

ด่วนที่สุด

ที่ ยธ ๐๒๐๗/ ๐๘๖ ๕๕

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
รับที่ 37149
วันที่ 29 ต.ค. 47 เวลา 14.00 น.

กระทรวงยุติธรรม

ถนนแจ้งวัฒนะ อำเภอปากเกร็ด 8 มก. 47

จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐

๗๓๖ 3/๓14

๖๓๑๔๖

๒๔ กันยายน ๒๕๔๗

12 ต.ค. 2547

กษพ ๓๖ 32
59 กย 47

เรื่อง ยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ

จัดเข้าวาระ.....

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย 1. สำเนาบันทึก เรื่อง การจัดตั้งองค์กรในฝ่ายบริหารเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหา

การทุจริตภาครัฐ

2. รายงานการศึกษา เรื่อง การจัดตั้งองค์กรในฝ่ายบริหารเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหา

การทุจริตภาครัฐ

ตามที่รัฐบาลมีกำหนดที่จะประกาศยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐในวันที่ ๓๐ กันยายน ศกนี้ นั้น กระผมขอเรียนเสนอยุทธศาสตร์และมาตรการเพื่อการป้องกันแก้ไขและปราบปรามการทุจริตในส่วน of กระทรวงยุติธรรม ดังนี้

(๑) กระทรวงยุติธรรมได้เสนอให้รัฐบาลพิจารณาการจัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารขึ้นรับผิดชอบภารกิจในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ โดยมีหลักการสำคัญ คือ การให้รัฐบาลมีกลไกที่มีประสิทธิภาพสำหรับจัดการกับปัญหาการทุจริตหรือราษฎรบังหลวง ช่วยทำหน้าที่แบ่งเบาภาระของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยไม่เป็นการลดทอนอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มอบภารกิจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐทั้งหมดแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้เกิดปัญหาปริมาณคดีเกินขีดความสามารถ มีคดีค้างการพิจารณาเป็นจำนวนมาก ซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องแล้วยังส่งผลกระทบต่อภาพรวมของการแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของประเทศอีกส่วนหนึ่งด้วย

กระทรวงยุติธรรมได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในข้อเสนอดังกล่าวตามที่คณะกรรมการกถันกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีมีคำสั่ง ปรากฏว่าได้รับความเห็นชอบและการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากส่วนราชการ หน่วยงานภาครัฐ นักวิชาการ ภาคประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย รวมทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช.

/โดยมี ...

๗๓๖ ๒๓ 12 /

1 กค 44-16-20

รอง นรม. 772

29-10-42 (157)

โดยมีความเห็นร่วมกันว่า การดำเนินการตามแนวทางที่เสนอจะเป็นการพัฒนามาตรการที่มีประสิทธิภาพ สำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ พร้อมกับมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมบางประการ (ตามเอกสารที่เสนอมาคู่) รวมทั้งเรื่องดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอ คณะรัฐมนตรีแล้วและอยู่ในระหว่างการพิจารณาดำเนินการต่อไป

กระผมจึงมีความเห็นว่า หากรัฐบาลพิจารณาเห็นชอบให้การจัดตั้งองค์กรในฝ่ายบริหาร ขึ้นทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตตามข้อเสนอของกระทรวงยุติธรรมและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นข้างต้น เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในการเอาชนะปัญหาการทุจริต ในภาครัฐด้วย ก็จะเป็นประโยชน์ยิ่งต่อการพัฒนามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตของประเทศ

(๒) เพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาการขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในภาครัฐ ในระหว่างที่ยังมิได้มีการจัดตั้งองค์กรตาม (๑) ขึ้น กระผมเห็นควรให้กระทรวงยุติธรรม ดำเนินโครงการบูรณาการภารกิจการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของส่วนราชการในบังคับบัญชา ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรม อันได้แก่ สำนักงานป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) กรมสอบสวนคดีพิเศษ และสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ด้วยการสร้างกลไกการประสานภารกิจ อย่างไม่เป็นทางการระหว่างส่วนราชการดังกล่าว ผนึกพลังร่วมกันในการปฏิบัติการป้องกันและแก้ไข ปัญหาการทุจริตและประพฤตินิষอบในภาครัฐ ภายใต้กรอบภารกิจและอำนาจหน้าที่ซึ่งแต่ละหน่วยงาน มีอยู่ตามกฎหมายและกฎระเบียบของทางราชการ เพื่อจัดการกับปัญหาคอร์รัปชันอย่างถึงที่ ทั้งภายใน และภายนอกกระทรวงยุติธรรม ภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งจะสามารถตอบสนองนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อการเอาชนะปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของ รัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง

(๓) เพื่อเป็นการผนึกกำลังการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต สำนักงานป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) ได้จัดทำข้อตกลงร่วมกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อันได้แก่ สำนักงาน คณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและสนับสนุนการปฏิบัติงานร่วมกันภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

(๔) กระทรวงยุติธรรมประกอบไปด้วยหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติด (ป.ป.ส.) และกรมสอบสวนคดีพิเศษ ส่วนราชการเหล่านี้ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มี อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในอันที่จะให้คุณให้โทษแก่ประชาชนและผู้เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมี กระบวนการตรวจสอบความซื่อสัตย์สุจริตที่มีประสิทธิภาพ ทั้งในการสรรหา การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง และการแต่งตั้งโยกย้าย รวมทั้งจะต้องมีการตรวจสอบทรัพย์สินอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้มั่นใจว่า เจ้าหน้าที่ ของรัฐเหล่านี้ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชนด้วยความซื่อสัตย์สุจริต

/กระทรวง...

กระทรวงยุติธรรมจะเร่งรัดจัดทำมาตรการข้างต้นในส่วนของผู้ที่บังคับใช้กฎหมายในสังกัดกระทรวงยุติธรรมให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยเร็ว ซึ่งกระผมมีความเห็นว่ามาตรการในลักษณะดังกล่าว หากพิจารณานำไปใช้กับผู้บังคับใช้กฎหมายในส่วนราชการอื่นๆ เช่น ข้าราชการตำรวจ ในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ก็น่าจะทำให้กระบวนการบังคับใช้กฎหมายของชาติ มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรมยิ่งขึ้น

(๕) เพื่อเป็นมาตรการป้องกันมิให้ผู้บังคับใช้กฎหมายบางส่วนแสวงหาประโยชน์อันมิชอบ โดยอาศัยโอกาสที่ตนมีอำนาจหน้าที่ในทางบริหาร เช่น การจัดซื้อจัดจ้างและการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระผมจึงได้มอบหมายนโยบายให้อธิบดีและหัวหน้าส่วนราชการทั้งหมดไปดำเนินการ ศึกษาว่าภายในหน่วยงานของตนมีกิจกรรมใดที่เอื้ออำนวยต่อการแสวงหาประโยชน์อันมิชอบของผู้บังคับใช้ และจัดให้มีมาตรการและแนวทางการแก้ไขเพื่อลดโอกาสการทุจริตของผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจะได้ออกมาตรการให้ผู้บังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินเป็นระยะอย่างสม่ำเสมอด้วย ทั้งนี้ กระผมมีความเห็นว่า น่าจะได้พิจารณานำมาตรการดังกล่าวไปใช้กับข้าราชการในส่วนราชการอื่นๆ ด้วย

สำหรับข้าราชการกลุ่มอื่น นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น กระทรวงยุติธรรมจะพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับผู้อำนวยการกองหรือผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๘ ขึ้นไป ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินก่อนเข้ารับตำแหน่งพร้อมกับมีการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินอย่างสม่ำเสมอด้วย ซึ่งกระผมมีความเห็นว่า หากพิจารณานำแนวทางดังกล่าวไปใช้กับข้าราชการในสังกัดกระทรวง กรม และหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ด้วย ก็จะเป็นมาตรการที่ช่วยบรรเทาปัญหาการทุจริตของข้าราชการบางส่วนได้

นอกจากนั้น ในส่วนของผู้บังคับใช้กฎหมายในระดับสูงที่มีโอกาสในการทุจริตสูง การตรวจสอบก็เป็นเรื่องที่ยากลำบาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตรวจสอบการใช้จ่ายที่อาจสื่อถึงการมีทรัพย์สินเกินกว่ารายได้ที่พึงมีพึงได้ เนื่องจากบุคคลเหล่านี้จะนิยมใช้เงินสดซึ่งติดตามตรวจสอบได้ยากในการซื้อสินค้าและบริการ กระผมจึงมีความเห็นว่า น่าจะมีมาตรการที่มีประสิทธิภาพที่จะสามารถติดตามดูแลการใช้จ่ายของผู้บังคับใช้กฎหมายในกลุ่มนี้ โดยจะมอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมจัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนามาตรการตรวจสอบดูแลในกรณีเช่นนี้และนำเสนอต่อรัฐบาลเพื่อพิจารณาในโอกาสต่อไป

(๖) การใช้ดุลพินิจของข้าราชการบางกลุ่มที่อาจมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในคดีล้มละลายหรือการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ และเจ้าพนักงานบังคับคดีในคดีแพ่งทั่วไป นอกเหนือจากมาตรการตรวจสอบทั่วไปแล้ว กระทรวงยุติธรรมจะพัฒนาระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ ด้วยการจัดให้มีผู้เชี่ยวชาญภายนอกมาร่วมทำความเข้าใจประกอบสำนวน หากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์หรือเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่เห็นด้วยกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวก็จะต้องแสดงเหตุผลที่ชัดเจนประกอบการใช้ดุลพินิจของตน เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานดังกล่าวมีมาตรฐาน โปร่งใส และเป็นธรรมยิ่งขึ้น

(๗) กระทรวงยุติธรรมจะเร่งพัฒนาเครือข่ายการป้องกันปัญหาการทุจริต นอกราชการบังหลวง เพื่อสร้างความร่วมมือกับสังคม ชุมชนและประชาชนในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รวมทั้งจะพัฒนาความร่วมมือกับภาครัฐ สถาบันการศึกษา สถาบันทางศาสนาและภาคประชาชน เช่น มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด เพื่อร่วมกันปลูกฝังค่านิยมและทัศนคติที่ถูกต้องแก่ประชาชนและเยาวชน โดยจะเริ่มการปลูกฝังตั้งแต่เยาวชนเข้าสู่ระบบโรงเรียน ส่วนประชาชนคนไทยในกลุ่มอื่น ก็จะมีมาตรการปลูกฝังค่านิยมและทัศนคติที่ต่อต้านการทุจริต นอกราชการบังหลวง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการของกระทรวงยุติธรรมซึ่งต้องเป็นแบบอย่างที่ดี สำหรับกรณีนี้ กระทรวงยุติธรรมจะจัดให้มีการอบรมเพื่อพัฒนาค่านิยมและทัศนคติที่ถูกต้องเหมาะสม อย่างจริงจังและต่อเนื่อง รวมทั้งสอดใส่การพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม ไว้ในหลักสูตรการฝึกอบรม เพื่อการพัฒนาข้าราชการในทุกหลักสูตรด้วย

(๘) ในด้านความร่วมมือกับนานาชาติเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบภารกิจตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายในการศึกษาความเหมาะสมของการให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention Against Corruption) นอกจากนั้น สำนักงานและปราบปรามการฟอกเงินยังได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี ให้ทำข้อตกลงระดับทวิภาคีกับนานาประเทศในเรื่องความร่วมมือด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งทั้ง ๒ กรณี ถือเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ ที่สมควรส่งเสริมให้มีความร่วมมือที่หลากหลายยิ่งขึ้น รวมทั้งสมควรถือว่าความร่วมมือกับนานาชาติในประเด็นนี้เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ในการเอาชนะปัญหา การทุจริตและประพฤติมิชอบด้วย

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ทศ 13/1
ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรี
เมื่อวันที่ 12 ต.ค. 2547 ลงมติว่า

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

ทราบ (มติ 13 ธ.ค. 20)



(นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

นันทะ
พันตำรวจโท
(ทักษิณ ชินวัตร)
นายกรัฐมนตรี
๕ ต.ค. ๔๗

สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

สำนักกฎหมาย

โทร. 0 2502 6554-5

โทรสาร 0 2502 6547

พลเอก

(ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา)

รองนายกรัฐมนตรี

๑๗๔๗

กรมเจ้าพนักงาน

สมทบ ๖๕๗๗

๑๑๕๕๐ ๑๗๗. ๗๗๗

๑๗๗ ๑๗๗๗

- 5 ต.ค. 2547

บันทึก

เรื่อง การจัดตั้งองค์กรในฝ่ายบริหารเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา การทุจริตภาครัฐ

ความเป็นมา

1. คณะรัฐมนตรี มีมติ เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2544 วันที่ 4 มิถุนายน 2545 และวันที่ 8 ตุลาคม 2545 ให้มีการพิจารณาจัดตั้งองค์กรในฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ โดยมติล่าสุด เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2545 เห็นชอบตามที่คณะกรรมการ ป.ท. และกระทรวงยุติธรรมเสนอ ให้กระทรวงยุติธรรมร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบหรือรื้อร่วยผิดปกติ (อ.ก.ม.) ของคณะกรรมการ ป.ท. เร่งรัดการดำเนินการดังกล่าวโดยเร็ว

2. กระทรวงยุติธรรมได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2545 เสนอจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐขึ้นในสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาตามหนังสือกระทรวงยุติธรรม ที่ ขธ 0207/10831 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2546

3. คณะกรรมการกถาบันการเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 7 ได้พิจารณาแล้ว มีมติ เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2547 เห็นชอบในหลักการที่จะให้มีการจัดตั้งองค์กรในฝ่ายบริหารขึ้นทำหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ แต่เนื่องจาก กรณีดังกล่าวเป็นหลักการใหม่ที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน จึงให้กระทรวงยุติธรรมนำประเด็นอภิปรายและข้อสังเกตของคณะกรรมการกถาบันการเรื่องฯ ไปจัดประชุมหน่วยงานและนักวิชาการที่เกี่ยวข้องแล้วสรุปผลที่ได้จากการประชุมดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติแต่ควรเสนอเป็นหลักการและแนวทางเบื้องต้นก่อนก็ได้

การดำเนินงานของกระทรวงยุติธรรม

1. การประชุมส่วนราชการและผู้เกี่ยวข้อง

เพื่อให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการกถาบันการเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 7 กระทรวงยุติธรรมได้จัดให้มีการประชุมส่วนราชการ คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

/กับการป้องกัน...

กับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบหรือร่ำรวยผิดปกติ (อ.ก.ม.) ของ คณะกรรมการ ป.ท. นักวิชาการและผู้เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันพิจารณาการตั้งองค์กรในฝ่ายบริหาร เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐขึ้น เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2547 เวลา 13.30 น. ณ อาคารรัฐสภา 3 มีผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบหรือร่ำรวยผิดปกติ (อ.ก.ม.) คณะกรรมการ ป.ท. นักวิชาการและผู้เกี่ยวข้อง เข้าร่วมประชุมรวม 32 ท่าน โดยมี รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน (รายชื่อผู้เข้าร่วมการประชุมปรากฏตามเอกสารแนบท้าย) ผลการประชุมโดยสรุปเป็นดังนี้

(ก) เห็นชอบให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหานั้นเนื่องมาจากการที่พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนด ให้การดำเนินการตามกฎหมายกับกรณีการทุจริตในภาครัฐทั้งหมดเป็นภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ฝ่ายเดียว ส่งผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภาระมากจนทำให้เกิดความล่าช้าในการ พิจารณา สมควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อปรับปรุงภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีความ เหมาะสม สามารถดำเนินการตามกฎหมายกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตได้ด้วยความ รวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยควรพิจารณากำหนดกรอบภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูงเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับการออกแบบมาเพื่อดำเนินการกับกรณีการทุจริตรายสำคัญและ ภารกิจในการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นภารกิจสำคัญ

นอกจากนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีภารกิจอื่นๆ เช่น อำนาจหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ.2543 ส่งผลต่อปัญหาด้านปริมาณงาน ในความรับผิดชอบที่เพิ่มมากขึ้นจนเกินขีดความสามารถ

ภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงควรจำกัดเฉพาะการไต่สวนและดำเนินการ กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูงอันหมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือรองอธิบดีหรือเทียบเท่า ขึ้นไป ผู้บริหารฝ่ายการเมือง ข้าราชการฝ่ายตุลาการและอัยการระดับสูง เป็นต้น ส่วนการดำเนินคดี การทุจริตกับเจ้าหน้าที่ ที่ระดับต่ำกว่านั้นควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยกำหนดให้มีหน่วยงานของฝ่ายบริหารขึ้นมารับผิดชอบ ส่วนอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. ในการ ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคงเป็นไปเช่นเดิมทุกประการ

(ข) เห็นชอบการจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต

โดยที่คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายและนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ดังนั้น คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารจึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการที่จะดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าว แต่ผลจากการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการปรับยุบคณะกรรมการ ป.ป.ป. ทำให้รัฐบาลประสบปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เนื่องจากขาดองค์กร หน่วยงานหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อรับผิดชอบภารกิจด้านการป้องกันและแก้ไขการทุจริตโดยตรงส่วนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาล ทำให้ผลการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในด้านการป้องกันและแก้ไขการทุจริตไม่อยู่ในระดับที่น่าพอใจ

ที่ประชุมจึงมีมติเห็นชอบการจัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารเพื่อดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือหรือกลไกของฝ่ายบริหารที่จะขับเคลื่อนการดำเนินงานตามนโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

ทั้งนี้ องค์กรดังกล่าวควรได้รับการออกแบบขององค์กรให้อำนาจต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ โดยมีโครงสร้างและภารกิจ ดังนี้

1) คณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ

มีภารกิจในการพัฒนาและกำหนดนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตของชาติ รวมทั้งการประสานงานและติดตามประเมินผลการดำเนินการของหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต คณะกรรมการดังกล่าว ควรประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ส่วนกรรมการควรประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา อัยการสูงสุด ปลัดกระทรวงยุติธรรมและเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม รวมทั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน โดยมีผู้อำนวยการหรือเลขาธิการของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐเป็นเลขานุการ ทั้งนี้ การกำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าว เป็นไปโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการที่จะให้คณะกรรมการดังกล่าวทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเป็นประการสำคัญ นอกจากนั้นก็อาจให้มีอำนาจหน้าที่อื่นๆ ตามความเหมาะสมด้วย

/2) องค์กร...

2) องค์การรับผิดชอบการดำเนินคดี

ควรเป็นองค์การอิสระในรูปคณะกรรมการ มีหน้าที่รับผิดชอบการไต่สวนดำเนินคดี กรรมการมีคุณสมบัติในระดับเดียวกับหรือใกล้เคียงกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ โดยมีข้อเสนอจากผู้เข้าร่วมประชุมบางส่วนว่า กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของคณะกรรมการนี้ควรผ่านกระบวนการทางรัฐสภาในระดับเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรอยู่ในตำแหน่งตามวาระที่เหมาะสมและอาจพ้นจากตำแหน่งได้ด้วยสาเหตุอื่นตามที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากมีปัญหาด้านความซื่อสัตย์สุจริต

3) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐ

เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐ มีหน้าที่หลักในการประสานการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ด้านข่าวกรองและการสืบสวน (Intelligence and Investigation) การสร้างความร่วมมือกับสังคมและชุมชนในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันและความร่วมมือกับต่างประเทศในด้านที่เกี่ยวข้อง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐ มีเลขาธิการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งควรมีหลักประกันความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง

ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้แทนส่วนราชการและผู้เข้าร่วมประชุมต่างมีความเห็นชอบร่วมกัน ให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยเลขาธิการ ก.พ. เสนอในที่ประชุมว่า สำนักงานดังกล่าวควรมีฐานะเป็นส่วนราชการในระดับกรมหรือเทียบเท่า ทั้งนี้ โดยพิจารณาประเด็นเรื่องความเชื่อมั่นและความศรัทธาของประชาชน รวมทั้งประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและการบริหารจัดการเป็นประการสำคัญ

สำหรับเหตุผลที่สมควรให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐ อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมก็เนื่องจากที่ประชุมได้ข้อสรุปเห็นว่า กระทรวงยุติธรรมเป็นกระทรวงที่รับผิดชอบภารกิจด้านกฎหมายและการบริหารงานยุติธรรม ซึ่งจะทำให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐ สามารถประสานภารกิจกับหน่วยงานอื่น ๆ ในกระบวนการยุติธรรม เช่น สำนักงาน ป.ป.ง. กรมสอบสวนคดีพิเศษและสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เลขาธิการหรือผู้อำนวยการ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดี การสืบสวนสอบสวนเป็นข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินการของคณะกรรมการผู้รับผิดชอบการดำเนินคดี มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองและพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียว

/กับเจ้าหน้าที่...

กับเจ้าหน้าที่คดีพิเศษและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ โดยให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนในระดับเดียวกับเจ้าหน้าที่คดีพิเศษและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษด้วย

สำหรับงานด้านข่าวกรองและการสืบสวนที่กล่าวข้างต้น เป็นภารกิจเพื่อการแก้ไข ปัญหาอันมีสาเหตุมาจากลักษณะพิเศษเฉพาะตัว (Nature of Crime) ของการทุจริตในภาครัฐ กล่าวคือ ภารกิจที่การทุจริตในภาครัฐ เป็นอาชญากรรมที่อาจจะมีการเปิดเผย (Hidden Crime) รวมทั้งการเป็นคดี ที่ปราศจากผู้เสียหาย ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐ เลขาธิการหรือผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดี การสืบสวนสอบสวน ควรจะมีภารกิจสำคัญในด้านการข่าวเชิงรุกเพื่อต่อต้านและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เพื่อให้มี มาตรการเชิงรุกในการเปิดเผยการกระทำผิด (Disclosure) และการรายงานการกระทำผิดเข้าสู่ กระบวนการทางกฎหมาย (Report of Crime) โดยไม่ต้องรอให้มีการร้องเรียนกล่าวหาจากผู้เสียหาย รวมทั้ง ควรมีอำนาจหน้าที่ในการกล่าวหาการกระทำทุจริตต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือองค์กร ผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีได้เช่นเดียวกับผู้เสียหายตามกฎหมาย ป.ป.ช. ด้วย (ข้อมูลสำนักกฎหมาย)

นอกจากนั้น ที่ประชุมยังเห็นควรให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นมีอำนาจหน้าที่ในการ ดำเนินการเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ รวมทั้งให้พิจารณาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจขององค์กรนี้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรมีอำนาจที่จะเข้าแทรกแซงการเนินการในทุกกรณี แม้จะเป็น เรื่องที่อยู่ในอำนาจดำเนินการขององค์กรใหม่ โดยในกรณีที่มีเหตุอันควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเรียกสำนวนไปพิจารณาดำเนินการหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้องค์กร ใหม่พิจารณาดำเนินการแทนในเรื่องที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้ ในทางตรง กันข้ามหากองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่เห็นว่าเป็นเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรพิจารณาดำเนิน การ ก็อาจเสนอเรื่องไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาได้ แต่ทั้งนี้ควรเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ว่าจะรับไว้พิจารณาหรือไม่

ในประเด็นอื่นๆ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดเสนอให้มีการนิยามศัพท์คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ให้ชัดเจนในกฎหมายจัดตั้งองค์กรใหม่หรือในร่างพระราชบัญญัติแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. กับขอให้พิจารณากำหนดให้ชัดเจนว่าการดำเนินคดี การทุจริตตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรใหม่จะมีลักษณะเป็นระบบการไต่สวนเพื่อให้การปฏิบัติเป็น มาตรฐานเดียวกับบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตามผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่เห็นด้วย ในประเด็นที่สอง โดยเห็นว่าการไม่เขียนลงไปจะทำให้การตีความกฎหมายมีความยืดหยุ่น ต่อทางปฏิบัติมากกว่า

/รองศาสตราจารย์...

รองศาสตราจารย์ ดร. จูรี วิจิตรวาทการ เสนอให้ศึกษารูปแบบองค์กรปราบปรามการทุจริตของเกาะฮ่องกง (ICAC) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพยิ่งแห่งหนึ่ง ประกอบการพิจารณาจัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันดังกล่าว พร้อมทั้งเสนอว่าหน่วยงานใหม่ควรให้น้ำหนักกับการทำงานเชิงรุกด้านการป้องกัน ด้วยการสร้างจิตสำนึก (Public Awareness) ต่อต้านการทุจริตของสังคมและชุมชนเป็นภารกิจหลักด้วย

ส่วนประเด็นที่ว่า การจัดตั้งองค์กรดังกล่าวข้างต้นขึ้นมา จะเป็นการขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดหรือไม่ ที่ประชุมรับทราบคำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามหนังสือ ค่วนมาก ที่ นร 0601/454 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2545 ซึ่งได้เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในการมีคณะกรรมการ ป.ท. ได้รายงานสรุปผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ท. ครั้งที่ 3/2544 ซึ่งสรุปได้ว่าการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของรัฐบาล มิได้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หรือกฎหมายอื่นใด ประเด็นนี้เป็นอันยุติ

2. การจัดทำรายงานการศึกษา เรื่อง การจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐ

สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม (สำนักกฎหมาย) ได้จัดทำรายงานการศึกษา เรื่อง การจัดตั้งองค์กรในฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐ มีข้อเสนอแนะอื่นๆ เพื่อประกอบการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และการจัดตั้งหน่วยงานในฝ่ายบริหารเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน โดยสรุปดังนี้

(1) วิธีพิจารณาคดีทุจริต ผลประโยชน์ของรัฐและการบริหารราชการแผ่นดิน

การดำเนินคดีการทุจริต นอกจากจะต้องระมัดระวังมิให้มีการล่วงละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลเช่นเดียวกับการดำเนินคดีอาญาทั่วไปแล้ว โดยที่ผู้ถูกกล่าวหาในกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบ คือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐ ดังนั้น การดำเนินการใดๆ กับเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้ หากขาดความรอบคอบหรือความระมัดระวังตามสมควรย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือผลประโยชน์โดยรวมของประเทศชาติได้

ผลประโยชน์ของรัฐหรือการบริหารราชการแผ่นดินเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ดังนั้น การออกแบบวิธีดำเนินคดีทุจริตที่ไม่เหมาะสม จึงอาจทำให้เกิดปัญหาได้ ตั้งแต่การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรู้สึกขาดความมั่นคงในหน้าที่ราชการ ขาดขวัญหรือกำลังใจในการปฏิบัติราชการ ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการถูกกล่าวหา การถูกสอบสวน

/ทางวินัย...

