพูดเขาสื่อกันว่า ก.ต.ป. นั้นไม่ดีและเพื่อให้คนทั้งหลายเห็นว่าพวกท่านเป็นรัฐบาลของประชาชนเพื่อประชาชนอย่างแท้จริงท่านจึงพร้อมกันลงมติให้ยุบสภาของ ก.ต.ป. ตามข้อเสนอแนะด้วยดี การเอาใจประชาชนอย่างไม่มีขอบเขตเพื่อความนิยมทางการเมืองโดยไม่คำนึงให้รอบคอบถึงความเสียหายของบ้านเมือง

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า จุดอ่อนที่สำคัญมากที่ทำให้หน่วยงานที่ตั้งขึ้นเพื่อป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันในวงราชการนั้นเลื่อนหรือถูกยุบเลิกไป คือ

1. ไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง การทำงานตกอยู่ภายใต้การบงการของฝ่ายบริหารโดยตรง

2. บุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายบริหารนั้นไม่มีคุณสมบัติพอที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวได้

และจากเหตุผลดังกล่าวก่อให้เกิดแนวความคิดที่จะตั้งหน่วยงานในการป้องกัน และปราบปรามการคอร์รัปชันในวงราชการขึ้นมาใหม่โดยให้มีความอิสระและใ้บุคคลที่มีคุณสมบัติพร้อมมูลที่จะเข้ามาทำหน้าที่อันสำคัญยิ่งนี้ ดังจะเห็นได้จาก ในปี 2517 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ตราไว้ ณ วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 และตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังกล่าวมาตรา 66 ได้บัญญัติไว้ว่า

"รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพและพึงดำเนินการทุกทาง เพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ"

ผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตราที่นี้เองทำให้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ขึ้น¹

ทั้งนี้โดยหลังจากเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 ผ่านไปแล้ว รัฐบาลชุด นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2517 แต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานกรรมการ นายระกอบ หุตะสิงห์ นายสรเสวีญ โกรจิติ นายสุพจน์ สุชาธรรม เป็นกรรมการ พลตำรวจตรีอรลสิทธิ์ สัทธินทร เป็น กรรมการและเลขานุการ นายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็นกรรมการและช่วยเลขานุการแล้ว

¹ การฉ้อราษฎร์บังหลวง, แผ่นดินไทย เล่ม 1, หน้า 27-28.

ยังไม่เห็นมีการประชุม นายกรัฐมนตรีได้ลาออก แต่แล้วได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง วันที่ 2 กรกฎาคม 2517 นายกรัฐมนตรีจึงได้มีคำสั่งปรับปรุง คณะกรรมการ ป.ป.ป. ใหม่ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม นายสรรเสริญ ไกรจิติ นายสุทัศน์ สุชาธรรม เป็นกรรมการ พลตำรวจตรีอรุณสิทธิ์ สิริสุนทร เป็นกรรมการและเลขานุการ นายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ และต่อมาได้มีคำสั่งตั้งนายพิสุทธิ นิมนานเหมินท์ ผู้อำนวยการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการเพิ่ม¹

โดยที่การทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังกล่าว ปฏิบัติไปตามคำสั่งของ นายกรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) โดยไม่ได้มีกฎหมายรองรับ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ² ในขณะเดียวกันสมาชิกสภานิติบัญญัติ ก็ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวและเพื่อให้ดำเนินงานด้วยความเที่ยงธรรม และเป็นอิสระ กลุ่มสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติกลุ่มหนึ่งได้เริ่มพิจารณาในปัญหานี้อย่างจริงจัง และถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในคณะกรรมการวิสามัญ ของสภานิติบัญญัติเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับลงวันที่ 7 ตุลาคม 2517 โดยคณะกรรมการเห็นควร

¹ สำนักงาน ป.ป.ป. บันทึกผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. 2518, หน้า 1. (โรเนียว)

² สำนักงาน ป.ป.ป. บันทึกรายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ป. 2519, หน้า 1. (โรเนียว)

เพิ่มหมวดที่เรียกว่า ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวในส่วนที่หก แต่เมื่อร่างดังกล่าวไม่ได้รับความเห็นจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพราะเกรงว่าจะเป็นการทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติก้าวล่วงเข้ามาควบคุมงานราชการของฝ่ายบริหารเกินสมควรไป ต่อมาได้มีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. โดยรวมเอาร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ที่รัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ พันเอกสมศักดิ์ ศรีสังคม และนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ เสนอ และได้ผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ซึ่งได้มีการประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 92 ตอนที่ 52 วันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2518 โดยมีบทบัญญัติของกฎหมายรวมทั้งสิ้น 26 มาตราด้วยกัน¹

ครั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ในประวัติศาสตร์ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งหรือยุบเลิกหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในวงราชการเป็นผลมาจากอิทธิพลการเมืองและการควบคุมอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะกรณีที่จะจัดตั้งหน่วยงานผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในร่างรัฐธรรมนูญปี 2517 นั้นก็โดยมุ่งหวังจะนำระบบ Ombudsman มาใช้ในประเทศเช่นเดียวกันประเทศประชาธิปไตยในหลาย ๆ ประเทศ แกรงรัฐธรรมนูญเฉพาะในหมวดผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาถูกไป ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าในปี 2517 ระบบ Ombudsman มิได้มีการยอมรับอาจเป็นเพราะไม่เหมาะสมกับเหตุการณ์และสภาวะของประเทศไทย แต่อย่างไรก็ดี โครงสร้างของรูปแบบสำนักงาน ป.ป.ป. ซึ่งจะกล่าวต่อไปภายหน้าก็มีบางส่วนคล้ายคลึงกับระบบ Ombudsman ทั้งนี้เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะ

¹ คุรุยาละเอียกใน กมล สกลเสนา, "การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย," หน้า 97 - 99.

และเหตุการณ์ในขณะนั้นซึ่งเราจะเห็นได้ว่ารูปแบบขององค์การที่จัดตั้งมีส่วนสำคัญมาก จำเป็นจะต้องมีความเหมาะสมกับเหตุการณ์ภาวะของบ้านเมืองและเหมาะสมกับการดำเนินงาน

ดังนั้น ก่อนจะได้อศึกษาดังโครงสร้างรูปแบบสำนักงาน ป.ป.ป. ในปัจจุบัน จึงควรศึกษาดังประเภทโครงสร้างขององค์กร เพื่อให้เกิดความเข้าใจว่าควรจัดรูปแบบขององค์กรอย่างไรจึงจะเหมาะสมกับการดำเนินงาน

องค์กร คือ กลุ่มชนกลุ่มหนึ่งซึ่งรวมกันเพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น โดยทั่วไปบุคคลในองค์การจะมีข้อบังคับหรือข้อผูกพันทางสังคมอยู่ด้วยเสมอ คำว่า องค์การนี้มีผู้ให้ความหมายไว้ต่างกัน เช่น คณะกรรมการบัญญัติศัพท์ได้ให้ความหมายไว้ว่า "องค์การ" หมายถึง การจัดองค์การและการจัดระเบียบอันเป็นความหมายที่ใช้โดยทั่วไป สำหรับคำว่า "องค์การ" นี้ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้พินัยมไว้ว่าเป็น "ศูนย์กลางกิจการที่รวมประกอบกันขึ้นเป็นหน่วย" ฉะนั้น คำว่าองค์การจึงหมายถึง กิจการที่ประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยงาน ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารธุรกิจ เรียกว่า องค์การบริหารธุรกิจ ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการก็เรียกว่า องค์การบริหารราชการ ศาสตราจารย์ Marshall E. Dimock ได้ให้ความหมายขององค์การว่า คือ "การจัดระเบียบโดยการนำเอาส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมารวมกันในรูปของส่วนรวม เพื่อให้มีการใช้อำนาจบริหารงานและเป็นศูนย์อำนาจการให้งานดำเนินลุล่วง เป้าหมายที่กำหนดไว้"¹

¹สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (พระนคร : ไทยพัฒนาการพิมพ์, 2513), หน้า 264-266.

จากความหมายขององค์การที่ได้นำมาเสนอข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าองค์การนั้น ประกอบด้วยบุคคลจำนวนหนึ่ง ซึ่งยากแก่การที่จะติดต่อกันโดยตรง (face-to-face) ได้ จำต้องมีระเบียบแบบแผนขึ้นเพื่อเป็นหลักในการปฏิบัติต่อกัน ส่วนความซับซ้อนในการติดต่อกันนั้นจะมีเพียงไร ย่อมแล้วแต่ขนาด ภาระหน้าที่และความซับซ้อน (Complex) ขององค์การนั้น ๆ สำคัญสำคัญขององค์การที่ควรจะได้พิจารณาถึงก็คือ ลักษณะอันเป็นสากลขององค์การหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความจำเป็นที่ต้องมีระเบียบแบบแผนจัดแบ่งส่วนราชการ เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบต่อการปฏิบัติตามนโยบายให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ฉะนั้นจึงน่าจะได้อภิปรายลักษณะอันเป็นส่วนสำคัญของการจัดองค์การดังนี้ คือ 1

1. หน้าที่การงาน (Function) คือสิ่งซึ่งแสดงให้เห็นความแตกต่างกันของงานแต่ละอย่าง ส่วนการที่จะกำหนดหน้าที่การงานอย่างใดนั้น จะต้องให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การด้วย ดังนั้น หน้าที่การงานจึงหมายถึง การทำงานที่สามารถระบุได้ว่าเป็นงานประเภทใด มีความแตกต่างจากงานอื่น ๆ อย่างไรและสามารถทราบถึงวัตถุประสงค์หลักขององค์การนั้น ๆ ด้วย และสามารถแยกประเภทของลักษณะหน้าที่การงานออกเป็นส่วนใหญ่ ๆ ได้ 2 ประเภทคือ หน้าที่การงานฝ่ายจัดการ (Management Function)² กับหน้าที่การงานฝ่ายปฏิบัติการ (Operative Function)²

2. การแบ่งการทำงาน (Division of work) หมายถึง การแยกและหรือรวมงานที่มีลักษณะเหมือนกันเข้าไว้ด้วยกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการแบ่งการทำงาน

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 264 - 266.

² Edwin B. Flipp, Management : A Behavioral Approach. (Boston Mass : Allyn and Bacon, Inc, 1966), p. 103-104.

คือ การจัดของงานที่เป็นภาระหน้าที่การงานออกเป็นส่วน ๆ เพื่อแบ่งแยกกันทำงานตามลักษณะเฉพาะ (Specialization) และมีมือการทำงาน (skill) ของคน

3. หน่วยงานที่สำคัญขององค์การ หน่วยงานที่สำคัญขององค์การได้แก่ หน่วยงานหลัก (Line) กับหน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานอนุกรม (Auxiliary) การแบ่งแยกลักษณะของงานนี้ช่วยให้แยกงานออกตามลักษณะของงานให้เห็นเด่นชัดขึ้นและป้องกันการทำงานซ้ำซ้อนกัน อย่างไรก็ตามก็มีข้อที่ควรพิจารณาในการแยกหน่วยงานออกจากกันดังนี้ คือ

1) หน่วยงานหลัก (Line or line agency) หมายถึง หน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยตรงกับวัตถุประสงค์หลักขององค์การ และบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่ปฏิบัติงานในหน้าที่ขั้นแรกและโดยตรงต่อสายการบังคับบัญชา (Hierachy) ก็ถือว่าเป็นบุคคลในหน่วยงานหลัก (Line personnel) หน่วยงานหลักนี้มักจะทำหน้าที่ติดต่อกับผู้มารับบริการหรือสมาชิกขององค์การโดยตรง ตัวอย่างที่เห็นได้ง่ายก็คือ ในโรงพยาบาลหนึ่งบรรดาคนงาน พนักงาน สัมพันธ์วิธี รองผู้อำนวยการและผู้อำนวยการต่างเป็นบุคคลหน่วยงานหลักทั้งสิ้น

2) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff or staff agency) หมายถึง หน่วยงานช่วยให้หน่วยงานหลักสามารถปฏิบัติงานได้ จากตัวอย่างที่กล่าวในหน่วยงานหลัก จะเห็นว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเจ้าหน้าที่ (Personnel division) ไม่ใช่หน่วยงานหลักของโรงพยาบาลแห่งนั้น และเช่นกันหน่วยงานเกี่ยวกับการซ่อมบำรุง (Maintenance division) ก็ไม่ใช่หน่วยงานหลักของงาน เพราะทำหน้าที่รองแห่งวัตถุประสงค์หลักของโรงพยาบาล หน่วยงานที่ปรึกษานี้ยังแบ่งออกเป็นหน่วยงานที่ปรึกษา

ทางวิชาการ (Technical staff) เช่นหน่วยงานวิจัยและวางแผน เป็นต้น กับหน่วยงานที่ปรึกษาทางด้านการบริหาร (Service staff) ได้แก่ หน่วยงานบุคคล และหน่วยการเงิน

3) หน่วยงานอเนก (Auxiliary) หมายถึง หน่วยงานช่วยบริการ แก่หน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษา หน่วยงานอเนกนี้บางที่เรียกว่า House - Keeping agency ลักษณะของงานคานอเนกเป็นงานหน่วยธุรการและอำนวยความสะดวก เสี่ยงเป็นส่วนใหญ เช่น งานเลขานุการ งานสารบรรณ งานพัสดุ งานสวัสดิการ และงานอำนวยความสะดวกต่าง ๆ หน่วยงานอเนกนี้ไม่มีหน้าที่บริการแก่ลูกค้าขององค์กร และไม่มีหน้าที่บังคับบัญชาในหน่วยงานที่ปรึกษาแต่อย่างใด¹

4. สายการบังคับบัญชา (Chain of command) บางที่เรียกว่า Line of authority หรือ Hierarchy ก็มี สายการบังคับบัญชา หมายถึง ความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาในแต่ละองค์การ เพื่อแสดงให้เห็นว่าสัมพันธ์ภาพของการติดต่อสื่อสาร (Communication) จากผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้างานในแต่ละองค์การ แต่ละหน่วยงานมีลักษณะและทางเดินเป็นอย่างไร มีการควบคุมและการรับผิดชอบอย่างไร² เพราะสายการบังคับบัญชาจะเป็นเครื่องช่วยชี้ให้เห็นถึงตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบตลกันมาเป็นอย่างดี

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 271.

² James D. Mooney and Alan C. Reiley, The Principles of Organization, (New York ; Haper & Brothers, 1947), p. 14.