ทางวินัย การถูกจับกุมหรือถูกดำเนินการทางอาญา ดังนั้น การออกแบบกลไกจึงต้องคำนึงถึงประเด็นสำคัญเหล่านี้ด้วยเพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินและผลประโยชน์โดยรวมของประเทศ

ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมในกรณีนี้ คือ การจับกุมเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตควรมีความแตกต่างจากการจับกุมผู้ต้องหาคดีอาญาทั่วไป กล่าวคือ นอกเหนือจากมาตรการตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ถูกกล่าวหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ควรพิจารณาให้มีกระบวนการตรวจสอบโดยฝ่ายบริหารก่อนที่จะตัดสินใจเสนอขอให้ศาลออกหมายจับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาด้วย โดยถือเป็นการกลั่นกรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐเป็นคนละกรณีกับการปกป้องสิทธิเสรีภาพเจ้าหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นอกจากนั้น เนื่องจากการดำเนินคดีทุจริตมีความแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาธรรมดาทั่วไปเป็นอย่างยิ่ง ยกตัวอย่างเช่น การดำเนินคดีทุจริตอาจต้องมีการพิจารณาคำเนินการกับการกระทำทางปกครองที่เกิดขึ้นจากการกระทำทุจริต ที่ทำให้ต้องพิจารณาพิถกถอนคำสั่งการปกครองดังกล่าว อาจมีความจำเป็นต้องกำหนดขั้นตอนเพื่อการเยียวยาความเสียหายในทางแพ่งที่รัฐได้รับอันเกิดจากการกระทำการทุจริต รวมทั้งการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ ยังจะต้องพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องมีการสร้างระบบการดำเนินคดีที่มีความเชื่อมโยงกับระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การออกแบบวิธีพิจารณากรณีทุจริตในภาครัฐจึงถือว่าเป็นเรื่องละเอียดอ่อนไม่สามารถนำกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญามาอนุโลมใช้ได้ทั้งหมด จำเป็นต้องสร้างรูปแบบการดำเนินคดีที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะตัวของการกระทำผิดรวมทั้งจะต้องคำนึงถึงการสร้างความสัมพันธ์หรือระบบการประสานงานกับองค์กรภายนอกที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานปปง. ในระบบของการดำเนินคดีด้วย

(2) คุณสมบัติของเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีทุจริตต่อหน้าที่

เนื่องจากการกระทำทุจริตภาครัฐมีโครงสร้างการกระทำผิดที่สลับซับซ้อน มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายด้านและความแตกต่างเป็นอย่างยิ่งจากคดีอาญาทั่วไปดังกล่าวแล้วข้างต้น รวมทั้งเป็นเรื่องที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและประชาชนได้ในเงินจำนวนอันมหาศาล ดังนั้น เจ้าพนักงานที่จะมารับผิดชอบในการแสวงหาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต การสืบสวนหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ในกรณีการทุจริตจึงต้องมีคุณสมบัติที่แตกต่างจากเจ้าพนักงานสืบสวนสอบสวนผู้รับผิดชอบในคดีอาญาทั่วไป

/ทั้งนี้...

ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความรอบคอบและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง โดยเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีทุจริตต่อหน้าที่ นอกจากคุณสมบัติด้านความซื่อสัตย์ สุจริตแล้ว ควรมีความรู้และเชี่ยวชาญที่แตกต่างจากเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ดำเนินคดีอาญา โดยจะต้องมีความรู้และความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดี ทั้งทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความรู้ด้านกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครอง เนื่องจากการทุจริต อาจมีความเกี่ยวเนื่องกับการกระทำทางปกครองอันเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ การดำเนินคดีอาจต้องพิจารณาดำเนินการโดยใช้กฎหมายปกครอง เช่น การพิจารณาเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่สืบเนื่องจากการกระทำโดยทุจริต รวมทั้งจะต้องมีความรู้ด้านการดำเนินการทางวินัย การตรวจสอบภายใน การเทคนิคการสืบสวน การรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารหรืองานด้านข่าวกรองการทุจริต เป็นต้น

(3) ลักษณะเฉพาะของการทุจริตภาครัฐ

การออกแบบกลไกหรือองค์กรที่จะมาทำหน้าที่สนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ควรพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของการกระทำทุจริตในภาครัฐที่เป็นเรื่องของความร่วมมือกันของคน 2 ฝ่าย ที่ต่างมีผลประโยชน์ร่วมกัน ไม่มีผู้เสียหายที่จะนำเรื่องดังกล่าวมาร้องเรียนกล่าวหาอย่างคดีอาญาทั่วไป ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายในการดำเนินการกับกรณีการทุจริต จึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบการเปิดเผยการกระทำผิด (Disclosure) เพื่อให้มีการรายงานการกระทำผิดเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมาย นอกจากนั้น ข้อจำกัดในเรื่องตัวบุคคลที่จะร้องขอให้มีการดำเนินการสอบสวนการทุจริตก็ควรมีการผ่อนคลายอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ ไม่ควรจำกัดแต่เฉพาะผู้เสียหายโดยนิรนัยตามหลักการของการดำเนินคดีอาญาหรือนิยามศัพท์คำว่า “ผู้เสียหาย” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เท่านั้น รวมทั้งควรมีกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีอำนาจกล่าวหาการกระทำทุจริตต่อเจ้าหน้าที่หรือองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีทุจริต เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ด้วย

(4) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตของฝ่ายบริหารกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

องค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ไม่ควรสร้างผลกระทบต่อการกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีอยู่เดิมจนเกินความจำเป็น การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตของฝ่ายบริหาร ควรเป็นการลดช่องว่างหรือจุดอ่อนของระบบการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กล่าวคือ ถึงใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำได้คืออยู่แล้วก็ควรดำเนินการต่อไป การกิจใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แบกรับไม่ไหวก็ควรแบ่งเบาให้องค์กรใหม่รับไปดำเนินการ ซึ่งย่อมจะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวมมากกว่า

/อย่างไร...

อย่างไรก็ตาม การจัดกรอบภารกิจระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ไม่ควรเป็นการแบ่งแยกแบบเด็ดขาด ควรมีระบบการส่งต่อและการตรวจสอบระหว่างกันที่เหมาะสม เช่น กรณีที่เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจขององค์กรใหม่เนื่องจากเป็นคดีเล็กน้อย แต่องค์กรใหม่หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเรื่องดังกล่าวแม้จะเป็นเรื่องเล็กน้อยแต่มีความเกี่ยวพันไปถึงนักการเมืองหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หรือมีเหตุอันควรอื่นๆ หน่วยงานใหม่ก็อาจส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเรียกให้ส่งสำนวนไปให้พิจารณาก็ได้ รวมทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้หน่วยงานใหม่ดำเนินการแทนในบางเรื่องก็ได้

นอกจากนั้น องค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่อาจทำหน้าที่เป็นผู้กล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้กระทำการทุจริตต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ด้วย หากการสอบสวนพบว่าเป็นการกระทำผิดที่อยู่ในอำนาจของ ป.ป.ช.

อนึ่ง กรณีเช่นนี้กระบวนการทางกฎหมายของทั้ง 2 ฝ่าย ควรมีการออกแบบให้มีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน มีลักษณะที่เป็นการยอมรับในความชอบด้วยกฎหมายในสิ่งที่อีกฝ่ายหนึ่งได้ดำเนินการไปแล้วในเรื่องเดียวกัน เพื่อมิให้ต้องดำเนินการซ้ำเป็นภาระกับทุกฝ่าย โดยเฉพาะผู้ถูกกล่าวหา

(5) การประสานงานและติดตามประเมินผลการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

นอกเหนือจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ยังมีหน่วยงานอีกหลายหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการป้องกัน ปราบปรามและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน เช่น สำนักงาน ก.พ. กระทรวงมหาดไทย สำนักงาน ป.ป.ง. สำนักงานตำรวจแห่งชาติและ คณะกรรมการ ป.ท. เป็นต้น จึงเป็นเรื่องที่ควรมีการดำเนินการโดยแนวนโยบาย มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์อันสอดคล้องกัน ในระหว่างหน่วยงานเหล่านี้ เพื่อให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิภาพสูงสุด มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดอย่างคุ้มค่า ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องอาศัยการประสานงานและติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ และนำผลการศึกษาวิเคราะห์กรณีดังกล่าวมาพัฒนามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันของชาติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

รายละเอียดปรากฏตามรายงานการศึกษา เรื่อง การจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหาร เพื่อทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐที่เสนอมาด้วย



(นายพงษ์ภักดิ์ เรืองเครือ)

อัยการจังหวัดประจำกรม สำนักงานอัยการสูงสุด

ช่วยปฏิบัติราชการกระทรวงยุติธรรม ปฏิบัติราชการในตำแหน่ง

ที่ปรึกษาเฉพาะด้านกฎหมายมหาชน (นิติกร 10 ชช) และผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย

รายชื่อผู้เข้าประชุมพิจารณาจัดตั้งองค์กรในสังกัดฝ่ายบริหารเพื่อในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด
ครั้งที่ 1/2547

วันพุธที่ 17 มีนาคม 2547 เวลา 13.30 น.

ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข 3701 ชั้น 7 อาคารรัฐสภา 3

ผู้แทนส่วนราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิและคณะอนุกรรมการ อ.ก.ม. ที่เข้าร่วมประชุม

- 1 นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม / ประธานอนุกรรมการ อ.ก.ม.
- 2 นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ปลัดกระทรวงยุติธรรม / รองประธานอนุกรรมการ อ.ก.ม.
- 3 นายศราวุธ เมนะเสวต รองเลขาธิการสำนักงาน ป.ป.ช.
- 4 นายไพโรจน์ อาจรักษา ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี / อนุกรรมการ อ.ก.ม.
- 5 นายธาริต เพ็งดิษฐ์ รองอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ
- 6 รองศาสตราจารย์ ดร.จรี วิจิตรวาทการ นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ
- 7 นายสีมา สีมานันท์ เลขาธิการ ก.พ.
- 8 นายขงบุทธ อนุกุล ผู้อำนวยการส่วนงานกฎหมายและความเห็น สำนักงานศาลปกครอง
- 9 นายชัช ชลวร เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม
- 10 นายสมสกุล ชัยกาญจนศักดิ์ นิติกร 7ว ผู้แทนกระทรวงการคลัง
- 11 นายชำนาญวิทย์ เตรัตน์ นิติกร 8ว ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย / อนุกรรมการ อ.ก.ม.
- 12 พ.ต.อ. จตุรงค์ โชติดำรงค์ ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ / อนุกรรมการ อ.ก.ม.
- 13 น.ส. สุภนิกา บุญทัด ผู้แทนกรมสรรพากร / อนุกรรมการ อ.ก.ม.
- 14 นายเกรียงศักดิ์ กิตติชัยเสรี ผู้แทนกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ / อนุกรรมการ อ.ก.ม.

- 15 นายพนพ ทองคำ ผู้แทนสำนักงาน ปปง./ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ ป.ท./ อนุกรรมการ อ.ก.ม.
- 16 นายสุภาพ สวงโท ผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ส./ อนุกรรมการ อ.ก.ม.
- 17 นายวิรัช จีระแพทย์ รองอธิบดีฝ่ายวิชาการ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด/ อนุกรรมการ อ.ก.ม.
- 18 นายพงษ์ภัฏ เรียงเครือ ที่ปรึกษาเฉพาะด้านกฎหมายมหาชน สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม
- 19 นายกอร์ปกุล แก้วทิพย์ ที่ปรึกษาเฉพาะด้านกฎหมายต่างประเทศ/ อนุกรรมการและเลขานุการ อ.ก.ม.
- 20 นาวิศิษฎ์ วิศิษฎ์สรอรรถ ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม
- 21 นายผดุง เตียนทอง นิติกร 8ว ช่วยราชการสำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม / อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ อ.ก.ม.
- 22 นายนพดล เพ็ชรสว่าง เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนวิชาการ 8ว ช่วยราชการสำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมและสำนักงานรัฐมนตรี / อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
- 23 นางชนนาถ พงษ์นพรัตน์ สำนักงาน ก.พ.
- 24 นายสราวุธ เบ็ญจกุล สำนักงานศาลยุติธรรม
- 25 นายวัลลภ นาคบัว สำนักงานกิจการยุติธรรม
- 26 นายวรชาติ สวัสดิ์มงคล เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7ว สป.มท. ช่วยราชการคณะกรรมการ ป.ท.
- 27 นายชรินทร์ สัจจามัน เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5 สป.มท. ช่วยราชการคณะกรรมการ ป.ท.

รายงานการศึกษา

เรื่อง

การจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ

โดย

สำนักกฎหมาย

สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

คำนำ

การทุจริตในภาครัฐ (Corruption in Public Sector) เป็นภัยคุกคามอันยิ่งใหญ่ต่อการพัฒนาและความเจริญก้าวหน้าของประเทศในทุกทาง ภัยคุกคามดังกล่าวทวีความรุนแรงและความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้นทุกขณะ ตามความก้าวหน้าของสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและการปกครอง

การแก้ไขปัญหาดังกล่าว นอกจากจะเป็นเรื่องที่ต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายแล้ว รัฐยังจำเป็นต้องมีกลไกหรือเครื่องมือทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ที่จะทำให้การป้องกันและแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพเป็นรูปธรรม ซึ่งหมายความว่า กลไกหรือเครื่องมือดังกล่าว จะต้องมีการออกแบบให้เหมาะสมกับลักษณะทางธรรมชาติ (Nature of Crime) ของการกระทำทุจริตต่อหน้าที่ของบุคลากรในภาครัฐ ที่มีความแตกต่างเป็นอย่างยิ่งจากอาชญากรรมโดยทั่วไป

การที่ประเทศไทยไม่สามารถเอาชนะปัญหาการทุจริตในภาครัฐได้ในระดับที่น่าพอใจ แม้จะได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทำหน้าที่รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้วก็ตาม สาเหตุสำคัญประการหนึ่ง น่าจะมาจากการที่กลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีอยู่ มิได้ถูกออกแบบตามแนวทางดังกล่าว ข้างต้น จึงสมควรมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไข

รายงานการศึกษานี้ จัดทำขึ้นเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาการจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐ การจัดทำครั้งนี้สำเร็จลงได้ด้วยความร่วมมือจากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของสำนักกฎหมาย สำนักงาน ปลัดกระทรวงยุติธรรม จึงขอขอบคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

สุดท้ายนี้ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากรายงานการศึกษานี้ จะเป็นประโยชน์และมีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในสังคมไทยให้บรรเทาลงได้บ้างไม่มากนัก



(นายพงษ์ภักดิ์ เรียงเครือ)

สำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1. ปัญหาการทุจริตในภาครัฐ	1
2. โลกาภิวัตน์กับการทุจริตในภาครัฐ	3
3. การทุจริตภาครัฐกับการลงทุน	3
4. การทุจริตภาครัฐกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ	3
5. มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย	4
6. การทุจริตภาครัฐกับปัญหาประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทย	6

บทที่ 2 มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐนานาชาติ 7

มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศ 7

1. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต 7

มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระดับภูมิภาค 9

มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนานาชาติ 10

1. ประเทศที่ไม่มีหน่วยงานทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต 10
2. ประเทศที่มีหน่วยงานทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต 10
 - 2.1 ออสเตรเลีย 10
 - 2.2 สิงคโปร์ 16
 - 2.3 ออสเตรเลีย 17
 - 2.4 มาเลเซีย 21
 - 2.5 บรูไน 23
 - 2.6 ฟิลิปปินส์ 25

บทที่ 3 องค์กรป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐในประเทศไทย 26

1. กรมตรวจราชการแผ่นดิน 27
2. คณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ 27
3. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ(ป.ป.ป.) 28
4. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) 30
5. คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนและติดตามการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี (คณะกรรมการ ป.ท.) 33
6. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (คณะกรรมการ ป.ง.) 35

บทที่ 4	ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริต	36
	1. ปัญหาด้านภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	36
	2. ปัญหาความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ	37
	3. ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน	40
	4. ปัญหาความร่วมมือระหว่างประเทศ	41
	5. ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมาย	42
บทที่ 5	บทสรุปข้อเสนอแนะและข้อสังเกต	44
	บทสรุป	44
	ข้อเสนอแนะ	45
	1. การปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542	45
	2. ให้มีการจัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	46
	ข้อสังเกต	48
	บรรณานุกรม	

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1. ปัญหาการทุจริตในภาครัฐ (Corruption in Public Sector)

การทุจริตในภาครัฐ ถือเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นคู่กับสังคมมนุษย์มาช้านานและเป็นที่ยอมรับว่าเป็นเรื่องที่ยากจะทำให้หมดสิ้นไป การทุจริตในภาครัฐมีขึ้นในทุกสังคม มีอัตราการเกิดและความรุนแรงมากน้อยแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และความเป็นมาทางประวัติศาสตร์

ในทางเศรษฐกิจ เรายอมรับว่า ความยากจน เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่จะชักจูงให้เกิดการทุจริตในภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตที่เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่างซึ่งมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ

ทางการเมือง การปกครอง ระดับของความโปร่งใสทางการเมืองและการบริหารงานภาครัฐเป็นปัจจัยสำคัญต่อโอกาสในการกระทำทุจริต ในประเทศที่ปกครองโดยระบบเผด็จการ การเมืองและการบริหารงานภาครัฐจะอยู่ในความรับผิดชอบเด็ดขาดของบุคคลเพียงคนเดียวหรือกลุ่มเดียว ปราศจากการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก โอกาสที่จะเกิดการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงย่อมมีมากกว่าสังคมประชาธิปไตยที่มีการเมืองและการบริหารงานภาครัฐที่มีความโปร่งใสและมีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้มีข้อสังเกตว่าในสังคมเผด็จการ โดยที่ไม่มีกระบวนการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและปราศจากหลักประกันในสิทธิเสรีภาพของสื่อสารมวลชนในการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร ทำให้การทุจริตมักไม่ถูกเปิดเผย (Diselose) จนบางครั้งจึงทำให้ดูราวกับว่า การปกครองในระบบเผด็จการที่ผู้นำระบบการปกครองมักแสดงท่าทีที่แข็งกร้าวและเด็ดขาดต่อการทุจริตในภาครัฐนั้น จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำการทุจริต ในทางตรงกันข้าม ในสังคมประชาธิปไตยที่มีทั้งความโปร่งใสทางการเมือง การปกครอง มีกลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงสิทธิเสรีภาพที่จะเข้าถึงและนำเสนอข้อมูลข่าวสารของบรรดาสื่อมวลชน ทำให้การเปิดเผยข้อมูลการทุจริตสู่สาธารณะเป็นเรื่องปกติธรรมดา จนทำให้ดูราวกับว่าในสังคมประชาธิปไตยนั้นมีการทุจริต ฉ้อราษฎร์บังหลวงสูงกว่าสังคมเผด็จการ

ในทางสังคมจิตวิทยา ซึ่งมักมีความเชื่อมโยงกับความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ทศนคติหรือค่านิยมทางสังคมต่อการทุจริตในภาครัฐเป็นปัจจัยต่ออัตราการเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง

ทศนคติหรือค่านิยมของแต่ละสังคมมีความแตกต่างกัน ในสังคมที่มีลักษณะเป็นสังคมอุปถัมภ์ สืบทอดยาวนานมาในประวัติศาสตร์อย่างชนชาติไทย การให้ความอนุเคราะห์และช่วยเหลือเกื้อกูลเป็นกรณีพิเศษสำหรับญาติมิตรและบริวารรวมทั้งการตอบแทนจากบรรดาญาติมิตรและบริวาร ผู้ได้รับความช่วยเหลือถือเป็นประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงาม ผู้มีอำนาจรัฐที่ให้ความช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด จะมีความรู้สึกรู้ว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดาและเป็นความชอบธรรมหากคนจะรับทรัพย์สินเงินทองเป็นการตอบแทนจากผู้ที่ได้ให้ความช่วยเหลือหรือการอำนวยความสะดวก แม้ว่าแท้ที่จริงแล้วการให้ความอนุเคราะห์หรือการให้การช่วยเหลืออำนวยความสะดวกดังกล่าวจะเป็นงานในหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะต้องดำเนินการอยู่แล้วก็ตาม

ประเพณีและวัฒนธรรมดังกล่าวได้ก่อให้เกิดทศนคติหรือค่านิยมที่เรียกว่า “การกินตามน้ำ” ขึ้นในสังคมไทย จนถึงขนาดเกิดการยอมรับในทางสังคมว่า “การกินตามน้ำ” ไม่ใช่เรื่องผิด ในขณะที่พฤติกรรมดังกล่าวไม่เป็นที่ยอมรับในทางกฎหมายบ้านเมืองซึ่งเป็นตัวแทนความคิดสมัยใหม่ที่ถือว่าการกระทำเช่นนั้นขัดต่อหลักการปกครองบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) จึงมีการตรากฎหมายบัญญัติว่า “การกินตามน้ำ” เป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 - 150)

ทศนคติหรือค่านิยมทางสังคมที่ยอมรับการทุจริตในภาครัฐข้างต้น รวมทั้งค่านิยมอื่น เช่น ความคิดที่ว่า การทุจริตเป็นเรื่องที่ยอมรับได้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เรียกรับทรัพย์สินในจำนวนที่มากจนเกินไป หรือรู้จักยกเว้นไม่เรียกร้องเอาจาก “พรรคพวก เพื่อนฝูง” หรือไม่กระทำการในลักษณะ “รีดไถ” จากบุคคลยากไร้หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะจ่ายได้ ความคิดเช่นนี้ทำให้การทุจริตหลายลักษณะกลับถูกมองจากสังคมไทยด้วยทศนคติเชิงบวก ทรัพย์สินที่จ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเป็นการตอบแทนการประพฤติมิชอบหรือที่ควรเรียกว่า “สินบน” แต่กลับถูกเรียกว่า “สินน้ำใจ”

ผลที่ตามมาจากความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างทศนคติหรือค่านิยมทางสังคมกับระบบกฎหมายที่ใช้อยู่ในสังคม ทำให้เกิดปัญหาอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายที่ถือว่าเป็นมาตรการสูงสุดสำหรับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมทั้งเป็นปัญหาใหญ่ที่ทำให้การทุจริตลุกลามขยายตัวไปยังทุกส่วนของการบริหารงานภาครัฐ เกิดการแสวงหาประโยชน์จากอำนาจหน้าที่กันอย่างเป็นระบบโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับ จนปัจจุบันสังคมไทยถูกจัดว่ามีการทุจริตในภาครัฐในระดับที่รุนแรงและเป็น

อุปสรรคอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยมาตรการที่มีประสิทธิภาพโดยเร่งด่วนก่อนที่จะทุกอย่างจะสายเกินไป

2. โลกาภิวัตน์กับการทุจริตในภาครัฐ

ปัจจุบัน โลกยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization Age) มีการติดต่อสื่อสารและการคมนาคมที่สะดวกและรวดเร็ว ทำให้โลกกลายเป็นสังคมไร้พรมแดน การทำธุรกิจการค้าสามารถกระทำได้โดยรวดเร็ว มีการค้าการลงทุนในลักษณะข้ามชาติเกิดขึ้นมากมาย รวมทั้งเกิดการโยกย้ายถิ่นฐานของผู้คนจากภูมิภาคหนึ่งไปยังอีกภูมิภาคหนึ่งอย่างต่อเนื่อง การทุจริตในภาครัฐก็มีการขยายตัวตามการเปลี่ยนแปลง ดังกล่าวอย่างเป็นพลวัต

3. การทุจริตภาครัฐกับการลงทุน (Corruption and Investment)

หลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย การลงทุนจากต่างชาติมีความสำคัญต่อพัฒนาการทางเศรษฐกิจ แต่ปัญหาการทุจริตในภาครัฐกลับกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการค้าและการลงทุน นักลงทุนต่างชาติรับรู้ภาพลักษณ์ในเชิงลบของประเทศไทยในด้านการทุจริตคอร์รัปชันเป็นอย่างยิ่ง และถือเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการหันเหการลงทุนไปจากประเทศไทย

เพื่อเป็นการตอบโต้ต่อปัญหาเช่นนี้ ประเทศผู้ลงทุนอย่างสหรัฐอเมริกาได้ให้การปกป้องคุ้มครองนักลงทุนของตนจากกระบวนการทุจริต ด้วยการส่งเจ้าหน้าที่ด้านข่าวกรองพร้อมด้วยอุปกรณ์ทันสมัยเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในหลายประเทศและสามารถทำงานได้ผลจนเป็นข่าวมาแล้วทั่วโลก

4. การทุจริตภาครัฐกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

การทุจริตในภาครัฐมีส่วนสำคัญที่ทำให้องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติสามารถประกอบธุรกิจผิดกฎหมาย (Transnational Organized Crimes) ของตนได้ด้วยความสะดวก ยกตัวอย่างเช่น กระบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติ (Human Trafficking) หรือกระบวนการค้ายาเสพติดข้ามชาติ (Drug Trafficking) ที่ไม่อาจดำเนินการได้โดยง่ายถ้าปราศจากความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ในภาวะโลกไร้พรมแดน การทุจริตภาครัฐที่เกิดขึ้นในประเทศหนึ่งจึงมีผลกระทบต่อผลประโยชน์และความสงบเรียบร้อยของประเทศหรืออีกภูมิภาคอื่นของโลกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้การทุจริตในภาครัฐจึงไม่ใช่เรื่องภายในของประเทศใดประเทศหนึ่ง ที่จะปล่อยให้ประเทศเหล่านั้นแก้ไขกันตามลำพังอีก

ต่อไป การแก้ไขปัญหามหาการทุจริตกลายเป็นเรื่องที่ต้องการความร่วมมือจากนานาชาติ ทั้งในด้านการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิด ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างกรอบมาตรการทางกฎหมายที่สอดคล้องกัน เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

เพื่อให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สหประชาชาติได้จัดให้มีการรณรงค์อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (United Nations Convention against Corruption) ที่จะมีผลเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law) ต่อไป ขึ้นเป็นมาตรการร่วมกันในการแก้ไขปัญหามหาการทุจริตในภาครัฐ

ความร่วมมือระหว่างประเทศใน ด้านต่างๆ ตามอนุสัญญาดังกล่าว รวมทั้งการสืบสวน สอบสวนและการดำเนินคดี การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การติดตามเอาคืน ซึ่งทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริต ตลอดจน มาตรการในทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครองที่จะนำมาใช้กับกรณีการรั่วไหลผิดปกติ และปัญหาการฟอกเงิน ที่ได้จากการถือราษฎรบังหลวง

5. มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย

5.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญ อย่างยิ่ง ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยได้มีบทบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยการตรวจสอบการทำงานในภาครัฐ ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ขึ้นเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานธุรการ ขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีลักษณะ ที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ เป็นอิสระทั้งคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และหน่วยธุรการคือสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.