ขอควรสังเกตุที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การจัดสายการบังคับบัญชาของงาน จะทำให้สามารถทราบหรือพยากรณ์บทบาททำงานของหน่วยงานและความมีประสิทธิภาพในการทำงานขององค์การได้อย่างดี

ลักษณะของการจัดสายการบังคับบัญชาที่ดีควรประกอบด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

1) จำนวนระดับชั้น (Level) ของสายการบังคับบัญชาแต่ละสายไม่ควรให้มีจำนวนมากเกินไป เพราะจะทำให้ไม่สะดวกแก่การควบคุม ความคล่องตัวของงานที่ไหลจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งอาจช้าหรืออาจค้าง ณ จุดใดก็ได้ ถ้ามีระดับชั้นของสายการบังคับบัญชามากเกินไป

2) สายการบังคับบัญชาแต่ละสายงานควรมีลักษณะชัดเจนและสะดวกแก่การปฏิบัติงาน เช่น จะต้องแสดงให้เห็นโดยเด่นชัดว่า ใครเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งงานและจะต้องส่งไปยังผู้ใด ใครเป็นผู้รับผิดชอบ เป็นต้น การจัดสายการบังคับบัญชาให้ชัดเจนและง่าย จะทำให้การปฏิบัติงานสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น

3) สายการบังคับบัญชาไม่ควรให้มีการก้าวกาย ซ้อนกันหรือทับกัน เช่น งานอย่างหนึ่งก็ควรให้มีผู้รับผิดชอบเพียงคนเดียวและหรือในการสั่งงานก็เช่นกัน ถ้าจัดให้มีผู้สั่งงานได้หลายคนหลายตำแหน่งในงานอย่างเดียวกันแล้วงานก็จะเกิดการซ้อนและไม่ประสานกัน ทำให้งานช้ากว่าอาจเกิดความเสียหายได้¹

5. รูปร่างการบังคับบัญชา (Span of control) คือสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าผู้บังคับบัญชาคนหนึ่งมีขอบเขตของการรับผิดชอบบังคับบัญชาเพียงใด มีผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอยู่กี่คน หรือมีหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบบังคับบัญชาอยู่กี่หน่วยงาน ซึ่งจะทำให้

¹ สมพงษ์ เกษมสัน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 272.

ให้ทราบว่า ทรัพยากรบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชานั้นกว้างหรือแคบเพียงใด การจัด
 ทรัพยากรบังคับบัญชาให้ยาวหรือมากเกินไป อาจทำให้การควบคุมบังคับบัญชาไม่ได้ผล
 ดีเท่าที่ควร งานจะขาดประสิทธิภาพ มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการ
 การจัดทรัพยากรบังคับบัญชาไว้อย่างต่าง ๆ กัน เช่น ศาสตราจารย์ Edwin B. Flippo
 ได้ให้ความเห็นว่า การจัดทรัพยากรบังคับบัญชาควรจะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบเหล่านี้
 คือ ¹

- 1) ลักษณะของงานที่จะบังคับบัญชามีความซับซ้อนเพียงใด
- 2) ลักษณะความคล้ายคลึงกันของงานมีมากน้อยเพียงใด
- 3) ลักษณะของงานมีความเป็นอิสระต่อกันเพียงใด
- 4) สถานการณ์และความมั่นคงขององค์การ เป็นอย่างไร
- 5) ลักษณะและขนาดอันเป็นมาตรฐานของงานมีเพียงใด
- 6) ความสามารถของผู้บังคับบัญชา รวมทั้งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ
 พลังกาย พลังใจ และบุคลิกลักษณะของผู้บังคับบัญชาที่มีอยู่
- 7) ชี้อความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงาน

6. เอกภาพทางการบริหาร (Unity of command) ลักษณะอันเป็น
 เอกภาพของการบริหาร หมายถึง การบริหารงานที่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชามารวม
 อยู่ที่หนึ่งผู้ใดหรือคณะบุคคลคณะหนึ่งคณะใดโดยเด็ดขาด ทั้งนี้เพื่อป้องกันการเกิดความ
 รับผิดชอบ และการปฏิบัติงานก้าวก่าย การสั่งงานซ้ำหรือซ้อนกัน ดังนั้น หากจักให้
 อำนาจควบคุมและความรับผิดชอบต่อมารวมกันอยู่ ณ ที่หนึ่งที่ใด คือบุคคลใดหรือคณะ
 บุคคลใดได้ ก็ถือว่าการบริหารงานนั้น ๆ มีเอกภาพทางการบริหาร

¹ Flippo, op. cit., p.107 อ้างใน สมพงษ์ เกษมสัน,
 เรื่องเดียวกัน, หน้า 273.

7. ประเภทโครงสร้างขององค์การ (Types of organization structure)

โครงสร้างขององค์การนั้นเป็นผลจากการสร้างสรรค์รูปแบบขององค์การขึ้นมา เพื่อที่จะจัดให้ทราบแหล่งแห่งตำแหน่งและช่วยชี้แนะในการจัดจ้งานบุคคล เพื่อให้กิจการขององค์การดำเนินไปบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การจัดโครงสร้างขององค์การก็คือ การจัดตำแหน่ง แหล่งที่ของการทำงานของแต่ละบุคคลและนำเอาแต่ละส่วนขององค์การมาประสานกันเป็นส่วนรวม เพื่อสนองปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ดังนั้น โครงสร้างขององค์การจึงเป็นเครื่องมือของการบริหาร ในลักษณะที่เป็นมรรค (means) เพื่อนำไปสู่เป้าหมาย (end)

รูปแบบโครงสร้างขององค์การที่เป็นพื้นฐานโดยทั่วไปมีอยู่ 4 แบบ คือ

1. โครงสร้างองค์การแบบงานหลัก (Line organization structure)

โครงสร้างขององค์การแบบนี้มีลักษณะเป็นแบบธรรมดาทั่วไป การอำนวยความสะดวกและความคุ้มครอง มีสายการบังคับบัญชาโดยตรงมาจากนักบริหารหรือหัวหน้างานขององค์การ ไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาโดยตรง ลักษณะของหน่วยงานไม่สับสนซับซ้อน แต่ก็เป็นรูปแบบโครงสร้างที่เป็นพื้นฐานในการที่จะขยายองค์การออกไปได้ในอนาคตเมื่อมีความจำเป็น

แม้ว่าการแบ่งโครงสร้างขององค์การแบบงานหลักนี้จะขยายเปลี่ยนแปลงขึ้นก็ตาม แต่ลักษณะอันเป็นพื้นฐานก็ไม่เปลี่ยนแปลง เพื่อประโยชน์ในการนำแบบโครงสร้างนี้ไปใช้ปฏิบัติงานจึงสมควรจะไต่พิจารณาข้อดีและข้อเสียของการจัดโครงสร้างขององค์การแบบงานหลัก ดังนี้

ข้อดีของการจัดโครงสร้างองค์การแบบงานหลักมีดังนี้คือ

1. ลักษณะโครงสร้างเป็นแบบพื้นฐานง่ายต่อความเข้าใจ
2. สายการบังคับบัญชาแสดงให้เห็นโดยเด่นชัด
3. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบกระจ่างแจ้งพิจารณาได้โดยง่าย

4. สายการติดต่อเป็นไปอย่างรวดเร็ว
5. สามารถเปลี่ยนแปลงหรือขยายองค์การได้โดยไม่ยุ่งยาก
6. สะดวกแก่การควบคุม

ข้อเสียของการจัดโครงสร้างองค์การแบบงานหลัก คือ

1. ราชการทำงานตามลักษณะเฉพาะ (Specialization)
2. การดำเนินงานอาจไม่ครอบคลุมขอบเขตทั้งหมด เพราะถูกจำกัดโดยโครงสร้าง
3. หัวหน้างานไม่สามารถแบ่งภาระหน้าที่ไปยังผู้บังคับบัญชาชั้นรองได้ เพราะลักษณะการควบคุมเป็นไปโดยตรง
4. ขาดคำแนะนำในลักษณะก้าวหน้าจากหน่วยงานที่ปรึกษา¹

2. โครงสร้างองค์การแบบงานหลักและงานที่ปรึกษา (Line and staff Structure) การจัดโครงสร้างขององค์การแบบนี้เป็นผลมาจากวิวัฒนาการขององค์การซึ่งขยายตัวอย่างรวดเร็ว และเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี การจัดโครงสร้างขององค์การแบบนี้ช่วยแก้ปัญหาในเรื่องการขาดคำแนะนำ อันเป็นผลจากการศึกษาคนควาของหน่วยงานที่ปรึกษา (staff) ได้ และทำให้การบริหารงานขององค์การมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ขนาดขององค์การประเภทนี้มักใหญ่กว่าขนาดขององค์การที่จัดโครงสร้างตามแบบ Line Organization Structure

การจัดโครงสร้างขององค์การตามแบบ Line and Staff Structure นั้นนับว่าเป็นแบบที่ได้รับความนิยมกันมากในปัจจุบัน เพื่อประโยชน์ในการศึกษาควรจะพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียของการจัดโครงสร้างขององค์การแบบนี้ดังต่อไปนี้

¹ Flippo, op. cit., p. 143 อ้างใน สมพงษ์ เกษมสัน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 277 - 278.

ข้อดีการจัดโครงสร้างองค์การแบบงานหลักและงานที่ปรึกษา

1. มีหน่วยงานที่จะให้ข้อปรึกษาหารือโดยเฉพาะ
2. การบริหารงานมีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์มากขึ้น
3. ทำให้สายการบังคับบัญชาได้ผลดีขึ้น
4. มีการประสานงานกันดีขึ้น
5. เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของนักบริหาร

ข้อเสียของการจัดโครงสร้างองค์การแบบนี้ คือ

1. ทำให้การจัดองค์การมีลักษณะซับซ้อน (Complex) มากขึ้น
2. มักเกิดการขัดแย้งระหว่างงานกับหน่วยงานที่ปรึกษา
3. องค์การมีความคล่องตัวน้อย เมื่อเทียบกับโครงสร้างแบบงานหลัก โดยเฉพาะ
4. สายการบังคับบัญชามีชั้น การเดินของข่าวสารมักจะล่าช้า ¹

3. โครงสร้างองค์การแบบหน้าที่การทำงานเฉพาะ (Functionalized organization structure) การจัดโครงสร้างขององค์การแบบนี้ เป็นผลจากแนวความคิดของ Frederick W. Taylor ที่จะแบ่งหน่วยงานออกไปตามลักษณะเฉพาะของงานแต่ละชนิดที่ปฏิบัติจัดทำอยู่ โดยมอบอำนาจหน้าที่และหน่วยงานเฉพาะไปเสร็จเด็ดขาด หากพิจารณาเปรียบเทียบกับการจัดโครงสร้างแบบเฉพาะกับการจัดโครงสร้างแบบงานหลักและงานที่ปรึกษาแล้ว ก็จะเห็นว่า การจัดแบบที่ 1 นั้น

¹ Flippo, op. cit., p. 150. อ้างใน สมพงษ์ เกษมสิน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 280.

ทำให้ขาดหน่วยงานที่จะให้คำแนะนำปรึกษาค้นหาข้อเท็จจริงโดยเฉพาะ จึงได้เพิ่ม
 หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) ขึ้น แດหน้าที่ของหน่วยงานที่ปรึกษานี้มีเพียงให้คำแนะนำ
 คำปรึกษา และจัดทำข้อเสนอแนะเท่านั้น สำหรับโครงสร้างองค์การแบบหน้าที่การงาน
 เฉพาะนี้ ได้แยกหน่วยงานเฉพาะออกไปต่างหาก และแต่ละหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่
 เช่นเดียวกับหน่วยงานหลัก ดังนั้นโครงสร้างขององค์การในลักษณะนี้จึงทำให้หน่วยงาน
 เฉพาะแต่ละหน่วยมีผู้เชี่ยวชาญ (Specialist) และมีอำนาจหน้าที่สั่งการ
 (Command) ในหน่วยงานนั้นได้ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างแบบนี้ไม่สู้เป็นที่นิยมมากนัก
 โดยเฉพาะในวงการบริหารราชการ

ข้อดีของการจัดโครงสร้างองค์การแบบหน้าที่การงานเฉพาะ มีดังนี้ คือ

1. มีการใช้ประโยชน์เจ้าหน้าที่เฉพาะได้สูงสุด
2. งานในหน่วยงานเฉพาะรวดเร็วขึ้น เพราะมีอำนาจหน้าที่อยู่พร้อม
3. ทำให้แต่ละหน่วยงานเฉพาะมีความรับผิดชอบพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ
 (Accountability) ได้ดีขึ้น

ข้อเสียของการจัดโครงสร้างแบบหน้าที่การงานเฉพาะมีดังนี้คือ

1. ทำให้สายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ซากตอนไป
2. ทำให้เอกภาพของการบังคับบัญชา (Unity of command) น้อยไป
3. ทำให้ลักษณะการรวมอำนาจสูงสุดไว้ที่ส่วนกลางแคบแหวงเกินไป
4. การจัดองค์การมีลักษณะซับซ้อนและยุ่งยากมากขึ้น

4. การจัดโครงสร้างองค์การแบบคณะกรรมการ (Committees Organization structure) การจัดโครงสร้างองค์การแบบนี้แท้จริงเป็นเพียงคณะกรรมการที่เพิ่มเติมเข้าไปในรูปแบบโครงสร้างทั้ง 3 แบบที่กล่าวมาแล้วนั่นเอง

คณะกรรมการ คือ กลุ่มบุคคลคณะหนึ่งซึ่งทำหน้าที่พิจารณาปัญหาหรือประมวลความเห็นเพื่อเสนอแก่ฝ่ายดำเนินการ คณะกรรมการอาจตั้งขึ้นในสายของหน่วยงานหลักหรือหน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) ก็ได้ ¹

ความคิดเห็นเบื้องต้นในเรื่องของการใช้คณะกรรมการภายในองค์การนั้น นับได้ว่าสืบเนื่องมาจากนักทฤษฎีการบริหาร (Administrative Theorists) คณะกรรมการมีประโยชน์ในเรื่องของการสร้างความคิดสร้างสรรค์ การติดต่อสื่อสาร การจูงใจ ระบบประชาธิปไตย การประสานงาน การศึกษาและการให้คำแนะนำ คณะกรรมการอาจนำไปใช้ในกรณีที่ต้องการหลีกเลี่ยงการกระทำและความรับผิดชอบ ซึ่งจะไม่มี ความเหมาะสมเลยที่จะให้บุคคลใด บุคคลหนึ่งของการกระทำและมีความรับผิดชอบ เช่นนั้น ²

แต่ข้อเสียของคณะกรรมการก็คือ การตัดสินใจจะช้า การตัดสินใจจะเป็นการประนีประนอมเสียส่วนใหญ่ และยากต่อการที่จะกำหนดผู้รับผิดชอบ

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 280 - 282.