5.2 นอกจากนั้นรัฐบาลปัจจุบันซึ่งได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาในการเข้าทำหน้าที่บริหารประเทศเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ยืนยันนโยบายสำคัญในการเอาชนะปัญหาการทุจริต ก็ได้เริ่มดำเนินการตามนโยบายตั้งแต่ เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2544 ด้วยการที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้เสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีว่า “ปัจจุบันมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในการทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ใต้สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจในกรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงออกจากตำแหน่ง หรือ

ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และได้สวนวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ ทูจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน (คณะกรรมการ ป.ง.) ทำหน้าที่เสนอแนะมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต่อคณะรัฐมนตรี แล้วก็ตาม แต่ก็มีการกระทำทูจริตและมีบุคคลที่ถูกสงสัยว่าร่ำรวยผิดปกติเกิดขึ้น และโดยที่รัฐบาลนี้มีนโยบาย ในด้านการป้องกันและปราบปรามการทูจริต โดยให้มีการลงโทษทางวินัย ทางปกครอง ทางแพ่ง ทางอาญา และ ทางภาษีเป็นไปอย่างเด็ดขาด รวดเร็วและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ดังนั้น เพื่อให้กลไกของรัฐบาลที่ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่อง นี้ในเบื้องต้น นายกรัฐมนตรีเห็นควรแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (ร้อยเอกสุชาติ เศาวังวิศิษฐ์) เป็นกรรมการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้บรรลู่วัตถุประสงค์ดังกล่าว ตลอดจน ให้ข้อคิดเห็นแก่รัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทูจริต ฯลฯ”

คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีมติ เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2544 เห็นชอบตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ และนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 102/2544 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2544 แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนและติดตามการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปราม การทูจริต ตามนโยบายของ คณะรัฐมนตรี เรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการ ป.ท. มีหน้าที่สำคัญในการพิจารณาและดำเนินการป้องกันและปราบปราม การทูจริต ตามนโยบายของรัฐบาล (สรุปผลการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ท. 27 มกราคม 2544 - 26 มีนาคม 2545) และ คณะกรรมการ ป.ท. ได้รายงานผลการดำเนินงานให้คณะรัฐมนตรี รับทราบและเห็นชอบ ในมาตรการต่างๆ รวม 5 ครั้ง เพื่อให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐนำไปถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดต่อไป

แม้จะมีความพยายามดังกล่าวก็ตาม แต่สถานการณ์การทูจริตในภาครัฐของประเทศไทย ก็ยังคง ไม่ดีขึ้น การทูจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงดูจะมีขึ้นในทุกโครงการของรัฐ นอกจากนั้น การตราพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทูจริต พ.ศ. 2542 ที่ให้ยุบเลิกคณะกรรมการป้องกันการ ทูจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันการทูจริตและประพฤติมิชอบในวง ราชการ ที่เป็นกลไกหลักของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทูจริต รวมทั้งการตรากฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วยการกำหนดให้กรณีการทูจริตทั้งหมดเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งสิ้น ได้ ทำให้เกิดปัญหางานล้นมือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ มีปัญหาเชิงประสิทธิภาพ ในการทำงาน จนมีการเรียกร้องให้พิจารณาปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งข้อเสนอในเบื้องต้นคือ ควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดูแลเฉพาะกรณีการทูจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูงหรือ

การทุจริตในโครงการใหญ่ๆ ที่มีทุนทรัพย์หรือความเสียหายแก่รัฐในจำนวนเงินที่ค่อนข้างสูงนอกเหนือจากนั้น ควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่น

6. การทุจริตภาครัฐกับปัญหาประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทย

ปัญหาสำคัญที่ยังไม่มีการกล่าวถึงน่าจะเป็นเรื่องของประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย โดยข้อมูลจากการรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ปรากฏว่า ในปี พ.ศ. 2544 มีการเปิดเผยกรณีการทุจริตหรือการนำกรณีการทุจริตเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวนทั้งสิ้น 4,938 เรื่อง (รายงานผลการการตรวจสอบและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี พ.ศ. 2544 : เอกสารประกอบการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 พฤษภาคม 2545)

แม้ว่าจะไม่อาจแสวงหาข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ชัดเจนเพียงพอที่จะระบุได้ว่า มีกรณีการทุจริตภาครัฐแต่ละปีมีจำนวนมากนักน้อยเพียงใด แต่การประเมินจากการรับรู้ในสถานการณ์จริงของประเทศก็น่าจะเชื่อได้โดยปราศจากข้อสงสัยว่า ตัวเลขดังกล่าวไม่น่าจะถึงร้อยละ 10 ของกรณีการทุจริตที่เกิดขึ้นในภาครัฐของประเทศไทย นอกจากนั้น จากรายงานฉบับเดียวกันยังปรากฏข้อมูลว่า ในปี พ.ศ. 2544 การพิจารณาเรื่องที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวก็เสร็จสิ้นไปเพียงจำนวน 1,099 เรื่อง หรือเพียงประมาณร้อยละยี่สิบ เหลือค้างพิจารณาไปในปีต่อไปจำนวน 3,839 เรื่อง และในปี พ.ศ. 2545 มีเรื่องค้างถึง 4,975 เรื่อง กรณีดังกล่าว จึงถือว่าเป็นเรื่องที่ควรศึกษาว่า มีปัญหาหรือข้อบกพร่องประการใดที่ทำให้มีกรณีการทุจริตเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายเพียงเท่านั้นและ การมีเรื่องค้างการพิจารณาจำนวนมากมีผลทำให้เกิดปัญหาใดตามมาบ้างและควรพิจารณาแก้ไขปัญหานี้อย่างไร

บทที่ 2

มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐนานาชาติ

มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศ

1. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention Against Corruption)

ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ (United Nations Convention on Transnational Organized Crimes) การทุจริตในภาครัฐจัดเป็นอาชญากรรมประเภทที่อาจเข้าข่ายเป็นการดำเนินการโดยองค์การอาชญากรรมข้ามชาติประเภทหนึ่ง การทุจริตเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินการขององค์การอาชญากรรมข้ามชาติในการประกอบอาชญากรรมที่อยู่เหนือขีดจำกัดของพรมแดนระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาว่าด้วยองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ ความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตยังไม่มีจุดเด่นที่แสดงออกถึงลักษณะเฉพาะของการทุจริตในภาครัฐ ความร่วมมือในกรณีนี้คงเป็นเช่นเดียวกับความร่วมมือด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมโดยทั่วไป เช่น ความร่วมมือด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร มาตรการเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนและความร่วมมือกันในทางอาญา เป็นต้น

เมื่อเดือนธันวาคม 2543 สมัชชาใหญ่สหประชาชาติ (General Assembly) ได้แต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ (Ad Hoc Committee) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการเจรจากร่างอนุสัญญาต่อต้านการทุจริตแห่งสหประชาชาติ (United Nations Convention Against Corruption)

คณะทำงานเฉพาะกิจประกอบด้วยผู้แทนจาก 128 ประเทศสมาชิกแห่งสหประชาชาติ ใช้เวลาในการเจรจากร่างอนุสัญญาประมาณ 2 ปี คือตั้งแต่เดือนมกราคม 2545 ถึงเดือน ตุลาคม 2546 โดยมีการประชุมคณะทำงานเฉพาะกิจ ณ สำนักงานใหญ่สหประชาชาติรวมทั้ง 7 ครั้ง ๆ ละประมาณ 2 สัปดาห์ ยกเว้นครั้งสุดท้ายที่ใช้เวลาเพียงการประชุม 3 วัน

ในการประชุมครั้งสุดท้าย เมื่อระหว่างวันที่ 29 กันยายน – 1 ตุลาคม 2546 คณะทำงานเฉพาะกิจมีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบในร่างอนุสัญญาต่อต้านการทุจริตแห่งสหประชาชาติที่ร่วมกันยกร่างขึ้น ต่อมาเลขาธิการสหประชาชาติได้นำเสนอต่อสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ซึ่งก็ได้มีมติเอกฉันท์ให้ความเห็นชอบและมีกำหนดที่จะเปิดให้ประเทศภาคีสมาชิกร่วมลงนามในอนุสัญญาดังกล่าว ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขแห่งอนุสัญญาอนุสัญญาดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับเมื่อมีประเทศสมาชิกร่วมลงนามแล้ว ไม่น้อยกว่า 30 ประเทศ มีสาระและมาตรการสำคัญของร่างอนุสัญญาดังกล่าวประกอบด้วย

มาตรการเชิงป้องกัน (Prevention) ร่างอนุสัญญาให้ความสำคัญอยู่กับมาตรการเชิงป้องกันเพื่อมิให้เกิดการทุจริตโดยมุ่งเน้นทั้งการเสริมสร้างประสิทธิภาพและความโปร่งใสของระบบราชการ การสถาปนาองค์กรที่จะรับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประเด็นสำคัญคือ การที่

ร่างอนุสัญญาดังกล่าว มุ่งเน้นอย่างยิ่งในการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรชุมชน ตลอดจนบทบาทของภาคประชาสังคมเพื่อร่วมกันป้องกันสร้างตระหนักรู้ถึงปัญหาและความสำคัญของการร่วมกันป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต

การบัญญัติความผิดทางอาญา (Criminalization) ร่างอนุสัญญาได้พยายามให้เกิดมาตรฐานที่ใกล้เคียงกันของกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการบัญญัติว่าการกระทำใดบ้างเป็นความผิดทางอาญารัฐธรรมนูญบ่งหล่ง กล่าวคือ ความผิดทางอาญาที่กล่าวถึง จะมีใช่เพียงการกระทำที่เป็นการเรียก รับ หรือยอมรับทรัพย์สินเพื่อทำการหรือละเว้นการทำการในหน้าที่เท่านั้น แต่ความผิดทางอาญาจะครอบคลุมถึงกรณีอื่นด้วย เช่น การปกปิดซ่อนเร้นทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริต การฟอกเงินที่มีที่มาจากจากการทุจริต รวมทั้งการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม

ความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation) บทบัญญัติในร่างอนุสัญญาแสดงออกถึงความต้องการของประเทศภาคีสมาชิกในอันที่จะสถาปนาความร่วมมืออย่างใกล้ชิดในทุกประเด็นเพื่อร่วมกันเอาชนะปัญหาการทุจริต ความร่วมมือดังกล่าวรวมถึงการป้องกัน การสืบสวนสอบสวน การฟ้องร้อง ดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด ความร่วมมือในด้านการรวบรวมและโอนมอบพยานหลักฐานที่จะใช้ในการพิจารณาคดีของศาล และการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ตลอดจนมาตรการในการสืบค้น ชี้ด หรืออายัดทรัพย์สิน เป็นต้น

การติดตามเอาทรัพย์สิน (Asset recovery) ถือเป็นหลักการพื้นฐานอันสำคัญยิ่งของร่างอนุสัญญานี้ โดยมีที่มาจากปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงซึ่งมักจะมีการนำทรัพย์สินของรัฐที่ตนฉ้อฉลหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยการทุจริตไปซ่อนเร้นไว้ในประเทศ ด้วยมาตรการตามร่างอนุสัญญา ฉบับนี้ ทรัพย์สินดังกล่าวจะถูกส่งมอบต่อประเทศที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินตามคำร้องขอทั้งสิ้น อันจะเป็นผลให้ เหล่าเจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตดังกล่าวไม่มีแหล่งที่จะซุกซ่อนทรัพย์สินดังกล่าวอีกต่อไป

กลไกการดำเนินการตามอนุสัญญา (Implementation mechanisms) เมื่ออนุสัญญาผ่านความเห็นชอบจากสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ จะมีช่วงเวลาซึ่งรัฐภาคีจะดำเนินการพัฒนามาตรการทาง นิติบัญญัติและในทางบริหาร รวมทั้งการพิจารณาว่าลงนามในอนุสัญญา โดยเมื่อมีการลงนามในอนุสัญญาครบ 30 ประเทศ อันเป็นผลให้อนุสัญญามีผลบังคับใช้แล้ว ก็จะมีการจัดการประชุมเพื่อส่งเสริมและทบทวนผลการดำเนินการตามอนุสัญญาเป็นประจำด้วย

ประเด็นเหล่านี้รายละเอียดค่อนข้างมาก บางอย่างกฎหมายภายในของประเทศไทยก็มีความพร้อมอยู่แล้ว แต่บางส่วนก็ยังคงต้องปรับปรุงให้เป็นไปตามบทบัญญัติของร่างอนุสัญญา ดังนั้น ในฐานะที่ไทยเป็นภาคีสมาชิกแห่งสหประชาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไทยเป็นประเทศที่ส่งผู้แทนเข้าร่วมการประชุมคณะทำงานเฉพาะกิจตลอดมา ประกอบกับรัฐบาลไทยมีนโยบายหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมทั้งคณะรัฐมนตรีของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2546 เห็นชอบตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอให้ประเทศไทยเข้าร่วมลงนาม

ในอนุสัญญาป้องกันและปราบปรามการทุจริต ที่เปิดให้มีการลงนามเมื่อระหว่างวันที่ 9-11 ธันวาคม 2546 ที่ประเทศเม็กซิโก ไทยจึงเป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศแรก ๆ ที่เข้าร่วมลงนาม ในอนุสัญญาดังกล่าวและมีความจำเป็นต้องทำการศึกษาและพัฒนากลไกทางกฎหมาย รวมทั้งมาตรการทางบริหารขึ้นมาเพื่อรองรับบทบัญญัติแห่งร่างอนุสัญญาดังกล่าว เพื่อให้สถาบันแก่นอนุสัญญาฉบับนี้โดยเร็ว

ในการนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมร่วมกับสำนักงานอัยการสูงสุดรับผิดชอบการดำเนินการดังกล่าว และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน มีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินการข้างต้น(ภาคผนวก)

มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระดับภูมิภาค

แผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริตภาครัฐเอเชีย - แปซิฟิก (Tokyo Declaration)

แผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริตภาครัฐเอเชีย - แปซิฟิก เป็นผลมาจากความตกลงร่วมกันของประเทศสมาชิกในการประชุม ADB/OECD ครั้งที่ 3 จัดขึ้นเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2544 ที่กรุงโตเกียว มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศสมาชิกในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก ที่รวมถึงประเทศไทย ร่วมมือกันป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ มีหลักการสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

(1) การสร้างเสริมประสิทธิภาพและความโปร่งใสของระบบการให้บริการสาธารณะ โดยมุ่งเน้นประเด็นจริยธรรมและการปฏิบัติอย่างมีมาตรฐาน เพื่อมุ่งลดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ สนับสนุนระบบการตรวจสอบความโปร่งใสของการให้บริการสาธารณะ ด้วยระบบกฎหมายและการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

(2) การเสริมสร้างความเข้มแข็งในแผนปฏิบัติการป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการสร้างการประกอบธุรกิจในระบบธรรมาภิบาล

(3) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยการให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ การสนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ และการส่งเสริมตระหนักรู้ในประเด็นปัญหาการทุจริตในภาครัฐและผลร้ายอันเกิดต่อสังคมในปัญหาดังกล่าว

แผนการปฏิบัติดังกล่าว แม้จะมีได้มีฐานะเป็นอนุสัญญาหรือมีผลเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ผูกมัดประเทศที่ลงนาม แต่โดยธรรมเนียมปฏิบัติแล้ว ก็มีผลให้อาจต้องมีการปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้อง

ในการประชุมที่กรุงโตเกียวดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมการประชุมตามคำเชิญของ ADB/OECD ผู้จัดการประชุม ในฐานะผู้แทนประเทศไทย เมื่อเสร็จสิ้นการพิจารณาประเทศต่าง ๆ ที่เข้าร่วมการประชุมรวม 18 ประเทศ ได้ร่วมลงนามในแผนปฏิบัติการดังกล่าว

สำหรับประเทศไทยได้มีการลงนามในข้อตกลงดังกล่าว เนื่องจากไม่มีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพในเรื่องดังกล่าว ส่วนคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ต่างก็มิในฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้สังกัดอยู่ในฝ่ายบริหารไม่อยู่ในฐานะที่จะลงนามแทนรัฐบาลไทยได้ และได้ส่งเรื่องขึ้นให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาดำเนินการ

ต่อมาคณะกรรมการ ป.ท. ได้ให้ความสนใจติดตามเรื่องดังกล่าวเนื่องจากกรณียังไม่มีความคืบหน้า และสำนักงาน ป.ป.ง. ซึ่งเป็นหน่วยงานฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ ป.ท. ได้มีหนังสือ 2 ฉบับ ลงวันที่ 13 มกราคม และวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2546 ติดตามความคืบหน้าในเรื่องดังกล่าวและในที่สุดคณะกรรมการ ป.ท. ได้มีมติให้กระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว

มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนานาชาติประเทศ

1. ประเทศที่ไม่มีหน่วยงานทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มีหลายประเทศที่ไม่มีหน่วยงานต่อต้านการคอร์รัปชันเป็นการเฉพาะ เช่น ประเทศอังกฤษ อิตาลี เม็กซิโก แต่จะใช้กระบวนการยุติธรรมตามปกติ หรือให้หน่วยงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ดูแล (ผาสก และคณะ 2541 : 235 - 284) อาทิ ประเทศอังกฤษ ไม่มีหน่วยงานปราบปรามคอร์รัปชันของข้าราชการเป็นการเฉพาะ แต่มีกฎหมายปราบปรามคอร์รัปชันและการฉ้อโกง (Fraud) หลายฉบับ มีการออกพระราชบัญญัติเพื่อปราบปรามการฉ้อโกง การป้องกันการคอร์รัปชัน การคอร์รัปชัน ของตำรวจ การคอร์รัปชัน เกี่ยวโยงกับระบบข้อมูล การใช้คอมพิวเตอร์ การธนาคาร การเงินและอื่นๆ เพื่อให้การปราบปรามการคอร์รัปชันได้ผลและทันสมัยขึ้น รวมถึงมีการให้อำนาจศาลยึดทรัพย์สินของผู้กระทำผิดให้ตกเป็นของรัฐ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ทำผิดได้กำไรจากการคอร์รัปชัน หรือการทำความผิดทางอาญาอื่น ๆ เป็นบทลงโทษเพิ่มเติมจากบทลงโทษคดีอาญาที่ได้ทำผิด กล่าวคือเมื่อศาลอาญาพิพากษาว่ามีการกระทำ ความผิดจริงแล้ว ศาลจะคำนวณว่าผู้ทำความผิดได้รับผลจากการทำความผิดของเขามีมูลค่าเท่าไรและจะมี คำสั่งให้ผู้ทำความผิดจ่ายเงินให้แก่ศาลเท่ากับจำนวนที่คำนวณได้ ถ้าจ่ายไม่ได้ศาลสามารถริบทรัพย์สินของผู้ทำความผิดเป็นของรัฐเท่ากับมูลค่าที่ต้องจ่าย ไม่ว่าทรัพย์สินนั้น ๆ จะได้มาโดยชอบหรือไม่ก็ตามนอกจากนี้ยังสามารถยึดทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิถูกต้องตามกฎหมายเป็นของรัฐอีกด้วย

2. ประเทศที่มีหน่วยงานทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2.1 ฮ็องกง (Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC)

ที่มาและการจัดตั้ง

ก่อนปี พ.ศ. 2516 ฮ็องกงประสบปัญหาการคอร์รัปชันเป็นอย่างมากในระบบราชการทั่ว ๆ ไป โดยเฉพาะกรมตำรวจ กรมก่อสร้างและสาธารณูปโภค กรมที่ดิน และกรมตรวจคนเข้าเมืองในกลุ่มนี้ตำรวจมีปัญหามากที่สุด เจ้าหน้าที่ตำรวจรับเงินสินบนจากองค์กรอาชญากรรม (Triads) ที่เรียกว่า

คำคุ้มครองจากกิจการธุรกิจหลายประเภท อาทิ หาบเร่ แผงลอย หญิงขายบริการทางเพศ ฯลฯ การปราบปรามการคอร์รัปชันในขณะนั้นจนถึง พ.ศ. 2517 อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมตำรวจ โดยมีคณะกรรมการชุดเดิมกำกับและจะดำเนินการฟ้องร้องกรณีคอร์รัปชันได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากอัยการสูงสุด เมื่อมีจุดอ่อนมากเช่นนี้ รัฐบาลจึงได้จัดตั้งสำนักงานปราบคอร์รัปชัน (Anti Corruption Office หรือ ACO) ขึ้นใหม่เมื่อ พ.ศ. 2541 สำนักงานนี้ก็ยังสังกัดกรมตำรวจแต่ปฏิบัติงานเป็นอิสระจากกรมตำรวจมากขึ้น อย่างไรก็ตามก็ตีปัญหาคอร์รัปชันก็ยังคงมีอยู่มาก (ผาสุกและคณะ 2541 : 249)

ACO ประสบความสำเร็จน้อยมากในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันรวมถึงมีอำนาจเฉพาะการสืบสวนสอบสวนผู้ที่ป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น (public service) และสาธารณชนจำนวนมากขาดความเชื่อถือว่าตำรวจจะปราบปรามคอร์รัปชันได้ หลังจากเกิดกรณีอื้อฉาวเรื่องการคอร์รัปชันของตำรวจระดับสูงและปัญหาการฉ้อฉลของสำนักงานปราบคอร์รัปชันที่อยู่ภายใต้การควบคุมของกรมตำรวจใน พ.ศ. 2516 แล้ว ประชาชนจึงเรียกร้องให้มีองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่แตกต่างหากจากกรมตำรวจ มีผู้อำนวยการที่มีประสบการณ์ด้านการบริหารและให้รายงานโดยตรงต่ออัยการสูงสุด (ภานุเดช พัฒนธรรม 2537 : 170, ผาสุกและคณะ 2541 : 249)

รัฐบาลฮ่องกงจึงได้โอนความรับผิดชอบการตรวจจับและสอบสวนเรื่องคอร์รัปชันจากสำนักงานปราบปรามคอร์รัปชันเดิม (ACO) มาอยู่ที่คณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชัน (ICAC) และให้ขึ้นตรงต่อผู้ว่าการเกาะฮ่องกง เป็นอิสระจากหน่วยงานรัฐบาลทุกแห่ง ยกเว้นผู้ว่าการเกาะฮ่องกง (ผาสุกและคณะ 2541 : 249)

อำนาจหน้าที่

ได้มีการออกกฎหมายรับรองหน้าที่ของ ICAC ดังนี้ (ผาสุกและคณะ 2541 : 249)

- (1) รับและพิจารณาคำร้องเรียนเรื่องคอร์รัปชันและสืบสวนข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร
- (2) สืบสวนกรณีข้อกล่าวหาเรื่องการคอร์รัปชันตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ICAC รวมทั้งกรณีติดสินบนและกรณีการกระทำผิดกฎหมายต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ
- (3) สืบสวนพฤติกรรมของข้าราชการผู้ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาว่าเกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันและให้รายงาน โดยตรงต่อผู้ว่าการเกาะฮ่องกง
- (4) สอบสวนถึงพฤติกรรมและขบวนการปฏิบัติภารกิจของข้าราชการกรมกองต่าง ๆ เพื่อหาช่องโหว่ที่นำไปสู่การคอร์รัปชัน และหาวิธีแก้ไขปรับปรุงช่องโหว่หรือขบวนการทำงานดังกล่าว
- (5) ให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือผู้ใดก็ตามที่มาขอแนะนำการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน
- (6) ให้คำปรึกษาแก่หัวหน้ากรมกองของส่วนราชการ หรือหน่วยงานสาธารณะใด ๆ เกี่ยวกับวิธีการทำงานที่คณะกรรมการเห็นว่าช่วยลดการคอร์รัปชัน
- (7) ให้การศึกษาแก่สาธารณะชนเรื่องผลร้ายของคอร์รัปชัน
- (8) แสวงหาแรงสนับสนุนจากสาธารณะเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชัน

นอกจากหน้าที่ดังกล่าว ประเทศฮ่องกงถือว่าอำนาจซึ่งต้องใช้การสืบสวนสอบสวนเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้การปฏิบัติงานปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวได้ผล จึงกำหนดอำนาจให้แก่คณะกรรมการในการสอบสวนดังนี้ (สมใจ เกษรศิริเจริญ 2531 : 143-144)

- (1) มอบหมายเป็นหนังสือให้แก่เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนในการสืบสวนและตรวจสอบความผิด
- (2) เข้าไปในสถานที่ของหน่วยงานของรัฐและแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐให้ถ้อยคำเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตนตลอดจนระเบียบคำสั่งแนวทางการปฏิบัติงานใด ๆ
- (3) เรียกให้บุคคลใดให้ข้อมูลใด ๆ ซึ่งคณะกรรมการ ฯ เห็นว่าเป็นข้อมูลที่จำเป็น
- (4) มอบหมายเป็นหนังสือให้บุคคลใดปฏิบัติหน้าที่หรือมีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด
- (5) อาจมีคำขอเป็นหนังสือให้บุคคลมีคำสั่งให้บุคคลผู้ถูกสอบสวนส่งมอบหนังสือเดินทางให้แก่คณะกรรมการ ฯ
- (6) ในการสืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีร้ายแรงผิดปกติ คณะกรรมการ ฯ มีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้มีการตรวจสอบบัญชีเงินฝากธนาคารทุกแห่ง

รูปแบบการดำเนินงาน

ผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานขึ้นตรงต่อผู้ว่าการเกาะฮ่องกง ซึ่งมีคณะกรรมการที่ปรึกษา 4 คณะ ที่แต่งตั้งโดยผู้ว่าการเกาะฮ่องกง เป็นผู้กำกับการทำงาน ได้แก่ คณะกรรมการที่ปรึกษาของประธานกรรมการของ ICAC และอีก 3 คณะกรรมการที่ปรึกษาซึ่งดูแล 3 กรม คือ กรมปราบปรามคอร์รัปชัน กรมป้องกันการคอร์รัปชัน และกรมความสัมพันธ์กับชุมชน (ภาณุเดช พัฒนธรรม 2537 : 174 - 176 , ผาสุกและคณะ 2541 : 250-251)

คณะกรรมการฯ มีวาระการดำรงตำแหน่งตามที่ระบุไว้ในคำสั่งแต่งตั้งตามที่ผู้ว่าราชการเห็นสมควร โดยจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งและอยู่ในความควบคุมของผู้ว่าการเกาะฮ่องกง คณะกรรมการฯ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในหน่วยงาน แต่การดำเนินการในด้านการสืบสวนสอบสวนจะอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงาน (operation review committee)

เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนของ ICAC ได้แก่ บุคคลใดๆ ก็ตามซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการ ให้มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนของ ICAC ส่วนหนึ่งเป็นนายตำรวจซึ่งมีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการทำงานด้านสืบสวนสอบสวนที่ได้รับการฝึกอบรมและคัดเลือกมาอย่างคึกคักภายในประเทศ (สมใจ เกษรศิริเจริญ 2531 : 142)

โครงสร้างขององค์กร ICAC แบ่งได้เป็น 3 กรม (Department) ดังนี้

- (1) กรมปราบปราม (The Operations Department) มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนกรณีคอร์รัปชัน และการให้สินบน เจ้าหน้าที่ประกอบด้วยข้าราชการพลเรือน ข้าราชการอัยการระดับสูง และเจ้าหน้าที่

อื่น รวมประมาณ 770 คน ส่วนหนึ่งเป็นตำรวจที่มีประสบการณ์จากประเทศอังกฤษ อีกส่วนเป็นเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนท้องถิ่นที่ได้รับการฝึกอบรมด้านการสืบสวนสอบสวน

(2) กรมป้องกัน (The Corruption Prevention Department) มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและลดโอกาสในการคอร์รัปชันภายในระบบราชการ มีหน้าที่ตรวจสอบพฤติกรรม การปฏิบัติงานและขบวนการทำงานของหน่วยงานรัฐ เพื่อเสาะหาช่องโหว่ที่นำไปสู่การคอร์รัปชันด้วย การควบคุมด้านการปฏิบัติ กฎระเบียบ และกระบวนการทำงานในกรมของรัฐบาลและองค์การเอกชน และถ้าหากเอกชนร้องขอ กรมป้องกันก็จะให้ความช่วยเหลือในด้านมาตรการป้องกันได้