² หม่อมศรี นาวีการและ บุสดี ชุมาคม, องค์การ : ทฤษฎีและพฤติกรรม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เนต, 2520), หน้า 196 - 197.

ดังนั้น คณะกรรมการมีความเหมาะสมสำหรับการกำหนดนโยบาย แต่จะมีข้อเสียในเรื่องของความเป็นผู้นำและการตัดสินใจ ข้อดีและข้อเสียเหล่านี้จะต้องนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกันในแต่ละกรณี และเนื่องจากว่าคณะกรรมการอาจจะให้ประโยชน์ได้หลายอย่างด้วยกัน คณะกรรมการจึงเป็นเครื่องมือการบริหารที่ได้รับความนิยมมากอย่างหนึ่งในปัจจุบันนี้ ¹

8. แผนผังองค์การ (Organization charts)

ในการจัดองค์การนั้น แผนผังองค์การเป็นอุปกรณ์สำคัญอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้เกิดความเข้าใจในการอธิบายหรือชี้แจงเกี่ยวกับกิจกรรมขององค์การ เช่น การจัดองค์การออกตามลักษณะของโครงสร้างองค์การแบบใด ใครเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในองค์การนั้น มีสายการบังคับบัญชาและการติดต่อสื่อสารอย่างไรเป็นไปในลักษณะใด ข้อพึงระวังก็คือ แผนผังองค์การนั้นเป็นเพียงส่วนย่อยที่ช่วยแสดงให้ทราบถึงความสัมพันธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์การนั้น ๆ ²

โดยเหตุที่การจัดตั้งองค์การหนึ่งองค์การใดจำเป็นจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์การนั้น ก็เพื่อให้โครงสร้างขององค์การมีรูปแบบที่เหมาะสมสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การ ทั้งนี้เพื่อผลสำเร็จตรงตามเจตนารมณ์ที่ได้มีการจัดตั้งองค์การ

¹ สมยศ นาวิการและยุสดี ชุมาคม, องค์การ : ทฤษฎีและพฤติกรรม.
หน้า 197.

² รายละเอียดดู สมพงษ์ เกษมสัน, การบริหาร. หน้า 283 - 285.

ดังนี้ การที่จะจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ป. นั้น จำเป็นจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของสำนักงาน ป.ป.ป. ซึ่งสามารถหาได้จากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ป.

เจตนารมณ์พระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

1. มีความมุ่งหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เฉพาะเรื่องผลประโยชน์และทรัพย์สินเท่านั้น จากหมายเหตุท้าย พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ว่า "เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้คือ เนื่องด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นนโยบายที่สำคัญสำหรับรัฐบาลจะต้องดำเนินการต่อไปให้ได้อย่างจริงจัง และในการนี้สมควรที่จะมอบหมายภาระหน้าที่อันนี้ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงานและเพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไม่ตามมติของคณะกรรมการจึงจำเป็นต้องจัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้"¹ และจากการสัมภาษณ์ศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน ซึ่งเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ให้ความเห็นว่า กฎหมายฉบับนี้มุ่งป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เฉพาะเรื่องผลประโยชน์และทรัพย์สินเท่านั้น มิได้มีวัตถุประสงค์จะดำเนินงานในเรื่องความผิดทางอาญาและวินัยโดยทั่วไป²

¹ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ, เล่ม 92 ตอนที่ 52, (3 มีนาคม พ.ศ. 2518)

² กมล สกตเศรษฐา เรื่องเดียวกัน, หน้า 104.

2. เพื่อให้สำนักงาน ป.ป.ป. เป็นหน่วยงานพิเศษเสริมการทำงานหรือ
 ปรายปรายการทุจริตและประพฤติมิชอบของหน่วยงานคนสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
 ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. นี้ในส่วนเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย
 และอาญา ต่อการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นตกอยู่ในหลักการ
 ถ่วงดุลย์ (Check and Balance) โดยกำหนดหน้าที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ให้
 ดำเนินการสืบสวนสอบสวนพิจารณาชี้มูลการกระทำผิดแล้วส่งให้เจ้าพนักงานพิจารณา
 โทษทางวินัยหรือกรณีที่มีการสอบสวนพิจารณาพบว่ามีความผิดตามประมวลกฎหมาย
 อาญาหรือกฎหมายอื่น ที่จะต้องดำเนินคดีให้ส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจ
 ดำเนินคดี ดำเนินการต่อไปเป็นเรื่องที่กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนของการปฏิบัติไว้เพื่อ
 คุ้มครองให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามหลักการถ่วงดุลย์¹

3. วัตถุประสงค์ใหญ่อยู่ที่การดำเนินการป้องกัน เรื่องอื่นเป็นเรื่องเสริม
 และที่สำคัญที่สุดซึ่งหน่วยงานอื่น ๆ ไม่สามารถดำเนินการตามกฎหมายนั้นได้ คือ งาน
 ในมาตรา 20 ถ้าถูกคัดออกแล้วตามความรู้สึกกฎหมาย ป.ป.ป. ก็ไม่ต้องมี²
 ซึ่งหมายความว่า มาตรา 20 นั้นนับได้ว่าเป็นหัวใจของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ฉบับนี้
 เพราะเป็นมาตรการ ในการป้องกันและปรายปรายการร้ายผิดปกติซึ่งการร้าย
 โดยผิดปกติไม่สามารถที่จะพิสูจน์ได้โดยง่ายด้วยมาตรการกฎหมายทั่ว ๆ ไป จำเป็น
 ต้องให้อำนาจคณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ต้องสงสัยว่าร้าย

¹ รายงานผลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกัน
 และปรายปรายการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ประจำปีงบประมาณ 2523,
วารสารสำนักงาน ป.ป.ป. 4 ฉบับที่ 2 (ธันวาคม 2523) : 30-31.

² อุกฤษ มงคลนาวิน, "ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับงานป้องกันและปรายปราย
 คอร์ปชั่น", วารสารสำนักงาน ป.ป.ป. ฉบับที่ 1 ปีที่ 2 2521, : 32.

ผิดปกติแสดงทรัพย์สิน ตามที่พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 20 บัญญัติว่า " เมื่อมีพฤติการณ์แสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใคร่ร้ายผิดปกติ ให้คณะกรรมการพิจารณาสอบสวน และให้มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของคนตามรายการ วิธีการและระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ความปรากฏว่า ผู้นั้นร้ายผิดปกติและไม่สามารถแสดงได้ว่าร้ายขึ้นในทางที่ชอบให้ถือว่าผู้นั้นใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบให้คณะกรรมการ รายงานความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาล้างตั้งโทษไล่ออก

มติของคณะกรรมการวินิจฉัยว่า ผู้นั้นร้ายผิดปกติตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงอย่างน้อยสองในสามของกรรมการทั้งหมด

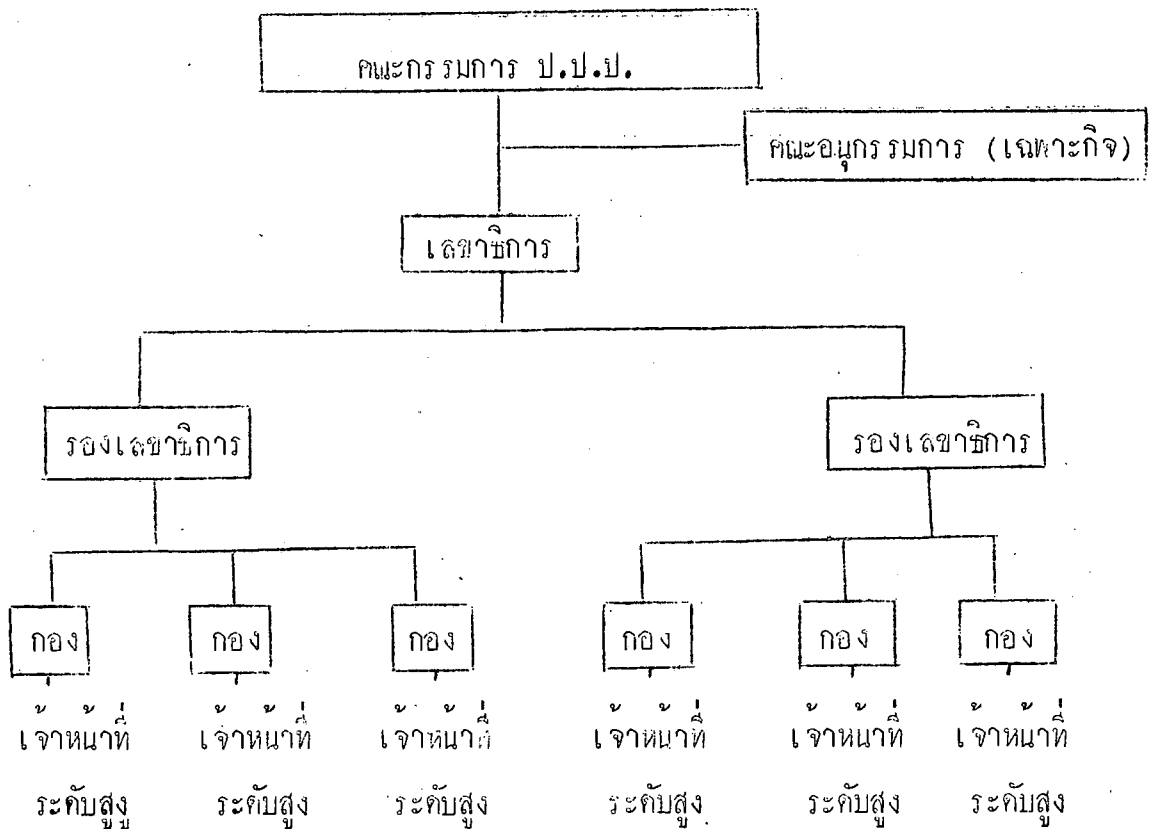
บรรดาทรัพย์สินที่คณะกรรมการวินิจฉัยว่า เป็นทรัพย์สินที่ร้ายขึ้นโดยผิดปกตินั้น ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยสั่งว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่ผู้นั้นจะแสดงให้เห็นว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นมาในทางที่ชอบ ในกรณีนี้ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม" และตามวรรค 3 ของมาตรา 20 นี้ได้ยกเว้นหลักนิติธรรมซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า "ถ้าใครกล่าวอ้างผู้นั้นนำสืบ" โดยหลักการการพิสูจน์ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกกล่าวหาว่านำสืบว่าทรัพย์สินที่ไถมาไถมาโดยชอบ ทั้งนี้โดยถือหลักว่ากฎหมายแผ่นดินคือระเบียบขึ้นเป็นกฎหมายพิเศษยกเว้นหลักกฎหมายทั่วไป

4. เพื่อให้สำนักงาน ป.ป.ป. เป็นหน่วยงานกลางของรัฐทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งสามารถทำการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่ายได้ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายนิติบัญญัติ ถ้าหากได้กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ¹

¹ ดูรายละเอียดใน กมธ. สกต.เจช่า, "การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย,"

5. มุ่งให้สำนักงาน ป.ป.ป. ดำเนินการโดยอิสระ มิใช่เป็นเครื่องมือของนักการเมืองแต่เป็นเครื่องมือในการบริการบ้านเมือง¹ ทั้งนี้จากการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาและสภาผู้แทน ตามที่พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. บัญญัติไว้ในมาตรา 4 และมาตรา 11

รูปแบบสำนักงาน ป.ป.ป. ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.



¹ อุกฤษ มงคลนาวิน, "ขอคิดเห็นเกี่ยวกับงานป้องกันและปราบปรามคอร์ปชั่น;" หน้า 29.

โดยเหตุที่พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษ (Lex specialis) เพราะเป็นกฎหมายที่มีข้อความที่ใช้บังคับจำกัดบุคคล คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น การศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบสำนักงาน ป.ป.ป. นอกจากจะอาศัยหลักการตีความตามตัวอักษรแล้ว จะได้นำหลักการตีความตามเจตนารมณ์มาช่วยขยายความหมายของกฎหมายที่มีถ้อยคำไม่ชัดเจนแน่นอน หรือมีความหมายได้หลายทาง เพื่อหยั่งทราบว่าถ้อยคำของบทบัญญัติของกฎหมาย มีความหมายอย่างไร โดยอาศัยเหตุผลท้ายหมายเหตุของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. บันทึก รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 32 วันศุกร์ที่ 24 มกราคม 2518 จากการสัมภาษณ์บุคคลผู้มีส่วนในการร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. และหลักเกณฑ์ของกฎหมายพิเศษ¹

1. รูปแบบการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ป.

ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ได้แบ่งหน่วยงานที่ทำหน้าที่นี้ไว้ 2 ส่วนคือ

¹ ดูรายละเอียดหลักเกณฑ์กฎหมายพิเศษและหลักการตีความในกฎหมาย ใน หยุค แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 6. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 102-103, 111-123.

1. คณะกรรมการ ป.ป.ป.
2. สำนักงาน ป.ป.ป.