(3) กรมชุมชนสัมพันธ์ (The Community Relations Department) มีการก่อตั้งสำนักงานย่อยทั่วเกาะฮ่องกง เพื่อณรงค์ป้องกันการคอร์รัปชัน มีหน้าที่ในการชักจูงใจประชาชนให้เห็นว่าการทุจริตไม่ได้เป็นวิถีทางของชีวิตหรือชักจูงให้เห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจ่ายค่าตอบแทนในสิ่งที่ตนเองมีสิทธิอยู่แล้ว การเผยแพร่ความซื่อสัตย์สุจริตก็เป็นนโยบายในการทำงานของกรมชุมชนสัมพันธ์ส่วนการนำเสนอกระทำโดยผ่านสื่อมวลชนทั้งหลายรวมทั้งการเข้าถึงประชาชนเป็นรายบุคคล เพื่อให้ประชาชนประมาณ 5.6 ล้านคน ได้รับทราบทั่วกัน

กิจกรรมการดำเนินงานของ ICAC แบ่งได้เป็น 3 ด้าน คือ การดำเนินงานด้านปราบปราม การดำเนินงานด้านการป้องกัน และการดำเนินงานด้านชุมชนสัมพันธ์

การดำเนินงานด้านปราบปราม (ภาณุเดช พัฒนธรรม 2537 : 173-174)

- (1) การให้ข่าวเกี่ยวกับการทุจริต
- (2) การสืบสวนในทางลับทางด้านชีวิตความเป็นอยู่และฐานะทางการเงิน เพื่อหาว่าคำร้องเรียนนั้นมีมูลหรือไม่โดยไม่ให้ผู้ต้องสงสัยรู้ว่ากำลังถูกสืบสวนสอบสวน
- (3) ข้อมูลต่าง ๆ จะถูกรวบรวมเข้ามาที่เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนจากข้อมูลที่มีอยู่เพียงเล็กน้อยกลายเป็นข้อมูลที่แตกแขนงออกไปเป็นจำนวนมาก ทั้งข้อมูลจากธนาคาร กองตรวจคนเข้าเมือง การสืบสวนแบบประปราย ความร่วมมือจากต่างประเทศ เป็นต้น
- (4) เมื่อได้พยานหลักฐานพร้อม จึงเข้าดำเนินการจับกุมผู้ต้องสงสัยพร้อมกับยึดเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง
- (5) ในกรณีที่ข้าราชการถูกเรียกไปให้การในเรื่องของการมีมาตรฐานความเป็นอยู่สูงกว่า หรือมีทรัพย์สินในครอบครองของตนหรือของครอบครัวที่ไม่สามารถอธิบายได้ หากข้าราชการผู้นั้นไม่สามารถให้คำอธิบายที่น่าพอใจต่อศาลแล้ว ศาลมีอำนาจสั่งยึดหรือทรัพย์สินเงินเหล่านั้นไว้เป็นของแผ่นดิน มีกรณีของตำรวจคนหนึ่ง ต้องจ่ายให้กับรัฐมากที่สุดถึง 16 ล้านเหรียญฮ่องกง

(6) กรมปราบปราม สามารถจับกุมผู้ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหามาถักขังไว้เพื่อทำการสอบสวนและส่งฟ้องศาลได้ โดยมีห้องขัง (Detention Center) อยู่ชั้นบนของกรมปราบปราม ซึ่งการควบคุมตัวผู้ต้องหาสามารถกระทำได้ไม่เกิน 24 ชั่วโมง ก่อนที่จะนำส่งฟ้องศาล พร้อมทั้งมีห้องสอบสวนซึ่งมี

กล้องถ่ายภาพและอัดเสียงคำให้การของผู้ต้องหา ซึ่งการบันทึกภาพและเสียงจะทำเป็น 3 ชุดพร้อมกัน กรมปราบปรามเก็บไว้ชุดหนึ่งเป็นการป้องกันการกลับคำให้การ

(7) ในกรณีที่เป็นคดีทุจริต ICAC สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ หากเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าดำเนินการจำเป็นจะต้องรายงานให้ทราบด้วย

(8) เมื่อสอบสวนแล้วส่วนใหญ่คดีจะนำสู่ศาลพิจารณา แต่ในกรณีที่ไม่สามารถฟ้องร้องได้ เช่น พยานหลักฐานไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาจะถูกขับออกจากหน่วยงานเพื่อป้องกันไม่ให้ทำความเสียหายกับสังคมอีก

(9) การป้องกันการใช้อำนาจในทางที่มิชอบ ICAC นั้นจะไม่ดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาลเอง เจ้าหน้าที่สืบสวนจะเปิดเผยข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานทั้งหมดกับที่ปรึกษากฎหมายที่มาจากกรมอัยการ การฟ้องร้องคดีจึงขึ้นอยู่กับดุล พินิจของพนักงานอัยการ

การดำเนินการด้านป้องกัน (กานูเดช พัฒนธรรม 2537 : 174-177)

(1) หลักการพื้นฐานของการป้องกัน คือ การสร้างระบบที่จะป้องกันมิให้เกิดการคอร์รัปชัน

(2) กรมป้องกันได้เข้าดำเนินการศึกษาระบบและขั้นตอนการปฏิบัติงานในหน่วยงานต่างๆของรัฐ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจและองค์กรเอกชน (เมื่อได้รับการร้องขอให้ช่วยเหลือ) การศึกษาของกรมป้องกันอาจจะดำเนินการในเรื่องตั้งแต่ธุรกิจที่ดินมูลค่าพันล้านดอลลาร์ไปจนถึงเรื่องเงินบริจาค 10 เซ็นต์ที่หายไปจากกล่องรับบริจาคเงินของวัด

(3) งานของกรมป้องกัน ทำหน้าที่ตรวจสอบภายในแต่มิใช่การตรวจสอบทางด้านการเงิน หากเป็นการตรวจสอบระบบการบริหารราชการของหน่วยราชการต่าง ๆ ผู้ให้บริการแก่ประชาชน รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ กิจการขนส่งมหาวิทยาลัย หน่วยงานที่รับบริการจากกรมป้องกันมีอยู่ 2 ประเภท ได้แก่ ข้าราชการในสังกัดต่าง ๆ กับกิจการสาธารณะอื่น ๆ แต่ไม่รวมถึงกิจการในภาครัฐกิจของเอกชน การปฏิบัติหน้าที่ให้คำแนะนำอาศัยอำนาจทางกฎหมาย แต่ส่วนที่เป็นกิจการสาธารณะไม่จำเป็นต้องรับฟังคำแนะนำของกรมป้องกัน

(4) กรมป้องกันแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายมนุษยสัมพันธ์ และฝ่ายวิชาการ ไม่มีเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยอยู่ในสังกัด มักจะจ้างเจ้าหน้าที่มาจากนักศึกษาที่สำเร็จจากมหาวิทยาลัยและรับบุคคลในสาขาอาชีพต่าง ๆ ที่มีประสบการณ์ทำงานอาชีพมาแล้วไม่น้อยกว่า 7 ปี เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำและคำปรึกษาแก่ฝ่ายเอกชน รวมทั้งสามารถขอข้อมูลต่าง ๆ จากทุกสาขาอาชีพจากภาคเอกชนด้วย กรมป้องกันมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานรวม 57 คน ใช้งบประมาณร้อยละ 7.5 ของงบประมาณสำนักงาน โดยร้อยละ 5 เป็นเงินเดือนของเจ้าหน้าที่

เพื่อให้การตรวจสอบได้กระทำเป็นวงกว้างทั้งหน่วยงานของรัฐและเอกชน เจ้าหน้าที่ของกรมป้องกันจึงประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์มาก หรือผู้ที่เคยเป็นตำรวจ เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ เช่น ผู้เชี่ยวชาญคอมพิวเตอร์ ช่างตำรวจ วิศวกรโยธา นักบัญชีและวิศวกรไฟฟ้า เป็นต้น โดยทั่วไป

เจ้าหน้าที่ของกรมป้องกันจะตรวจสอบระบบและการดำเนินงานทั่วไป ๆ ไป แต่ถ้าเมื่อใดก็ตามที่มีความจำเป็น ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญก็จะใช้วิธีการจ้าง

(5) นโยบายในด้านการปฏิบัติของกรมป้องกันนั้น แม้ว่ากรมป้องกันจะมีอำนาจ เข้าไป ยังหน่วยงานของทางราชการทั่วไป และสามารถสั่งการให้หน่วยงานนั้น ๆ ดำเนินกระบวนการปฏิบัติงาน ในรูปแบบใหม่ได้ แต่ในทางปฏิบัติจริงแล้วเจ้าหน้าที่ของกรมป้องกันมักจะไม่นิยมออกคำสั่งเพราะคำนึงถึง ความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานนั้น ๆ เป็นสำคัญ หากไม่ จะไม่ได้รับความร่วมมือในการ ปฏิบัติตาม เนื่องจากธรรมชาติมนุษย์ไม่ชอบถูกชี้แนะและสั่งการ และมักจะต่อต้านความเปลี่ยนแปลง ICAC จึงต้องขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ รวมทั้งขอเชิญให้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย ทำให้เกิดการยอมรับ ในข้อเสนอแนะและนำไปปฏิบัติ และกรมป้องกันมีหลักอยู่ว่า ICAC มิได้เป็นองค์กรแห่งเดียวที่มีหน้าที่ รับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่หน่วยงานทุกแห่งล้วนมีส่วนรับผิดชอบและมีหน้าที่ ร่วมอยู่ด้วย จึงมีนโยบายผูกพันให้ทุกคนเข้ามาร่วมงานการจัดตั้งกลุ่มป้องกันการทุจริตขึ้นในที่ต่าง ๆ มากกว่า 30 กลุ่ม เช่น กลุ่มตำรวจ กลุ่มของสรรพสามิต กลุ่มศุลกากร กลุ่มตรวจคนเข้าเมือง ฯลฯ

(6) ประธานกรรมการของ ICAC มีคณะกรรมการที่ปรึกษาทำหน้าที่ช่วยให้คำแนะนำ ด้านมาตรการป้องกันคอร์รัปชัน และมีอนุกรรมการย่อยได้รับแต่งตั้งให้ทำการศึกษาและจัดทำรายงาน ระบบการทำงานของกรมกองต่าง ๆ และโอกาสของการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น รายงานจะครอบคลุมถึง ประเด็นด้านนโยบาย กฎ ระเบียบ ขั้นตอนการทำงาน โครงสร้างของเจ้าพนักงานและการประชาสัมพันธ์ ผู้ทำรายงานแสวงหา ข้อมูลโดยตรงจากหน่วยงานที่ศึกษา และเมื่อได้ข้อมูลครบถ้วนแล้ว จึงวิเคราะห์ถึง ช่องโหว่ต่าง ๆ ที่นำไปสู่การคอร์รัปชันและคำแนะนำการอุดช่องโหว่เพื่อลดหรือกำจัดคอร์รัปชัน หลังจาก นั้นเสนอผลงานวิจัยให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาให้รับข้อเสนอแนะไปปฏิบัติ เมื่อมีการรับ ข้อเสนอแนะไปปฏิบัติทางหน่วยงานป้องกันคอร์รัปชัน จะคอยช่วยตรวจสอบแผนการดำเนินมาตรการ อุดช่องโหว่ เพื่อให้แน่ใจว่ามาตรการที่เสนอแนะถูกนำไปปฏิบัติและเพื่อตรวจดูว่าจะมีช่องโหว่ใหม่เกิดขึ้น หรือไม่ (ผาสุกและคณะ 2541 : 257)

การดำเนินงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชน (ผาสุกและคณะ 2541 : 261)

กรมนี้แบ่งเป็น 2 กอง คือ กองสื่อสารมวลชนและสถาบันการศึกษา ดูแลเรื่องการ ผนวกต่อการต่อต้านการคอร์รัปชันในสถาบันการศึกษาทุกระดับและการประชาสัมพันธ์และกองประสานงาน ซึ่งรับผิดชอบการผนวกต่อการต่อต้านการคอร์รัปชันในกลุ่มสาธารณชนทั่วไปนอกสถาบันการศึกษา อาจเป็น ปัจเจกชนหรือเป็นกลุ่มชุมชน มีหน้าที่ติดต่อกับสื่อสารมวลชนทั่วไป จัดให้มีการสรุปข่าวผลการทำงาน ของ ICAC และจัดให้มีการสัมภาษณ์กับนักข่าวท้องถิ่นและต่างประเทศ โดยเฉพาะกรณี ICAC พ้องร้อง ผู้ถูกกล่าวหาที่มีพฤติกรรมคอร์รัปชันในชั้นศาล สำนักงานมีหน้าที่คัดข่าวหนังสือพิมพ์เรื่องการคอร์รัปชันและ ข้อวิจารณ์ผลงานของ ICAC ที่มีขึ้นแล้วกระจายให้กับเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องใน ICAC และหน่วยงาน รัฐบาลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ

นอกจากนั้นแล้ว สำนักงานยังจัดทำโปรแกรมสื่อมวลชนในรูปของรายงานข่าวพิมพ์ ออกเป็นระยะ ๆ การออกการวิทยุ และโทรทัศน์เป็นครั้งคราวและยังมีรายการทางวิทยุและโทรทัศน์ เป็นประจำเพื่อช่วยการรณรงค์ต่อต้านการคอร์รัปชัน มีการฉายหนังสั้น ๆ 12 นาที เพื่อฉายให้ชุมชน ต่าง ๆ ทราบถึงการทำงานของ ICAC

สำหรับงานต่อต้านและป้องกันการคอร์รัปชันในสถาบันการศึกษาต่าง ๆ มีจุดมุ่งหมายเพื่อ อบรมปณิธิให้นักเรียนนักศึกษาเร่งเกี่ยวกับการคอร์รัปชันตั้งแต่อายุน้อย ICAC ทำงานใกล้ชิดกับครู อาจารย์ในสถาบันการศึกษาทุกระดับ นอกจากงานฝึกอบรมแล้ว ยังส่งเสริมให้มีการอภิปรายกันเรื่องผลเสีย ของการคอร์รัปชันในบรรดานักเรียนนักศึกษาอย่างกว้างขวาง รวมทั้งมีกิจกรรมส่งเสริมให้เกิด “จิตสาธารณะ” (public spirit) ในบรรดาเยาวชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้พวกเขามีส่วนและบทบาทในการแก้ปัญหา สังคมของชุมชนตนเองได้ โดยไม่ต้องรอให้ราชการหรือองค์กรข้างนอกเข้ามาช่วย