ทั้งนี้โดยมีคณะกรรมการ ป.ป.ป. ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารและมีอนุกรรมการ และเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน ป.ป.ป. เป็นผู้ปฏิบัติงาน

คณะกรรมการ ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 4 วรรค 1 บัญญัติ ให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เรียกโดยย่อว่า "คณะกรรมการ ป.ป.ป." ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินเก้าคนกับเลขาธิการ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารูปแบบของฝ่ายบริหารตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. นี้ ได้จัดตั้งเป็นรูปแบบคณะกรรมการ และตามรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 32 ก็ได้มีการกล่าวถึงเหตุผลในการจัดตั้งฝ่ายบริหารอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการ แต่จากการศึกษาพอจะอนุมานเหตุผลที่จัดตั้งเป็นรูปแบบคณะกรรมการคือ

1. ภารกิจในการทำงาน คือ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบนั้น เป็นเรื่องสำคัญซึ่งเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ ดังนั้นในการทำงาน จึงต้องอาศัยความรอบคอบ ความซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งถ้าหากให้บุคคลคนเดียวทำหน้าที่ก็อาจเกิดความเสียหายได้ง่าย ทั้งนี้เพราะ อาศัยความคิดของคนคนเดียวตัดสินใจ อาจเกิดความผิดพลาดได้ง่าย

2. ลักษณะอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. โดยทั่วไป เช่น ตามมาตรา 19 มิใช่มีลักษณะอำนาจหน้าที่โดยเด็ดขาด แต่เป็นลักษณะอำนาจหน้าที่อย่างกว้าง ๆ โดยมุ่งหมายให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานในการตรวจสอบเบื้องต้น

แล้วส่งผลงานไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเพื่อพิจารณาคำเนินการต่อไป ไม่มีอำนาจลงโทษในตัวเอง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการศึกษาในปัญหาต่าง ๆ การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของการแสดงความคิดเห็นที่มีประโยชน์และสร้างสรรค์ ลักษณะดังกล่าวจึงเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะจัดอยู่ในรูปของคณะกรรมการมากกว่ารูปแบบใด ๆ และเป็นการสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย

3. เป็นการสอดคล้องกับหลักการจัดสร้างองค์การแบบคณะกรรมการ (Committees organization structure) เป็นกรณีที่ต้องทำการหลีกเลี่ยงการกระทำและความรับผิดชอบซึ่งไม่เหมาะสมที่จะมอบให้ เป็นหน้าที่ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด แม้จะมีข้อเสียซึ่งเกิดจากการล่าช้าในการตัดสินใจ แต่ลักษณะอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายก็มีได้มุ่งหมายให้มีอำนาจหน้าที่โดยเด็ดขาด

การแต่งตั้ง ประธานกรรมการและกรรมการ ให้แต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการจากบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์และความรู้ ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ ด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร (พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 4 วรรค 2)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายมีไคร่ระบุโดยชัดเจนว่า ประธานกรรมการและกรรมการจะได้รับการคัดเลือกจากผู้ใด แต่ในการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นั้นก็ได้ยอมรับว่าผู้ที่เสนอบุคคลเขามารับการแต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการและด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภานั้น ได้แก่ ฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาลนั่นเอง และตามข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ป. ทุกชุดก็ได้มีการคัดเลือกจากฝ่ายบริหารทั้งสิ้น เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ป. ชุดปัจจุบันมี นายกำธร พันธุ์ลาภ เป็นประธานกรรมการ และนายถาวร โพธิ์ทอง เป็นเลขาธิการ ก็ได้รับเสนอชื่อจากฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ชุด ๆ หนึ่ง พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี

จึงสรุปได้ว่า ที่มาของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มาจากฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล เป็นผู้เสนอและแต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร รูปแบบดังกล่าวนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่ายด้วยกันว่าจะสามารถดำเนินการได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพตามที่ได้มีการตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นมาหรือไม่

โดยที่เดิมร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอนั้น ตามมาตรา 4 บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ แต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี จึงเห็นได้ว่า ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีความมุ่งหมายที่จะให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารโดยแท้จริงในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในวงราชการ แต่ในชั้นคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ลงมติตั้งให้ทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายนี้โดยมีนายกิตติ สิ้นหน้ท เป็นประธานคณะกรรมการ ได้ทำการแก้ไขและเพิ่มเติมให้ประธานกรรมการและกรรมการให้แต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการจากบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความรู้ความชำนาญใน วิชาการหรือกิจการต่าง ๆ ด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ตามเสียงข้างมากของคณะกรรมการ โดยเสียงข้างน้อยของคณะกรรมการไม่เห็นด้วยโดยเห็นว่าการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการไม่ควรได้รับความเห็นชอบเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร แต่เพียงสภาเดียว ควรจะได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วย ซึ่งในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 36 นั้น ในวาระ 2 และ 3 ได้มีการอภิปรายและลงคะแนนเสียงเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการข้างน้อย จึงทำให้การแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร เหตุผลที่ทำให้รูปแบบการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ออกมาในรูปดังกล่าวนี้ จะเห็นได้จากคำอภิปรายของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ที่ได้อธิบาย

เหตุผลไว้ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ¹ คือ

- 1) เพื่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันกีดกันการค้าหรือแทรกแซงจากฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการที่จะให้กรรมการ ป.ป.ป. ออกจากตำแหน่ง เพราะว่าถ้าหากว่ากรรมการ ป.ป.ป. คนใดที่เข้มแข็ง ซื่อสัตย์ ทำการสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดก็ตามได้พบการทุจริต รายใหญ่เข้า สมมติว่ารัฐมนตรีนายใดนายหนึ่งก็ดี หรือว่าเป็นนายกรัฐมนตรีเอง กรรมการ ป.ป.ป. ผู้นั้นอาจจะถูกรัฐบาลเสนอให้สภายุแทนราษฎรซึ่งรัฐบาลคุมเสียงข้างมากให้ออกได้ง่าย ทั้งนี้ การแต่งตั้งและถอดถอนให้ออกจากตำแหน่งของคณะกรรมการสมควรที่จะให้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ดังเช่นในประเทศอังกฤษ การที่ผู้พิพากษานายใดจะถูกออกจากตำแหน่งนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสภาสามัญและสภาขุนนาง
- 2) เป็นการป้องกันคณะกรรมการจะเข้ามาเป็นฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเพราะฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลย่อมจะต้องได้รับสนับสนุนจากสมาชิกที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร เสนอ ดังนั้น ถ้าหากฝ่ายรัฐบาลเสนอผู้ใดเข้ามาเป็นกรรมการ ป.ป.ป. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ก็คงสนับสนุนผลก็คือ กรรมการ ป.ป.ป. ทั้งคณะเป็นพวกของรัฐบาล ซึ่งอาจจะค้ำหันทกได้ อาจจะไม่ค้ำบางบางคนก็ได้ และคนไม่ค้ำก็อาจจะได้รับการแต่งตั้งได้ จึงควรที่จะให้วุฒิสภาซึ่งเป็นสภาของคนกลางช่วยกันกีดกันกรองเอาเฉพาะคนดีมาเป็นคณะกรรมการ

¹ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. ทำหน้าที่รัฐสภาครั้งที่ 32/2518 เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2518, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2518), หน้า ก. 33/1 ก. 33/2 และ ฉ. 34/1.

3) เพื่อให้วุฒิสภาเป็นคนกลางช่วยวินิจฉัยถ้อยแถลงว่า ใครจะมาทำหน้าที่เป็นกรรมการ ป.ป.ป. และไม่เป็นการขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะเมื่อฝ่ายบริหารเสนอร่างข้อคณะกรรมการ ป.ป.ป. แล้วก็ต้องขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อนชั้นหนึ่ง เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาอีกชั้นหนึ่ง แต่จะให้ทั้งสองสภาประชุมร่วมกันให้ความเห็นชอบไม่ได้ เพราะไม่ใช่เรื่องเฉพาะที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้สภาทั้งสองประชุมร่วมกัน

คุณสมบัติของคณะกรรมการ ต้องเป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ ทั้งนี้ต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้จัดการ กรรมการที่ปรึกษา ทวิแทนหรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร (พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 4 วรรค 2 และ มาตรา 5) เค็มร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอนั้น ได้ห้ามข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำเป็นกรรมการ iva ด้วย แต่คณะกรรมการวิสามัญโดยเสียงส่วนมากและที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรกลับมีความเห็นว่าตามคุณสมบัติของคณะกรรมการนั้นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนั้นสามารถที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการ ได้ด้วย เหตุผลดังนี้

1) การสอบสวนของคณะกรรมการมีลักษณะเป็นงานประจำ งานตรวจสอบระบบงานประจำ ผู้ที่รู้ดีที่สุดและรู้ความสำคัญในระบบบริหารราชการแผ่นดินก็ได้แก่ข้าราชการ ซึ่งเคยทำงานมาก่อน

2) แม้จะเป็นการตรวจสอบภายใน ตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้แก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับข้าราชการประจำที่จะมีการช่วยเหลือพรรคพวกที่ถูกสอบสวนโดยมี มาตรา 16, 17.....ไว้¹

¹ ออมร จันทรมุขมณี, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, หน้า ปส.-ถ. 40/1-40/2.

3) ถ้าไม่ให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ เป็นกรรมการ ก็หมายความว่า ตามกฎหมายคนที่จะเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ป. นั้นจะมีอยู่ได้แต่ ข้าราชการบำนาญ หรือเจ้าหน้าที่ของมูลนิธิที่ไม่ได้ประกอบกิจกรรมเพื่อการค้ำหานั้นเอง คงมีแต่ผู้ที่ปลดเกษียณอายุไปแล้ว เท่านั้นที่จะได้รับการแต่งตั้ง¹

การดำรงตำแหน่ง ประธานกรรมการและกรรมการให้อยู่ในตำแหน่งมี กำหนดสองปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้อีกวาระหนึ่ง แต่จะแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่ง คัดต่อกันเกินกว่าสองวาระมิได้

ในกรณีที่ว่าการดำรงตำแหน่ง ของประธานกรรมการและกรรมการ ได้สิ้นสุด ลงในระหว่างปีสามัญประชุมรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร สิ้นอายุ หรือถูกยุบให้วาระ การดำรงตำแหน่งดังกล่าวขยายออกไปจนถึงวันประชุมครั้งแรกของสมัยประชุมรัฐสภา ครั้งถัดไป (พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 6

เหตุที่ได้มีการระบุเวลาการดำรงตำแหน่งไว้ดังนี้ ในที่ประชุมสภานิติบัญญัติ แห่งรัฐก็มิได้มีการอภิปรายแต่อย่างใด คงมีความเห็นชอบด้วย ทั้งนี้คงด้วยเหตุผล ดังนี้คือ

1) เป็นการป้องกันการหลอกลวง ซึ่งคงจะเป็นปกติวิสัยของมนุษย์ ผู้ซึ่งยังไม่ละกิเลส เมื่อได้รับอำนาจและใช้อำนาจและใช้อำนาจนาน ๆ เข้าก็จะมี ความรู้สึกว่าเขาคือมีอำนาจจะกดขี่คนใดอย่างไรหรือกระทำการใดก็ได้แก่ใจตนเอง หากได้คำนึงถึงไม่ว่าอำนาจนั้นคนใดมาอย่างไร

¹ ไพจิตร เอื้อทวีกุล, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ,

2) เป็นการสอดคล้องกับระบบประชาธิปไตยที่ต้องการให้ทุก ๆ คนมีสิทธิที่จะได้รับเลือกเข้ามาเป็นกรรมการ เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นเข้ามาทำงาน ทำให้ได้บุคคลซึ่งมีความตั้งใจและมีแนวความคิดที่ทันสมัยได้เข้ามารับใช้ประเทศชาติ ทำให้การทำงานดำเนินไปในทางสร้างสรรค์และมีประสิทธิภาพ

การพ้นจากตำแหน่ง นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว ประธานกรรมการและกรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- 1) ลาออก
- 2) มีพระบรมราชโองการให้ออกด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร
- 3) เป็นบุคคลล้มละลาย
- 4) เป็นบุคคลไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ
- 5) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 5
- 6) ได้รับความผิดอาญาโดยคำพิพากษาดังที่สุด เว้นแต่คดีที่เป็นความผิดสุภาพหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

เมื่อประธานกรรมการหรือกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ อาจมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้อื่นแทนด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ประธานกรรมการ หรือกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในกรณีอยู่ในตำแหน่งตามวาระของประธานกรรมการหรือกรรมการที่ตนแทน (พระราชบัญญัติ บ.ป.ป. มาตรา 7)

อนุกรรมการ โดยเหตุที่ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรมการนั้นมิใช่ว่าอย่างกว้างขวางจำเป็นจะต้องมีหน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) ช่วยเหลือ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 15 จึงบัญญัติว่า "คณะกรรมการจะตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาสอบสวนหรือปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้"

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การแต่งตั้งอนุกรรมการเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะตั้งบุคคลใดเป็นอนุกรรมการก็ได้ โดยมีได้มีการบัญญัติถึงคุณสมบัติ การดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้เมื่อพิจารณาตามล้อยคำอักษรของกฎหมายคงจะแปลความหมายได้ว่า กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้คณะกรรมการ เป็นผู้แต่งตั้งบุคคลใดก็ได้แล้วแต่ความเห็นชอบของคณะกรรมการ คุณสมบัติและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งก็แล้วแต่คณะกรรมการจะกำหนด ส่วนรูปแบบของอนุกรรมการนั้นจะเป็นแบบอนุกรรมการประจำหรืออนุกรรมการเฉพาะกิจนั้น กฎหมายมิได้บัญญัติและในที่ประชุมสภานิติบัญญัติก็ได้มีการอภิปรายในเรื่องนี้ แດอย่างใด แต่จากการสัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน (เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2525) ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ให้ความเห็นว่ากฎหมายนี้มุ่งจะให้คณะกรรมการแต่งตั้งเฉพาะอนุกรรมการเฉพาะกิจขึ้นเท่านั้น โดยกฎหมายให้คณะกรรมการมีรายชื่อของบุคคลที่มีความรู้ความสามารถหรือมีชื่อเสียงสุจริต เหล่านี้ไว้ เมื่อคณะกรรมการประสงค์จะใดคณะบุคคลอื่นเข้ามาช่วยเหลือในงานหนึ่งงานใดโดยเฉพาะจะได้แต่งตั้งบุคคลเหล่านั้นเข้ามาดำรงตำแหน่งอนุกรรมการปฏิบัติภารกิจช่วยเหลือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องนั้น ๆ โดยเฉพาะและให้ดำรงตำแหน่งเท่าที่ยังคงปฏิบัติงานอยู่เท่านั้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้คณะกรรมการมีคณะบุคคลอื่นที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาช่วยเหลืองานเฉพาะเรื่องเป็นเรื่อง ๆ ไป การแต่งตั้งคณะกรรมการจึงจำเป็นจะต้องแต่งตั้งใหม่จำนวนมากตามสัดส่วนงานที่คณะกรรมการต้องกระทำ เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการเป็นไปได้อย่างรวดเร็วมิให้ชักช้า เพราะการดำเนินงานของคณะกรรมการ หากมีความล่าช้ามากจะทำให้เกิดผลเสียขึ้นอย่างมาก

เจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 3 บัญญัติว่าให้หมายความ
ว่าข้าราชการในสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ
ซึ่งเลขาธิการ ได้แต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ และหมายความรวมถึง เลขาธิการ
ด้วย และมาตรา 10 บัญญัติว่า ให้มีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ
มิชอบในวงราชการ เรียกโดยย่อว่า "สำนักงาน ป.ป.ป." มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไป
ตามมติของคณะกรรมการและปฏิบัติงานราชการอื่น ๆ

เจ้าหน้าที่จึงเป็นข้าราชการในสำนักงาน ป.ป.ป. ได้รับการแต่งตั้งโดยเลขาธิการ
คณะกรรมการ ป.ป.ป. กฎหมายมิได้ระบุคุณสมบัติและการดำรงตำแหน่งเป็นอย่างไร แต่โดย
ที่สำนักงาน ป.ป.ป. เป็นส่วนราชการที่สังกัดอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่สำนักงาน
ป.ป.ป. จึงมีฐานะข้าราชการพลเรือน สังกัดอยู่กับสำนักงาน ป.ป.ป. สำนักนายกรัฐมนตรี
ในที่ประชุมสภานิติบัญญัติได้มีการแปรญัตติเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ไว้แต่อย่างใด แต่จากการ
สัมภาษณ์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน ได้ให้ความเห็นว่าโดยที่สำนักงาน ป.ป.ป. มีอำนาจ
หน้าที่อย่างกว้างขวางในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในวงราชการ มิได้มีอำนาจ
เด็ดขาดในตัวเอง แต่ต้องอาศัยความร่วมมือและการประสานงานจากหน่วยราชการอื่น
ดังนั้น ผลงานของคณะกรรมการจึงต้องมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะผลงานทางด้านการสืบสวน
สอบสวน ส่วนงานและความเห็นของคณะกรรมการที่ส่งไปยังหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่
ของรัฐถูกกล่าวหาตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 19 นั้นก็ได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่
ของเจ้าหน้าที่เป็นเบื้องต้น ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ป. โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่
สืบสวนสอบสวนจะต้องมีคุณสมบัติเป็นข้าราชการระดับสูงไม่ต่ำกว่าระดับ 6 มีความชำนาญงาน
ด้านการสืบสวนสอบสวนมาแล้วและควรเป็นผู้มีความรู้ทางนิติศาสตร์ เป็นอย่างดี

การดำรงตำแหน่งของเจ้าหน้าที่นั้น นอกจากจะดำรงตำแหน่งเท่าที่เลขาธิการคณะกรรมการแต่งตั้งแล้ว ยังอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2518 เช่น ข้าราชการทั่ว ๆ ไป

รูปแบบอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ป.

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

1. หน้าที่ของคณะกรรมการ พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 13 บัญญัติไว้ดังนี้ คือ
 - 1) เสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการต่อคณะรัฐมนตรี
 - 2) เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจใด ๆ จัดการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในสังกัดที่อยู่ในข่ายสงสัยว่าจะทุจริตแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนตามรายการ วิธีการ และกำหนดเวลาให้เห็นสมควร
 - 3) สืบสวนและสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงเมื่อมีผู้กล่าวหา ร้องเรียน หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ
 - 4) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
 - 5) รายงานผลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ พร้อมทั้งขอส่งเอกสารนายกรัฐมนตรีนครี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรภายในเดือนตุลาคมทุกปี แล้วพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปีนั้นต่อไป

2. อำนาจของคณะกรรมการ พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. บัญญัติไว้ดังนี้คือ

1) ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งประธานกรรมการมอบหมายมีอำนาจ คือ

มีหนังสือสอบถามส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใด ๆ

มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่ต้องสืบและสอบสวนมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งบัญชีเอกสารหรือวัตถุใด ๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนเพื่อประกอบการพิจารณาหรือแจ้งให้บุคคลใด ๆ ดังกล่าวให้ถ้อยคำหรือส่งบัญชีเอกสาร หรือวัตถุใด ๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนแก่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือเพื่อการนั้น (มาตรา 14)

2) คณะกรรมการจะตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาสอบสวนหรือปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้ (มาตรา 15)

3) ในการพิจารณาสอบสวนตามความในพระราชบัญญัตินี้ ถ้าคณะกรรมการเห็นว่ากรณีใดมีเหตุผลสมควรให้ส่งพักราชการหรือพักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาทำให้รายงานไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นสมควร สั่งให้พักทำให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาปฏิบัติตามความเห็นของคณะรัฐมนตรีทันที (มาตรา 18)

4) เมื่อมีเหตุการณ์แสดงว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติให้คณะกรรมการพิจารณาสอบสวนและให้ม้ออำนาจสั่งให้ผู้นั้นแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนตามรายการวิธีการและระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ความปรากฏว่าผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติ และไม่สามารถแสดงได้ว่าร่ำรวยขึ้นในทางที่ชอบให้ถือว่าผู้นั้นใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบให้คณะกรรมการ รายงานความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออก

มติของคณะกรรมการที่วินิจฉัยว่าผู้ยื่นคำร้องรายใดปกปิดตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงอย่างน้อยสองในสามของกรรมการทั้งหมด

บรรดาทรัพย์สินที่คณะกรรมการวินิจฉัยว่าเป็นทรัพย์สิน ที่รั่วรัวขึ้นโดยผิดปกตินั้น ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอศาล เพื่อให้ศาลวินิจฉัยสั่งว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่ผู้นั้นจะแสดงให้เห็นว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นมาในทางที่ชอบ ในกรณีนี้ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม (มาตรา 20)

ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่

ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ดังนี้ คือ .

- 1) การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ จะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ
- 2) การทุจริตหรือประพฤติมิชอบนั้นต้องอยู่ในวงราชการ
- 3) การสืบสวนสอบสวนการทุจริตหรือประพฤติมิชอบจะกระทำได้เฉพาะแต่ผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น
- 4) เมื่อสืบสวนสอบสวนแล้วได้ความว่าเป็นการทุจริตหรือประพฤติมิชอบก็ผู้มีความผิดทางวินัยและหรือทางอาญา
- 5) ในกรณีที่ผู้บุกรุกมีความผิดทางวินัย ต้องส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาดำเนินการทางวินัย คณะกรรมการจะดำเนินการทางวินัยกับผู้กระทำผิดเองมิได้
- 6) ในกรณีที่ผู้บุกรุกมีความผิดทางอาญา ต้องแจ้งตอพนักงานสอบสวนดำเนินคดี
- 7) การแสวงหาพยานหลักฐานกระทำได้เพียงมีหนังสือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งบัญชีเอกสารหรือวัตถุใด ๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนเท่านั้น จะเข้าไปตรวจค้น หรืออายัดพยานหลักฐานใด ๆ เองไม่ได้

8) คณะกรรมการไม่มีอำนาจจับกุม การจับกุมผู้กระทำความผิดในกรณีทุจริต ต่อตำแหน่งหน้าที่เป็นอำนาจของหน้าที่ฝ่ายอื่น เมื่อมีเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการอาจขอให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจับกุมผู้ต้องหาดังกล่าวได้ ซึ่งต้องกระทำในลักษณะของการร่วมมือประสานงาน

2. อำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการ มีอำนาจพิจารณาสอบสวนหรือปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 15) ตามกฎหมายและในการประชุมสภาที่มีบัญญัติมิได้มีการขยายความหรือระบุอำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการให้ชัดเจนทั้งนี้อาจเป็นเพราะอนุกรรมการ เป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการให้เข้ามาช่วยเหลือพิจารณา เสนอรายงานผลการพิจารณาสอบสวนหรือวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่และให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ดำเนินไปด้วยความรวดเร็ว รวมทั้งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ในด้านต่าง ๆ กฎหมายจึงให้อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการ โดยกฎหมายเปิดโอกาสให้คณะกรรมการแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมเข้ามาทำหน้าที่นี้ โดยไม่ได้รับคุณสมบัติหรือวาระการดำรงตำแหน่งของอนุกรรมการไว้ แต่อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการ ย่อมต้องอยู่ในกรอบของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หากกรณีใดคณะกรรมการไม่สามารถจะปฏิบัติได้เนื่องจากกรณีนั้นอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ อนุกรรมการก็ย่อมจะไม่สามารถปฏิบัติได้เช่นกัน ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการจึงขึ้นอยู่กับการมอบหมายของคณะกรรมการ แต่อยู่ในกรอบขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

3. อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มิได้แจกแจงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แต่อย่างใดคงมีแต่มาตรา 14 (2) บัญญัติให้เจ้าหน้าที่เป็นเพียงผู้สอบถามถ้อยคำกับรับบัญชี เอกสารหรือวัตถุจากบุคคลที่ได้รับหนังสือเรียกจากประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งประธานมอบหมาย แต่จากมาตรา 3 "เจ้าหน้าที่"

หมายความว่า ข้าราชการในสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งเลขาธิการได้แต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ และหมายรวมถึงเลขาธิการด้วย ประกอบกับมาตรา 10 ให้มีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เรียกโดยย่อว่า "สำนักงาน ป.ป.ป." มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการและปฏิบัติงานธุรการอื่น ๆ และจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าว สามารถที่จะแปลอธิบายความได้ว่าสำนักงาน ป.ป.ป. ดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการ สำนักงาน ป.ป.ป. ย่อมจะมีอำนาจหน้าที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และเมื่อเจ้าหน้าที่เป็นข้าราชการในสำนักงาน ป.ป.ป. ก็ย่อมจะปฏิบัติหน้าที่ได้ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ เช่นเดียวกัน ดังนั้น ลักษณะอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และอนุกรรมการจึงเป็นไปในทำนองเดียวกัน

หลักเกณฑ์การ ใ้ทฤษฎีถ่วงดุลย์ (Check and Balance) ในการปฏิบัติหน้าที่

จากลักษณะอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นเพียงผู้ดำเนินการเบื้องต้นในการเสนอมาตรการป้องกันการคอร์รัปชันให้ฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ และดำเนินการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา มิได้มีอำนาจลงโทษแต่อย่างใด เป็นการป้องกันคณะกรรมการทำคนเป็นศาลเสียเอง ทั้งนี้ก็เพราะได้ยึดหลักเกณฑ์การ ใ้ทฤษฎีการถ่วงดุลย์ (Check and Balance) ในการปฏิบัติภารกิจตามหลักการนี้ เพื่อให้มีการถ่วงดุลย์และยังให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาโดยเฉพาะถ้าพิจารณาในแง่ของการปกครองพนักงานฝ่ายปกครองคงจะเข้มงวดตัวย่อมควรต้องเอาความยุ่งยาก ความสลับซับซ้อนและปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานที่จำเป็นต้องเลี้ยงชีพให้งานบริการประชาชนได้สัมฤทธิ์ผลขึ้นมาประกอบการพิจารณาด้วยความมีผลพลาค่าง ๆ เกิดขึ้นเพราะเหตุใดโดยจงใจหรือโดยเหตุความวิสัยการทำงานมากก็อาจมีข้อผิดพลาดมาก แล้วยกมาเป็น



เหตุอันควรปราณี¹ และจากวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ดังกล่าว สามารถวิเคราะห์และศึกษาได้จากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการใน 3 กรณี ดังต่อไปนี้

1) กรณีเรื่องความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการได้รับการร้องเรียนหรือได้รับทราบเอาไว้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐหนึ่งผู้ใดมีพฤติกรรมอันมีมูลในการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เมื่อการสอบสวนได้ความว่า เรื่องราวที่สอบสวนนั้นมีมูลความผิดให้ประธานกรรมการส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่สอบสวนเสร็จ แล้วให้ประธานกรรมการรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบ เมื่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้รับเรื่องแล้วต้องดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง (พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 19) จะเห็นได้ว่าที่พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มิได้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา^{นั้นได้โดยตรง} และมีได้ให้ถือว่าสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนทางวินัย เช่นนี้ เพราะกฎหมายมุ่งหมายให้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ป. กับผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยให้สำนวนการสอบสวนพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นเพียงผลการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นนำไปประกอบการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาและพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการต่อไปตามอำนาจหน้าที่เท่านั้น โดยเข้าใจว่าผู้บังคับบัญชายุทธจะรับช่วงเอาไปดำเนินการต่อไป เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจคุ้มครองความผิดได้ตามกฎหมาย สำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงควรถือทั้งเป็น

¹ สุธี อากาศฤกษ์, "ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 17 เล่มที่ 3 (กรกฎาคม 2520), : 428 - 429.

หลักฐานได้ว่ามีมูลเพียงพอที่จะดำเนินการทางวินัยหรือทางอาญาต่อไป¹ และเป็นการมอบอำนาจในการวินิจฉัยลงโทษให้แก่ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเล็งเห็นว่าผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ใกล้ชิดที่สุดและเข้าใจการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆ กระทำผิดไปช่วยเหตุใดมากที่สุดซึ่งการกระทำบางอย่างอาจมีความจำเป็นต้องพิจาระเบียบ แต่ก็เพื่อประโยชน์ทางราชการและประชาชน

2) กรณีเรื่องความผิดทางอาญา ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 19 เมื่อคณะกรรมการ ใ้รับการร้องเรียนหรือได้รับทราบเองว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหนึ่งผู้ใด มีพฤติการณ์อันมีมูลในการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เมื่อการสอบสวนได้ความว่ากรณีเป็นความผิดทางอาญาคงก็ให้ประธานกรรมการ แจ้งต่อนักงานสอบสวนภายใน กำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่สอบสวนเสร็จ เมื่อพนักงานสอบสวนได้ดำเนินการ ไปประการใดแล้วให้แจ้งให้ประธานกรรมการทราบ เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มิได้ให้ถือว่าสำนักงานสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยกฎหมายมุ่งหมายให้มีการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ป. กับพนักงานสอบสวนจึงเพียงแต่ให้เอาผลการสอบสวนพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไปประกอบการพิจารณาของพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการต่อไปตามอำนาจหน้าที่เท่านั้น โดยเข้าใจว่าพนักงานสอบสวนย่อมจะรับช่วงเอาไปดำเนินการต่อไป เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็มีอำนาจชี้มูลความผิดได้ตามกฎหมาย สำนักงานสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงควรถือฟังเป็นหลักฐาน

¹ เรียม เกษสาคร, การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, เอกสารโรเนียว ประกอบการอบรมหลักสูตร "เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน ระดับ 3 - 4" (2-27 พฤศจิกายน 2524) หน้า 45.

ได้ว่ามีมูลเพียงพอที่จะดำเนินการทางอาญาต่อไป¹

3) กรณีเรื่องความร้ายแรงผิดปกติ ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 20 กฎหมายก็มุ่งหมายให้มีการตรวจดูด้วยอำนาจ เช่นเดียวกันโดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ทำหน้าที่สอบสวนพิจารณาเบื้องต้น เมื่อมีพฤติการณ์แสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร้ายแรงผิดปกติ ให้คณะกรรมการพิจารณาสอบสวนและให้มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนตามรายการ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ความปรากฏว่าผู้นั้นร้ายแรงผิดปกติและไม่สามารถแสดงได้ว่าร้ายแรงขึ้นในทางที่ชอบ ให้ถือว่าผู้นั้นใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ให้คณะกรรมการ รายงานความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออกและบรรเทาทรัพย์สินที่คณะกรรมการวินิจฉัยว่าเป็นทรัพย์สินที่ร้ายแรงขึ้นโดยผิดปกตินั้นให้พนักงานอัยการ ยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลวินิจฉัยสั่งว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่ผู้นั้นจะแสดงให้เห็นว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นมาในทางที่ชอบในกรณีนี้ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนี้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ทำการสอบสวนเบื้องต้นได้ความปรากฏว่าผู้นั้นร้ายแรงผิดปกติ กฎหมายมิได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ป. ลงโทษทางวินัยและริบทรัพย์สินได้แต่ให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้พิจารณาลงโทษทางวินัยและทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบนั้น อัยการจะยื่นคำร้องต่อศาลให้ศาลวินิจฉัยสั่งว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของแผ่นดิน อันเป็นการดำเนินการทางขบวนการยุติธรรมอีกส่วนหนึ่ง

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 20 นี้ มีลักษณะพิเศษและมีความสำคัญในการป้องกันคอร์ปชั่นในวงราชการ ได้ดีที่สุดซึ่งหน่วยงานอื่นไม่สามารถดำเนินการได้ตามกฎหมาย ความสำคัญของมาตรา 20 นี้มีเป็นหัวใจของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

¹ เรียม เกษสาคร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

(ในการดำเนินการดังกล่าวนี้ อาจมีปัญหาก่อนหน้าว่า อาจมีการวิ่งเต้นลบล้มคดีในชั้นพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการแล้วผลที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ดำเนินการมาจะไม่เสียเปล่าหรือ ในกรณีนี้สามารถแก้ไขได้โดยการที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ดำเนินการสอบสวนพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการผู้ทำการทุจริตผู้นั้น อันจะทำให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ ไม่กล้าทำการทุจริตในการดำเนินงานของตน).

ถ่วงงานในมาตรา 20 ถ้าถูกคัดออกแล้วตามความรู้สึกพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ก็ไม่ต้องมี¹ เพราะมีกฎหมายบัญญัติถึงการกระทำผิดคอร์ปชั่นในวงราชการอยู่แล้ว เช่น ตามประมวลกฎหมายอาญา หมวดว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นต้น แต่กฎหมายเหล่านี้ตกอยู่ภายใต้ข้อสันนิษฐานของกฎหมาย คือ ผู้ใดกล่าวอ้างผู้นำสืบ

ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ได้รับการคัดค้านไม่เห็นด้วย
ด้วยเหตุผลดังนี้คือ

1. เป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ในมาตรา 26, 27 และ 33 คือ

1) มาตรา 26 "บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้อำนาจการอันกฎหมายซึ่งใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้" กฎหมายรัฐธรรมนูญใช้คำว่า "กระทำการอันเป็นความผิด" ดังนั้นจะเป็นความผิดได้ก็จะต้องมีการกระทำที่กฎหมายจะลงโทษการกระทำที่ทุจริตต่อหน้าที่ก็เพราะมีการกระทำที่ทุจริต แต่การร้ายร้ายขึ้นโดยผิดปกติไม่มีการกระทำ เพราะการร้ายร้ายผิดปกตินี้อาจเป็นผลของการกระทำที่ทุจริตก็ได้ หรืออาจเกิดจากเหตุอื่น เช่น มารดาของภรรยาให้เงินจำนวนหนึ่งแก่สามี หรือการได้รับมรดกมากก็ทำให้ร้ายร้ายผิดปกติได้ แต่ไม่ได้เกิดขึ้นจากการทุจริต กฎหมายรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้มีการลงโทษเฉพาะเมื่อมีการกระทำอันเป็นการผิดกฎหมาย การร้ายร้ายโดยผิดปกติไม่ใช่อำนาจการกระทำจึงไม่ผิดกฎหมาย² แต่ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

¹ อุกฤษ มลคณาวิน, วารสารสำนักงาน ป.ป.ป., หน้า 32.

² ชานินทร์ กรัยวิเชียร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรแห่งชาติ, หน้า ช. 55/1.

มาตรา 20 กลับบัญญัติว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาไม่สามารถแสดงได้ว่าร้ายว้ย
ชั้นในทางที่ขอมให้ถือว่าผู้นั้นใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ

2) มาตรา 27 "ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลย
ไม่มีความผิด..." มาตราดังกล่าวนี้เป็นมาตราที่มีไว้เป็นประกันต่อทุก ๆ คนในชาติ มิให้
ถูกกลั่นแกล้งและต้องถูกลงโทษโดยที่ยังไม่สามารถพิสูจน์ความผิดได้ ผู้กล่าวหาจะต้องหา
หลักฐานมาแสดงว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยมีความผิดโดยประการที่พิสูจน์ตกอยู่แก่ผู้กล่าวหาเพื่อ
ให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยมีโอกาสต่อสู้นำพยานหลักฐานมาหักล้างพยานหลักฐานผู้กล่าวหาได้
เพราะถ้าหากให้ประการที่พิสูจน์ตกแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยแล้วเป็นการยากลำบากต่อ
จำเลยหรือผู้ต้องหาในการนำพยานหลักฐานมาต่อสู้ให้เชื่อว่าตนบริสุทธิ์เนื่องจากจำเลย
หรือผู้ต้องหาไม่อาจทราบได้ว่าผู้กล่าวหาหลักฐานอะไรที่มา แสดงให้เห็นว่าจำเลยหรือ
ผู้ต้องหาไม่มีความผิด แต่ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 20 ดังกล่าว กลับผลักดันการ
การพิสูจน์ตกแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนตามรายการ
วิธีการและระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด ถ้าไม่สามารถแสดงได้ว่าร้ายว้ยชั้นในทาง
ที่ขอมให้ถือว่าผู้นั้นใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งมีโทษไล่ออกสถานเดียว และในชั้นศาล
เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหานั้นก็คงแสดงให้เห็นว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นมาในทางที่ขอม
ถ้าแสดงไม่ได้ก็จะถูกศาลสั่งว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของแผ่นดิน

3) มาตรา 33 "สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินยอมได้รับความคุ้มครอง ขอม
เขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ยอมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย..." บทบัญญัติ
มาตรานี้มุ่งที่จะคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการ เป็นเจ้าของทรัพย์สินยอมต้องได้รับความคุ้มครอง
ตามกฎหมาย เป็นการสอดคล้องกับระบบทุนนิยมที่เคารพสิทธิส่วนบุคคลยินยอมให้บุคคลมีกรรม
สิทธิในทรัพย์สินได้แต่ก็โดยภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมาย คำว่า "คุ้มครอง" ตามมาตรานี้
หมายถึงสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไม่ถูกรบกวนควยและที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สิทธิใน

ทรัพย์สินนี้มีขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิยอมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น
 หมายเฉพาะการจำกัดสิทธิอะไรก็ได้ อะไรไม่ได้ และส่วนที่มีได้นั้นอยู่ในขอบเขตแห่ง
 สิทธิซึ่งหมายความว่า จะมีทรัพย์สินได้เท่าไร แต่กรณีที่จะบังคับให้บุคคลแสดงให้เห็นว่า
 เขามีทรัพย์สินเท่าไร ได้อย่างไร เป็นการรบกวนสิทธิบุคคลโดยตรง¹ จะทำได้
 ก็ต้องได้รับการยินยอมจากบุคคลนั้น ในกรณีที่เป็นข้าราชการถ้ามีการตั้งเงื่อนไขดังกล่าว
 ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 20 ก็ควรจะเป็นเงื่อนไขตั้งแต่แรกเข้ามารับราชการ
 อันจะเป็นการแสดงให้เห็นว่าบุคคลที่เข้ามารับราชการมีความยินยอมที่จะปฏิบัติตามมาตรา
 20 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. แสดงทรัพย์สินของตน และนอกจากนี้ยังเห็นว่าตาม
 พระราชบัญญัติมาตรา 23 ที่ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์
 และหนี้สินก็ขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 33 ด้วยเหตุผลดังกล่าวเช่นกัน

2. ตามมาตรา 20 เป็นอำนาจระหว่างคณะกรรมการกัมกับนายกรัฐมนตรีที่จะ
 ลงโทษไล่ออกจากราชการแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่สามารถแสดงได้ว่า
 รวยผิดปกตินั้นได้มาโดยทางที่ชอบ โดยกรณีวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติหรือไม่
 อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการเพียงมีเสียง 2 ใน 3 ของกรรมการทั้งหมดก็ถือว่าผู้นั้น
 ร่ำรวยผิดปกติแล้วและนายกรัฐมนตรีก็มีอำนาจสั่งลงโทษไล่ออก ทั้งนี้ ทำให้เจ้าหน้าที่
 ของรัฐผู้สุจริตอาจจะถูกกดดันแกัดงโค้งงายที่สุด กล่าวคือ ถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้สุจริต
 คนใดก็ตามไปทำการชดชวางต่อการประพฤติไม่ชอบของบุคคลสำคัญในทางราชการ เขา
 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคณะกรรมการ ป.ป.ป. นี้เองหรือของนายกรัฐมนตรีเองก็
 ก็อาจจะถูกสั่งให้ออกจากราชการโดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. กับนายกรัฐมนตรีที่ร่วมกัน
 ใช้อำนาจในมาตรานี้เป็นเครื่องมือ นอกจากนี้ การร่ำรวยผิดปกติจะเอาอะไรเป็นเครื่อง
 วัด นอกจากความพอใจของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เอง ที่สำคัญเป็นผลเสียของมาตรา

¹ ชมพู่ อรรถจินดา, รายงานการประเมินสถานการณ์ปีปฏิวัติแห่งชาติ, หน้า ศ. 48/1.

20 ก็คือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติ โดยมีคะแนนเสียงอย่างน้อย 2 ใน 3 ของกรรมการทั้งหมดและนายกรัฐมนตรี เห็นพ้อง ว่าจะพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออกแล้วผลเป็นที่สุด เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นถูกไล่ออกจะไม่สามารถ มีสิทธิอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้เลย แม้ต่อมาจะสามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าตนได้ทรัพย์สินมาโดยชอบก็ตาม¹

ความเห็นที่สนับสนุนให้มาตรา 20 โดยเห็นว่มาตรา 20 นี้เป็นมาตราที่สำคัญที่สุดและไม่เป็นการขัดรัฐธรรมนูญโดยให้เหตุผลดังนี้ คือ

1. ไม่ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา 26, 27 เพราะถือว่าพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. เป็นกฎหมายพิเศษยกเว้นหลักกฎหมายทั่วไป คือให้ผู้ที่ถูกกล่าวหาเป็นผู้นำสืบว่าทรัพย์สินที่ได้มานั้นได้มาโดยชอบ และถ้าพิสูจน์ไม่ได้ว่าร่ำรวยโดยสุจริตแล้วก็ถือว่าผู้นั้นกระทำการทุจริตมิชอบในหน้าที่ อันเป็นการสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการพนันและพระราชบัญญัติ

¹ ชานินทร์ ทรัพย์วิเชียร, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, หน้า

ศุลกากร¹ ซึ่งมีข้อสันนิษฐานทำนองเดียวกัน เช่น ตามพระราชบัญญัติการพนันใช้หลักสันนิษฐานว่าผู้ที่อยู่ในวงการพนัน เป็นผู้เล่นการพนันด้วย ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ถ้าจับได้ก็ต้องพิสูจน์ว่าตนไม่ได้เล่นการพนัน หรือในกฎหมายศุลกากรก็เช่นกันต้องพิสูจน์ว่าตนเองไม่ได้สำแดงเท็จ แต่เมื่อมาเกี่ยวข้องกับข้าราชการซึ่งเป็นผู้จักรกคของบ้านเมือง หากไม่จึงยกเว้นหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องข้อสันนิษฐานของกฎหมายไม่ได้ ในต่างประเทศยอมรับว่ากฎหมายแอนตี้คอร์รัปชันเป็นกฎหมายพิเศษ เป็นหลักยกเว้นของหลักกฎหมายทั่วไปและนำมาใช้บังคับ

¹ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 5 "ผู้ใดจักให้มีการเล่น ซึ่งตามปกติยอมพนันเอาเงินทองหรือทรัพย์สินอย่างอื่นแก่กัน ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นจักให้มีขึ้นเพื่อนำมาซึ่งผลประโยชน์แห่งตน และผู้ใดเขาเล่นอยู่ควยก็ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นพนันเอาเงินทรัพย์สินอย่างอื่น..."

มาตรา 6 "ผู้ใดอยู่ในวงการเล่นอันขัดต่อพระราชบัญญัติหรือขัดต่อข้อในกฎกระทรวงหรือใบอนุญาตซึ่งออกตามพระราชบัญญัตินี้ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นเล่นด้วยเงินแต่ผู้ซึ่งเพียงแต่ดูการเล่นในงานรื่นเริงสาธารณะหรือในงานนักขัตฤกษ์หรือในที่สาธารณะ" พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2499 มาตรา 100 "ในการฟ้องร้องคดีอันเกี่ยวกับของซึ่งต้องปิดเพราะไม่เสียภาษี ถ้าเพราะเหตุพึงรับโดยประการอื่นใดก็ดี ญาติเพื่อเอาค่าปรับตามพระราชบัญญัตินี้ก็ดี ถ้ามีข้อโต้เถียงเกิดขึ้นว่าค่าภาษีสำหรับของนั้น ๆ ได้ส่งชำระถูกต้องแล้วฤหาไม่ ฤหาของนั้น ๆ ให้นำเข้ามาได้ขนขึ้นจากเรือ ได้ส่งออก ได้บรรทุกลงเรือ ได้ย้ายขนไป ได้เก็บ ได้ขาย ฤได้จัดการอย่างอื่นโดยชอบด้วยกฎหมาย ฤหาไม่ไร้ทานว่าหน้าพิสูจนตกอยู่แก่จำเลยทุกรายไป"

ได้¹ แต่ถ้าให้คณะกรรมการเป็นฝ่ายพิสูจน์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้กระทำความผิดมาอย่างไร มีความร้ายแรงขึ้นมาอย่างไรเพียงไรแล้ว คณะกรรมการจะไปสืบไม่ได้เลยว่าเขาได้ทรัพย์สินมาอย่างไร อย่างเช่นตัวอย่างที่เป็นอยู่ในทุกวันนี้ ถ้าเราเอาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ธรรมดา เขาไปค้นหาหลักทรัพย์หรือหลักฐานว่าผู้ทุจริตมีทรัพย์สินมากมายได้มาอย่างไรแล้วคงไม่มีใครที่จะไปพิสูจน์ได้ว่าบุคคลนั้นทุจริตมาอย่างไร แต่ถ้าให้ภาระของบุคคลนั้นมีหน้าที่จะต้องพิสูจน์ว่าเขานั้นร้ายแรงมาได้อย่างไร ได้ทรัพย์สินมาโดยวิธีใดแล้ว ให้คณะกรรมการพิจารณาว่าเขาได้มานั้นได้มาโดยชอบอย่างไรหรือไม่ โดยให้ความเป็นธรรมแก่บุคคลนั้น ถ้าได้มาโดยสุจริตก็ยกให้ไป แต่ถ้าได้มาทุจริตก็ปฏิบัติไปตามกฎหมาย เช่นนี้จะทำให้ผู้กระทำความผิดมีความเกรงกลัว²

2. ไม่ใช้รัฐธรรมนูญ มาตรา 33 โดยเหตุว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา 33 บัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ชอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้ยอมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย" ดังนี้ รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินภายในกรอบของกฎหมาย และกฎหมายในที่นี้มีความหมายถึงกฎหมายที่มีศักดิ์ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ³ พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ก็อยู่ในความหมายของคำว่ากฎหมายดังกล่าว

¹ อุกฤษ มงคลนาวิน, วารสารสำนักงาน ป.ป.ป., หน้า 31.

² ประธาน ดวงรัตน์, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, หน้า พ. 58/1.

³ ชานินทร์ ทรัพย์วิเชียร, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, หน้า ร. 46/2 - ป.47/1.

3. กรณีที่จะเกิดผลเสียมีการก่อกวนแกว่งเจ้าหน้าที่ผู้สุจริตโดยการร่วมมือของ คณะกรรมการและนายกรัฐมนตรีนับเป็น เรื่องที่ยากมาก เพราะคณะกรรมการ เป็นบุคคล ที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นบุคคลที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ว่าเป็นคนซื่อสัตย์สุจริต และในการลงมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่าร้ายวียดปกติ หรือไม่ก็ตองใช้คะแนนเสียงอย่างน้อยถึง 2 ใน 3 ของคณะกรรมการทั้งหมดจึงเป็นการ ยากมากที่จะมีการร่วมมือกันระหว่างนายรัฐมนตรีและคณะกรรมการในการก่อกวนแกว่ง เจ้าหน้าที่ของรัฐหนึ่งผู้ใด

ส่วนหลักเกณฑ์ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร้ายวียดปกติหรือไม่ในที่ประชุมสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ มีความเห็นด้วยกับความคิดเห็นของท่านอาจารย์ ย่อมร จันทรมานูรณ์ ที่เสนอว่ามาตรการที่จะกำจัดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการและจะเป็นตัวชี้ นำนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นร้ายวียดปกติหรือไม่ก็โดยการแสดงทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 23 บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงทรัพย์สินและหนี้สินตามรายการวิธีการ และเวลาตามกำหนดในพระราชกฤษฎีกา เป็นหลักเกณฑ์ที่จะกำหนดได้แน่ชัดว่าเมื่อไร เป็นการร้ายวียดปกตินั้นขึ้นอยู่กับบัญชีทรัพย์สินและทรัพย์สินต่าง ๆ ที่จะต้องมีกรายงาน เข้ามาในขณะที่เริ่มตนเข้ารับราชการและอาจจะกรายงานการเพิ่มของทรัพย์สินเข้ามา เป็นระยะ ๆ เป็นต้นว่าทุก 1 ปี ถ้าหากไม่มีเงื่อนไขแล้วอำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่จะวินิจฉัยว่าผู้ใดร้ายวียดปกติย่อมไม่มีหลักเกณฑ์ตามมาตรา 20 จึงต้องควบคุม ไปกับการแสดงทรัพย์สิน (มาตรา 23) ในระยะเริ่มตนและทุกระยะเป็นต้นว่า 6 เดือน หรือ 1 ปี เมื่อมีทรัพย์สินเกิดขึ้นใหม่

กรณีการลงโทษไล่ออกเมื่อคณะกรรมการมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กล่าวหาว่า
 ร่ำรวยผิดปกติจริงแล้วและนายรัฐมนตรีได้พิจารณาลงโทษไล่ออกแล้ว ตามกฎหมายระบุ
 โทษทางวินัยเพียงอย่างเดียวคือ การไล่ออก ก็เพราะเป็นมาตรการพิเศษเป็นมาตรการ
 ที่ยอมรับกันอยู่ในกฎหมายของประเทศใกล้เคียงอื่น เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ สิงคโปร์
 สาธารณรัฐเกาหลี โดยเฉพาะสาธารณรัฐเกาหลี เมื่อเดือนมกราคม 2517 ประธานาธิบดี
 ได้สั่งไล่ออกจากการทั้งพลเรือนและทหารออกเป็นจำนวนถึง 600 กว่าคนภายในเวลาเพียง
 2 เดือน เพราะเหตุว่ามีข้อหาว่าร่ำรวยผิดปกติว่าทุจริตต่อหน้าที่ และเมื่อลงโทษไล่ออก
 แล้วต่อมาปรากฏว่าเมื่ออัยการฟ้องและศาลได้พิจารณาพิพากษาว่าทรัพย์สินนั้นได้มาโดยชอบ
 อันเป็นการขัดกับมติของคณะกรรมการที่อาจเป็นไปได้ เพราะดำเนินการทั้งสองอย่างแตกต่างกัน
 กันเพราะเป็นขบวนการทางการบริหารกับขบวนการทางยุติธรรม ถือได้ว่าเป็นธรรมดา
 ทั่วไป เพราะเคยปรากฏว่าศาลพิพากษาว่าไม่มีความผิด แต่ในขณะเดียวกัน ถ้าทาง
 ผู้บังคับบัญชาคนสังกัดเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นมีมติหมิ่นมองก็ยังไม่ให้ออกจากราชการได้¹
 ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 8 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงและ
 การทุจริตต่อหน้าที่ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์² กรณีเมื่อพิสูจน์ชัดแจ้งว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐบาล
 ได้กระทำความผิดตามมาตรา 8 นี้จริงก็อาจให้ออกหรือไล่ออกได้ แม้ว่าจะไม่มีการดำเนิน

¹ อุทก มงคลนาวัน, บันทึกรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ,
 หน้า 63/2.

² กฎหมายว่าด้วยการปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการทุจริตต่อหน้าที่
 (The prevention of Corruption Act, 1947) ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มาตรา 8
 "... เจ้าหน้าที่ผู้ใดมาซึ่งทรัพย์สินและหรือเงินมากมายไม่สมดุลงกับเงินเดือนและเงินได้
 อื่น ๆ ที่ชอบด้วยกฎหมายของตนไม่ว่าจะมีในนามของตนเองหรือบุคคลอื่น ข้อเท็จจริงนี้อาจ
 ถือเป็นมูลฐานที่จะให้ออกจากราชการได้..." สภาวิจัยแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน,
 หน้า 124.

คดีอาญาทางศาลฎีกา¹

จากข้อคัดค้านและสนับสนุนดังกล่าวเห็นได้ว่ายังก้ำกั๊กกันอยู่และในปัจจุบัน ปัญหาตามมาตรา 20 ก็ยังมีได้เกิดเป็นปัญหาฟ้องร้องให้ศาลได้พิพากษาคัดสินซึ่งยังคง มีความสงสัยอยู่ว่าพนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยสั่งว่าทรัพย์สินนั้น เป็นของแผ่นดิน และผู้นั้นไม่สามารถแสดงให้ศาลเห็นว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นมาในทางที่ชอบ ศาลจะสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินได้หรือไม่ แต่เมื่อคำนึงถึงเหตุผลของฝ่าย สนับสนุนและหลักข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ คือเหตุที่คงมีการจำกัดสิทธิ เสรีภาพ เพราะการใช้สิทธิเสรีภาพอย่างไม่มีข้อจำกัดจะทำให้บ้านเมืองไม่สงบ เว้นแต่ เสรีภาพบางประเภทที่ไม่อาจกระทบถึงบุคคลอื่น เช่น เสรีภาพในการคิด, เสรีภาพในการ นับถือศาสนา ในระบบรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในนี้มีข้อจำกัดดังนี้

1. ข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ (National Security) แต่เดิมเข้าใจว่า หมายถึงความมั่นคงทางทหาร แต่ปัจจุบันนี้ยอมรับว่าความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคมทางการเมือง เป็นความมั่นคงแห่งชาติด้วย เสรีภาพย่อมอยู่ภายใต้ข้อบังคับว่าต้อง ไม่ขัดความมั่นคงแห่งชาติ แต่ข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพที่อ้างความมั่นคง ควรทำในรูปกฎหมาย ซึ่งออกโดยสภานิติบัญญัติ จะออกมาโดยคำสั่ง คำบัญชาของคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด บุคคลหนึ่งไม่ได้

2. ข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อความสงบเรียบร้อยหรือรัฐประศาสนโยบาย (public policy) กฎหมายที่ออกมาใช้บังคับจำกัดให้เป็นไปตามนี้ ได้แก่ กฎหมายอาญา

¹ สภาวิจัยแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 124.

3. ข้อจำกัดศีลธรรมเสรีภาพเพื่อศีลธรรมอันดีของประชาชน (good morals) เช่น การป้องกันการทำนาศาสนา ความผิดของ ศาสนา เป็นต้น

4. ข้อจำกัดศีลธรรมเสรีภาพเพื่อคุ้มครองอนามยของบุคคลหรือสังคม ได้แก่ กฎหมายผังเมือง กฎหมายควบคุมโรงงานอุตสาหกรรม กฎหมายควบคุมโสเภณี เป็นต้น

สำหรับวิธีการจำกัดศีลธรรมเสรีภาพทำได้ 3 วิธีคือ

1. ต้องทำเป็นกฎหมายเสมอ หรือ
2. บางกรณีอาจไม่ทำในรูปกฎหมายแต่ทำในรูปอื่น คือ การกำหนดหน้าที่ (duty) ขึ้นอยู่กับศีลธรรมเสรีภาพ
3. ใช้วิธี self - restraint คือการรู้จักยับยั้งจิตใจตนเอง เป็นเรื่องที่จะต้องมีการให้ประชาชนรู้จักยับยั้งหรือถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติด้วยตนเอง¹

พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงแห่งชาตินั้นเอง (ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 1 แล้ว) ทั้งนี้มาตรการในการแสดงทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 20 และ 23 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. นั้น จึงเป็นข้อจำกัดศีลธรรมเสรีภาพเพื่อความมั่นคงแห่งชาติอยู่ในหลักข้อจำกัดศีลธรรมเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวและออกเป็นพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. สอดคล้องกับวิธีการจำกัดศีลธรรมเสรีภาพ และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

¹ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร : แสงสุทธิการพิมพ์, 2524), หน้า 347-348.

พ.ศ. 2521 มาตรา 33 "สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ชอบเขต
 แห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย" สอดคล้องกับ
 หลักข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ การที่ให้ชอบเขตและการจำกัดสิทธิเป็นไปตาม
 บทบัญญัติแห่งกฎหมายก็คงจะ เพื่อเป็นหลักประกันของประชาชนเพราะกฎหมายออกโดยฝ่าย
 นิติบัญญัติ ซึ่งมีผู้แทนของราษฎรทำหน้าที่อยู่ ดังนั้นกฎหมายที่ออกมาจึงถือว่าประชาชนยินยอม
 แล้ว ดังนั้นจึงถือได้ว่าพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 20, 23 ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่
 ใดในสถานการณ์แสดงทรัพย์สินนี้

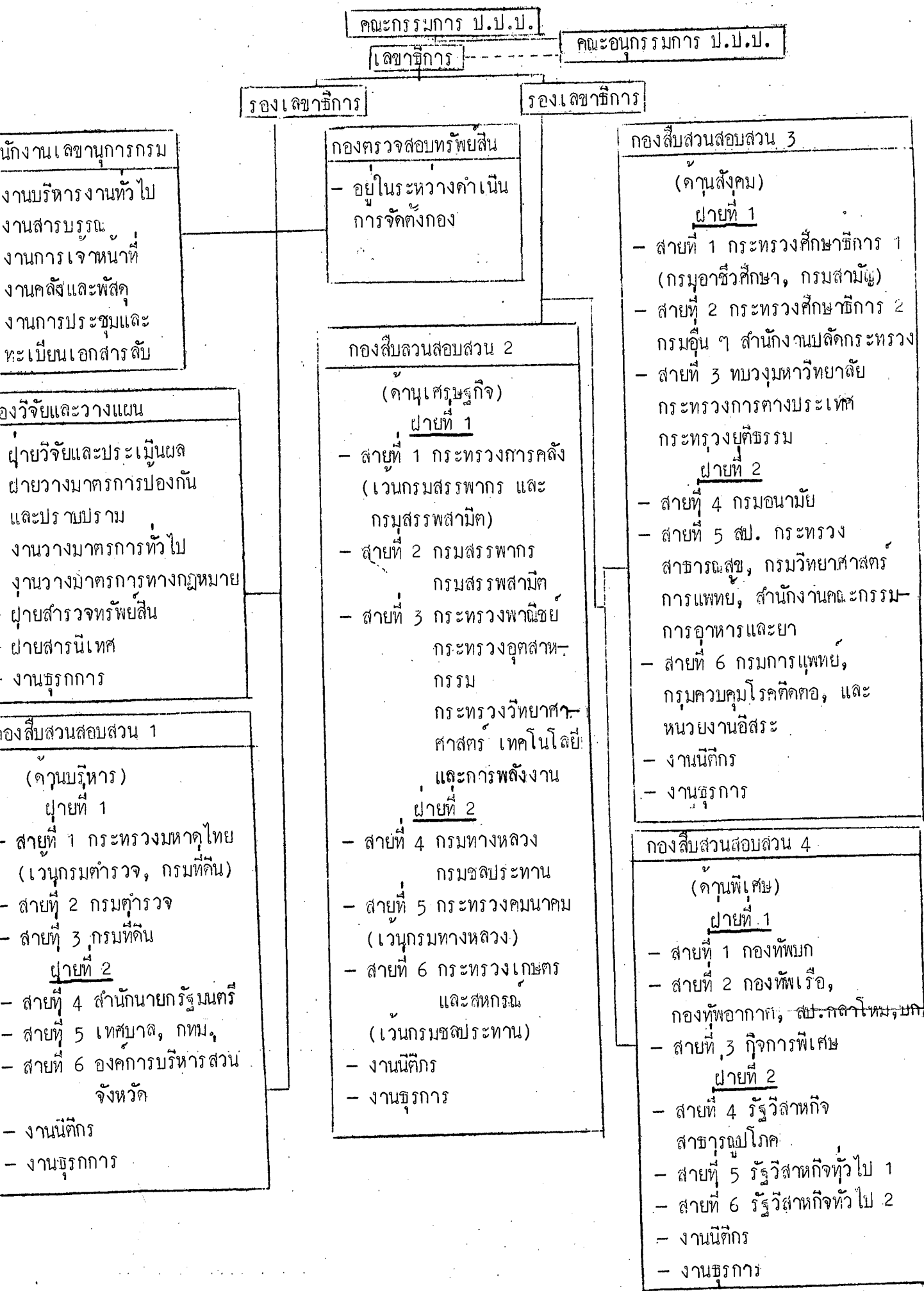
รูปแบบสำนักงาน ป.ป.ป. ในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่าส่วนใหญ่มีรูปแบบและ
 คำเนิการตามกฎหมายโดยแบ่งการดำเนินงานดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการ ได้รับการเสนอชื่อจากฝ่ายรัฐบาลและแต่งตั้งโดยพระบรม
 ราชโองการ ด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมการประกอบด้วย
 11 คน มีนายกำธร พันธลาภ ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ และนายถาวร
 โพธิ์ทอง ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร

2. อนุกรรมการซึ่งเป็นคณะบุคคลผู้ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้ง เพื่อให้เข้ามาช่วย
 เหลื่องานของคณะกรรมการ ในปัจจุบันคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ
 ประจำไว้ 7 คณะคือ

1. คณะอนุกรรมการฝ่ายมาตรการป้องกันและวางแผน
2. คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์
3. คณะอนุกรรมการประจำกองสืบสวนสอบสวน 1
4. คณะอนุกรรมการประจำกองสืบสวนสอบสวน 2
5. คณะอนุกรรมการประจำกองสืบสวนสอบสวน 3

รูปแบบสำนักงาน ป.ป.ป. ในปัจจุบัน¹



¹ เอกสารแนบไฟล์ชื่อ กองวิจัยและวางแผน สำนักงาน ป.ป.ป. 2525

6. คณะอนุกรรมการประจำกองสืบสวนสอบสวน 4

7. คณะอนุกรรมการฝ่ายตรวจสอบทรัพย์สิน

และคณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังได้แต่งตั้งอนุกรรมการเฉพาะกิจขึ้นอีก 10 คณะ เช่น คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเรื่องภาษีและคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเรื่องป่าไม้

3. สำนักงาน ป.ป.ป. เป็นหน่วยงานหนึ่งในสำนักนายกรัฐมนตรี มีเลขาธิการ เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ ควบคุมดูแลราชการของสำนักงานและมีรองเลขาธิการ เป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการ 2 คน แบ่งส่วนราชการตามพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการของสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2519 แบ่งส่วนราชการออกเป็น 6 กองคือ

1. สำนักงานเลขานุการกรม

2. กองวิจัยและวางแผน

3. กองสืบสวนสอบสวน 1

4. กองสืบสวนสอบสวน 2

5. กองสืบสวนสอบสวน 3

6. กองสืบสวนสอบสวน 4

1. สำนักงานเลขานุการกรม มีหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการของสำนักงานประกอบด้วย งานสารบรรณ งานการเจ้าหน้าที่ งานคลัง งานพัสดุ และงานอื่น ๆ ซึ่งมีได้แบ่งหน้าที่ให้หน่วยงานใดรับผิดชอบโดยเฉพาะ

2. กองวิจัยและวางแผน มีหน้าที่ดังนี้

ก) ดำเนินการวิเคราะห์และหรือวิจัยปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จัดเก็บข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับการทุจริตและการประพฤติมิชอบของส่วนราชการต่าง ๆ

ข) รวบรวมข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับการกระทำความผิดของข้าราชการและพนักงานของรัฐจากคำพิพากษาศาสน์ฎีกา ทะเบียนประวัติข้าราชการจากสำนักงาน ก.พ. ศาลา คณะกรรมการตุลาการและคณะกรรมการอัยการ เพื่อค้นหามูลเหตุที่มาของการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ แล้วเสนอความเห็นเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. พิจารณา กำหนดเป็นมาตรการป้องกันและปราบปรามต่อคณะรัฐมนตรี

ค) ศึกษาค้นหาของว่างของกฎหมาย ระเบียบแบบแผน ตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งมีช่องทางทำให้เกิดการทุจริต

ง) จัดทำหนังสือคู่มือเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ เพื่อเสนอแนะหรือทำแผนงานโฆษณาชักชวน (Propaganda) ให้ข้าราชการและพนักงานของรัฐยึดมั่นในความซื่อสัตย์ สุจริต และเห็นกับประโยชน์ของทางราชการ เป็นสำคัญ

จ) พิจารณาเสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

ฉ) ทำการประมวลและสำรวจทรัพย์สิน หนี้สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ช) ทำทะเบียนประวัติเจ้าหน้าที่ของรัฐ เฉพาะรายที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของงานในหน้าที่

ซ) งานการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ป. และอนุกรรมการ ป.ป.ป.

ฉ) ประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงาน

ญ) เป็นนายทะเบียนเอกสารของสำนักงาน และจัดทำบัตรทะเบียนงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานเสนอนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และผู้แทนราษฎร จัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่

ฎ) มีหน้าที่วิเคราะห์ข่าวหนังสือพิมพ์ เสนอผู้บังคับบัญชา

ฏ) รับผิดชอบจัดทำและดำเนินการ ตามแผนการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน

ฐ) ควบคุมและใช้เครื่องโสตทัศนูปกรณ์ต่าง ๆ

3. กองสืบสวนสอบสวน 1 - 4 มีหน้าที่ดังนี้

ก) สืบสวนสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริง เมื่อมีผู้กล่าวหา ร้องเรียน หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤติมิชอบในวงราชการ

ข) ทำการสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาว่าทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี

ค) มีหนังสือสอบถามส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใด ๆ รวมทั้งมีหนังสือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งบัญชีเอกสารหรือวัตถุใด ๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนมาเพื่อประกอบการพิจารณา

ง) ทำรายงานในนามประธานกรรมการ เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งพักราชการหรือพักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา

จ) ทำรายงานในนามประธานกรรมการ เสนอผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด
ของผู้นอกล่าหา เพื่อดำเนินการสอบสวนความผิดทางวินัยแก่ผู้นอกล่าหา

ฉ) นำความแจ้งพนักงานสอบสวนกรณีผู้นอกล่าหาที่มีความผิดทางอาญา
รวมอยู่ด้วย

ช) ทำรายงานในนามประธานกรรมการ เสนอนายกรัฐมนตรี กรณี
ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ และไม่สามารถแสดงใ้ได้ว่าร้ายชั้
ในทางที่ชอบ เพื่อพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออก

ซ) เสนอเรื่องให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลวินิจฉัย
สั่งว่าทรัพย์สินซึ่ง เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถแสดงใ้ได้ว่าร้ายชั้ในทางที่ชอบนั้น
เป็นรายได้ซ้อลแผ่นดิน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า รูปแบบโครงสร้างการดำเนินการของสำนักงาน ป.ป.ป.
ในปัจจุบันได้ดำเนินการตามรูปแบบของพระราชบัญญัติป.ป.ป. แต่จากการสัมภาษณ์
ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน (เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2525) ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยว
กับการแต่งตั้งและการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ป. ในปัจจุบันยังมีข้อบกพร่อง
ดังนี้คือ

1 บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง เป็นคณะกรรมการ
ป.ป.ป. บางท่านมีประสบการณ์ในงานสืบสวนสอบสวนมาน้อยมาก ไม่มีความชำนาญ
ในการสืบสวนสอบสวน ทำให้ผลงานที่ออกมาไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

¹ "การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ"
วารสารสำนักงาน ป.ป.ป. 2 ฉบับที่ 2 (ตุลาคม 2521), : 61-68.

2. การดำเนินการแต่งตั้งอนุกรรมการสมควรที่จะแต่งตั้งเฉพาะอนุกรรมการเฉพาะกิจให้มากที่สุด รับผิดชอบในงานเป็นสัดส่วนเฉพาะจะทำให้มีการเร่งรัดงานและสามารถคล่องไปได้อย่างรวดเร็ว เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้การดำเนินงานของคณะกรรมการเป็นไปอย่างรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ ไม่สมควรจะให้มีการแต่งตั้งอนุกรรมการประจำโดยเฉพาะงานด้านการสืบสวนสอบสวน เพราะจะทำให้ปริมาณงานมากเกินไปเกินความสามารถของอนุกรรมการที่จะทำงานให้แล้วเสร็จในเวลาที่เหมาะสมได้

3. การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนซึ่งเป็นข้าราชการในสำนักงาน ป.ป.ป. ได้รับการแต่งตั้งจากเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายสมควรที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความชำนาญในการสืบสวนสอบสวนและเชี่ยวชาญในระเบียบ คำสั่ง กฎหมายต่าง ๆ เป็นอย่างดี อยู่ในตำแหน่งหน้าที่การงานในระดับสูงพอสมควร แต่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้กำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งไว้ เช่น เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน 3 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนชั้นต้น กำหนดว่าเป็นผู้ที่ได้รับปริญญาตรี หรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่านี้ทางสังคมศาสตร์หรือทางอื่นที่ อ.ก.พ. กรมกำหนดว่าใช้เป็นคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งนี้ได้¹ เป็นการยอมรับให้เจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยสามารถที่จะทำการสืบสวนสอบสวนได้ แม้จะมีได้มีประสบการณ์ในการทำงานด้านสืบสวนสอบสวนมาก่อนก็ตาม และในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนของเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในปัจจุบันตามคำสั่งสำนักงาน ป.ป.ป. ที่ 87/2522 เรื่องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2522 กลับแต่งตั้งให้ข้าราชการทุกฝ่ายแม้แต่เจ้าหน้าที่ธุรการ หากเป็นข้าราชการในระดับ 3 แล้วสามารถดำรงตำแหน่งและทำการสืบสวนสอบสวน

¹ หนังสือ ก.พ. ลงวันที่ 9 กันยายน 2518 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2

ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ได้¹ และนอกจากนี้ตามรายงานผลการปฏิบัติราชการตาม
 อำนวยการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปีงบประมาณ 2520 ว่า "สมรรถภาพ
 ของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ป. เป็นสำนักงานที่ทันสมัย เจาหนาที่ที่อยู่ใน
 ที่ได้รับโดยมาจากหน่วยงานอื่นเกือบทั้งหมด ต่างก็ขาดประสบการณ์ไม่เคยทำงานใน
 ลักษณะนี้มาก่อนมีอยู่บ้างที่เคยดำเนินงานด้านสืบสวนสอบสวนมาก่อน แต่ก็เป็นจำนวนน้อย"²
 ควบเหตุดังกล่าวทำให้ส่วนงานการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งมีผลสืบเนื่องมาจาก
 การทำสำนวนดำเนินงานโดยเจ้าหน้าที่ที่ประสบการณ์สอบสวนเป็นพื้นฐานไม่เป็นที่ยอมรับของส่วนราชการ
 ต่างที่จะปฏิบัติตาม ทำให้เกิดปัญหาการโต้แย้งหรือขัดขวางการสมมูลความผิดผลการสอบสวน
 ขอเท็จจริงเบื้องต้นของคณะกรรมการ ป.ป.ป. อยู่เนืองๆ เป็นเหตุให้การดำเนินงานของคณะกรรมการ
 ป.ป.ป. ตามมาตรา 19 ผิดไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งปรากฏผลในช่วงระยะเวลา
 เวลา 2520 - 2521 ที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ปฏิบัติงานมาและได้ส่งเรื่องถึงคณะกรรมการ ป.ป.ป.
 เห็นว่ามีมูลความผิดทางวินัยหรือมีมูลความผิดทางอาญาใหญ่บังคับบัญชาหรือพนักงานสอบสวนดำเนิน
 การ ต่อมาผู้บังคับบัญชาหรือพนักงานสอบสวนได้ดำเนินการไปคือ

ก. ในทางวินัย เรื่องที่ไต่พิจารณาสั่งใหญ่บังคับบัญชาคำเนินการสอบสวนทางวินัย
 ประจำปีงบประมาณ 2520 และ 2521 รวม 69 เรื่อง ปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาได้สอบสวนพิจารณา
 สั่งลงโทษไปตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เพียง 14 เรื่องนอกนั้นไต่พิจารณาสั่งลงโทษ
 ในสถานเบาในลักษณะไม่เหมาะสมกับความผิด และส่วนใหญ่ยังอยู่ระหว่างการสอบสวนพิจารณา
 บางเรื่องสอบสวนเนิ่นนานนัก ยังไม่ทราบว่าจะเสร็จเมื่อใด

¹ ปัจจุบันในทางปฏิบัติไม่มีแล้ว

² รายงานผลการปฏิบัติราชการตามอำนวยการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
 การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ประจำปีงบประมาณ 2520. วารสารสำนักงาน ป.ป.ป.
 ฉบับที่ 2 (26 ตุลาคม 2521), : 38.

ข. ในทางอาญา เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. พิจารณาเห็นว่า นอกจากมีมูลความผิดทางวินัยแล้ว ยังเป็นความผิดทางอาญาคด้วย ซึ่งได้แจ้งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการรวม 23 เรื่อง ปรากฏว่าได้ส่งฟ้องศาลเพียง 2 เรื่อง นอกนั้นหลักฐานไม่เพียงพอ และมีบางเรื่องที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของพนักงานสอบสวน¹

4. การดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ป. สมควรที่จะเน้นดำเนินการป้องกัน โดยดำเนินการตามมาตราที่ 20 และมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ที่ให้อำนาจไว้โดยเฉพาะตามมาตรา 20 เป็นอำนาจโดยเฉพาะของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และกฎหมายกำหนดให้มีการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชกฤษฎีกาไว้ในมาตรา 23 นั้นก็เพื่อเป็นเครื่องมือและควบคุมการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ว่าพฤติการณ์อย่างใดเป็นการร่ำรวยผิดปกติ แต่ตามรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. การใช้มาตรการตามมาตรา 20 ดังกล่าวนั้นน้อยมากและแม้จะได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 98 ตอนที่ 33 วันที่ 1 มีนาคม 2524 ก็ตาม แต่ก็ยังมีได้มีการใช้มาตรการดังกล่าวมากนัก คณะกรรมการ ป.ป.ป. กลับมีการตั้งอนุกรรมการ ป.ป.ป. ฝ่ายวิจัยเพื่อพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์เพื่อถือเป็นทางปฏิบัติเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนผู้มีพฤติการณ์ที่ร่ำรวยผิดปกติ² เป็นเอกเทศขึ้นอีก มิได้มีการนำมาตราการในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 23 มาใช้เป็นหลักเกณฑ์แต่อย่างใด

¹ อำนวย วงศ์วิเชียร, ป.ป.ป. กับปัญหาการปราบปรามคอร์รัปชัน, หน้า 36 - 37.

² "แนวทางพิจารณาเรื่องเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ", วารสารสำนักงาน ป.ป.ป., 4 ฉบับที่ 2 (ธันวาคม 2523), หน้า 61-64.