2.2 สิงคโปร์ (Office of the Corrupt Practices Investigation Bureau หรือ CPIB)

ที่มาและการจัดตั้ง

ได้มีการจัดตั้งสำนักงานเพื่อสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำความทุจริตและประพฤติ มิชอบ (Office of the Corrupt Practices Investigation Bureau หรือ CPIB) ตั้งแต่ปี 1952 เพื่อทำหน้าที่ป้องกัน และปราบปรามคอร์รัปชันโดยเฉพาะ เนื่องจากหน่วยงานด้านการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ของตำรวจไม่สามารถดำเนินการอย่างได้ผล โดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานฯ (Director of the Corruption Practice Investigation Bureau) และอาจแต่งตั้งผู้ช่วยผู้อำนวยการฯ และเจ้าหน้าที่ สืบสวนสอบสวนพิเศษ (Senior Investigation) ได้ตามจำนวนที่เห็นสมควร (สนใจ เกษรศิริเจริญ 2531 : 145-146)

อำนาจหน้าที่

สำนักงานดังกล่าวมีอำนาจสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำความทุจริตและประพฤติ มิชอบทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชน โดยเฉพาะในหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่บังคับให้เป็นไป ตามกฎหมาย (Law Enforcement) หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการเก็บภาษี และหน่วยงานในการให้บริการ แก่ประชาชน

ผู้อำนวยการสำนักงานฯ ผู้ช่วยผู้อำนวยการฯ และเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนระดับสูง ของสำนักงาน ดังกล่าวมีอำนาจ ดังนี้

(1) จับกุมผู้มีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติได้โดยไม่ต้องมีหมาย และมีอำนาจตรวจค้นตัวผู้ซึ่งถูกจับกุมดังกล่าวและยึดสิ่งของซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการกระทำ ความผิดได้

(2) ถ้ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าสถานที่ใดมีเอกสารหรือสิ่งของซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐาน ในการกระทำความผิด ผู้อำนวยการสำนักงานฯ อาจออกหมายให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการ ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่

สืบสวนสอบสวนเพื่อค้น ยึด และครอบครองเอกสารสิ่งของหรือทรัพย์สินดังกล่าว แม้อาจจะต้องใช้กำลัง บังคับเพื่อจะเข้าไปในสถานที่ดังกล่าว แต่ถ้าปรากฏต่อเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนพิเศษ (Special Investigator) ว่ามีเหตุผลอันควรเชื่อว่าในสถานที่นั้นมีเอกสาร ทรัพย์สินหรือสิ่งของที่อาจใช้เป็นพยาน หลักฐานในการสอบสวนความผิด ถ้าการรอมหายกันจะทำให้เกิดความล่าช้าและการตรวจค้นเอกสาร และสิ่งของหรือทรัพย์สินจะเกิดความยุ่งยากก็สามารถดำเนินการตรวจค้น ยึด อาศัยได้โดยไม่ต้องมีหมาย

รูปแบบการดำเนินการ

สำหรับเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนจะคัดเลือกจากผู้จบการศึกษากฎหมายวิทยาลัยและ ได้รับฝึกอบรมที่โรงเรียนฝึกอบรมของกรมตำรวจ หลังจากนั้นจึงกลับมาฝึกงานกับเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน ที่มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ (สมใจ เกษรศิริเจริญ 2531 : 145)

เมื่อผลการสอบสวนของ CPIB พบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตและ ประพฤติ มิชอบก็จะส่งเรื่องไปยังหน่วยงานอัยการเพื่อพิจารณาฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่ผลการสืบสวนสอบสวน ปรากฏว่าไม่ใช่การกระทำการทุจริตแต่เป็นความผิดวินัย CPIB ก็มีอำนาจดำเนินการ โดยส่งเรื่องพร้อม กับความเห็น ไปยังเจ้าสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเจ้าสังกัดก็จะส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการข้าราชการ (Public Service Commission) พิจารณาแล้วรายงานให้ CPIB ทราบ (สมใจ เกษรศิริเจริญ 2531 : 147)

2.3 ออสเตรเลีย (Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC-NSW)

ที่มาและการจัดตั้ง

ก่อนที่จะมีการก่อตั้งคณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชันของออสเตรเลีย ดำรวจและ อัยการ เป็นผู้รับผิดชอบคดีการทุจริต คณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corrupt หรือ ICAC) ก่อตั้งเมื่อวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2532 โดยกฎหมาย Independent Commission Against Corrupt Act 1988 คณะกรรมการ (Commission) จะได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าการ (Governor) และจะให้พ้นจากตำแหน่งได้เฉพาะด้วยความเห็นชอบของสภาทั้งสอง (ภาณุเดช พัฒนธรรม 2541 : 146)

ผู้บริหารของคณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชันนี้ คือ The commissioner ได้รับการ แต่งตั้งโดยผู้ว่าการรัฐนิวเซาท์เวลส์ โดยความเห็นชอบของรัฐสภา (ผาสุกและคณะ 2541 : 264-265)

คณะกรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และตามกฎหมายต่อต้านการคอร์รัปชัน ยังได้บัญญัติให้มีผู้ช่วยคณะกรรมการ มีหน้าที่ดูแลช่วยเหลือการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ

อำนาจหน้าที่

ICAC ไม่มีอำนาจในการดำเนินคดี โดยให้ความสำคัญกับคดีที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะที่เห็นว่าสำคัญ เช่น คดีที่วงเงินสูงถึง \$A 40,000 หรือมากกว่า หรือคดีความที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะที่แม้ปริมาณวงเงินที่เกี่ยวข้องอาจมีเพียงเล็กน้อยก็ตาม (ผาสุกและคณะ 2541 : 267-270) โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) การสืบสวนสอบสวน (Investigation) เพื่อให้ได้มาซึ่งความเป็นจริงและเรื่องราวที่กำหนดไว้ (stipulated matter) และรายงานสืบสวนสอบสวนในลักษณะที่มุ่งหมายให้เป็นการเปิดเผยและยับยั้งการทุจริตประพฤติมิชอบและให้มีการดำเนินคดีตามความเหมาะสม

(2) การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ (Corruption Prevention) เพื่อลดช่องว่างหรือโอกาสการทุจริตประพฤติมิชอบให้น้อยลงด้วยการชี้แนะให้มีการแก้ไขกฎหมาย และการปฏิบัติต่าง ๆ รวมทั้งให้การช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกำหนดและนำระบบการทำงานไปปฏิบัติให้บรรลุตามความมุ่งหมายที่จะได้ปฏิบัติ

(3) การให้การศึกษาแก่ประชาชน (Public Education) การทำให้ประชาชนได้ตระหนักถึงผลร้ายของการทุจริตประพฤติมิชอบและชี้ให้เห็นว่าปัญหานี้สามารถจัดให้บรรเทาเบาบางลงได้

ตามกฎหมายต่อต้านการคอร์รัปชันของออสเตรเลีย ได้บัญญัติให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) สืบสวนสอบสวนพฤติกรรมใด ๆ ในลักษณะที่ได้เกิดขึ้นแล้ว หรือกำลังเกิดหรือจะเกิดการทุจริตประพฤติมิชอบ

(2) สืบสวนสอบสวนการกระทำใดๆ ที่คณะกรรมการ เห็นว่ามีความเกี่ยวเนื่องหรือเป็นหนทางนำไปสู่การทุจริตประพฤติมิชอบ

(3) ส่งเรื่องราวที่ได้จากการสืบสวนสอบสวนไปให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(4) ศึกษาวิเคราะห์กฎหมาย การปฏิบัติ แนวทางการปฏิบัติ ในหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าจะมีส่วนทำให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบหรือไม่ พร้อมทั้งเสนอให้มีการแก้ไขวิธีการทำงาน รวมทั้งการปฏิบัติต่าง ๆ ที่คณะกรรมการฯ เห็นว่าจะเป็นหนทางไปสู่การทุจริตประพฤติมิชอบ

(5) กำชับ เสนอแนะ และให้ความช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นใด (ตามที่ได้รับการร้องขอ) เกี่ยวกับวิธีการกำจัดการทุจริตประพฤติมิชอบ

(6) ให้คำแนะนำแก่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติ และวิธีการที่เหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพตามที่คณะกรรมการฯ เห็นว่าจะทำให้การทุจริตประพฤติมิชอบลดลง

(7) ประสานงานกับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้มีการพิจารณาถึงกฎหมายหรือแนวทางการปฏิบัติที่จะนำไปสู่การลดการทุจริตประพฤติมิชอบ

(8) ให้การศึกษาและแนะนำให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐและชุมชนได้ทราบถึงยุทธศาสตร์การตอบโต้การทุจริตประพฤติมิชอบ

(9) ให้การศึกษาและเผยแพร่ข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับผลร้ายที่เกิดจากการทุจริตประพฤติมิชอบและผลดีของการบริการงานสาธารณะที่มีความโปร่งใส (The integrity of public administration)

(10) แสวงหาความร่วมมือจากประชาชนให้ร่วมกันต่อต้านการทุจริตประพฤติมิชอบ

คณะกรรมการฯ มีอำนาจในการเรียกตัวบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาไต่สวนข้อมูลเป็นการเฉพาะโดยไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน (private hearing) ในการสอบสวนคดีตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชันอิสระ (1998 ICAC ACT) ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการฯ ในการจัดให้มีการพิจารณา รับฟังข้อมูล และความคิดเห็นเพื่อเป็นเครื่องมือช่วยในการสอบสวนและเพื่อเอื้ออำนวยให้สาธารณชนสามารถรับรู้การทำงานของคณะกรรมการฯ และรับรู้ถึงการศึกษาเกี่ยวกับการคอร์รัปชันแก่สังคมและเป็นการสร้างโอกาสและแนวโน้มการเพิ่มช่องทางข้อมูลข่าวสารที่สาธารณชนจะให้กับคณะกรรมการฯ ด้วย

รูปแบบการดำเนินการ

คณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชัน (Independent commission Against Corruption หรือ ICAC - NSW) แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ประกอบด้วยบุคลากรจำนวน 130 คน ขอบเขตการปฏิบัติงานที่ครอบคลุมทั้งนักการเมือง ศาล และข้าราชการทั้งจากส่วนกลางและท้องถิ่นรวมประมาณ 385,000 คน

นอกเหนือจากคณะกรรมการฯ ผู้ช่วยคณะกรรมการซึ่งมีอยู่แล้ว 2 คณะ ยังมีเจ้าหน้าที่ระดับบริหารบุคคลเหล่านี้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้ (ภานุเดช พัฒนธรรม 2537 : 187-188)

(1) Commissioner มีหน้าที่กำหนดนโยบายกำกับดูแลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่และวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับการดำเนินการสืบสวนสอบสวนรวมทั้งการเป็นประธานการไต่สวน (hearing) และการจัดเตรียมทำรายงาน และเป็นประธานคณะกรรมการพิจารณาการปราบปราม (Operation Review Committee)

(2) Assistant Commissioner จำนวน 2 คนมีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจาก Commissioner รวมทั้งการควบคุมการดำเนินการสืบสวนสอบสวนเป็นประธานกรรมการไต่สวนและการจัดทำรายงาน

(3) Director of Operations มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารเพื่อประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่สืบสวนสอบสวน รวมทั้งรับผิดชอบด้านความปลอดภัยของคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(4) General Counsel จำนวน 2 คน รับผิดชอบเกี่ยวกับการเสนอแนะด้านกฎหมาย และให้คำปรึกษาต่อคณะ Commissioner ดูแลการเตรียมการด้านการไต่สวนและปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือโดยการให้คำปรึกษาในการดำเนินการไต่สวนบางเรื่อง

(5) Director of Corruption Prevention มีหน้าที่รับผิดชอบจัดการให้บริการด้านป้องกันต่อ Commissioner

(6) Commission Secretary มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการกำกับดูแลการใช้กฎหมาย และการกล่าวหาหรือเรียนเป็นเลขานุการของคณะ Commissioner และรับผิดชอบทั่วไปเกี่ยวกับการประสานงานกับหน่วยงานอื่นและเสนอแนะด้านการกำหนดนโยบาย

(7) Director of Administration and Public Affairs มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้การสนับสนุน อำนาจความสะดวก และการเสริมสร้างในการปฏิบัติงาน Commissioner รวมทั้งการรับผิดชอบในด้านสื่อสารมวลชนสัมพันธ์และงานด้านประชาสัมพันธ์

แต่การดำเนินงานต่าง ๆ นั้น คณะกรรมการฯ เสนอต่อรัฐสภาโดยตรง โดยประธานคณะกรรมการต้องรายงานต่อรัฐสภาทุก 6 เดือน การรายงานนี้กระทำต่อคณะกรรมการร่วมในรัฐสภา (Parliamentary Committee) อันประกอบด้วย ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายค้าน สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีการตอบคำถาม นำเสนอข้อมูล และอธิบายบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการฯ (ผาสกและคณะ 2541 : 264-265)

ภารกิจหลักของคณะกรรมการฯ คือ การเปิดเผยคดีการทุจริตคอร์รัปชัน และการป้องกันแก้ไขให้คดีดังกล่าวมีน้อยที่สุด โดยการดำเนินบทบาทหน้าที่ใน 3 ลักษณะคือ การสอบสวน การป้องกัน และการให้การศึกษา

(1) การเปิดเผยการทุจริตคอร์รัปชันโดยผ่านกระบวนการสืบสวน

การเปิดเผยการทุจริตคอร์รัปชันต่อสาธารณะถือเป็นหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการฯ แต่นอกจากหน้าที่หลักดังกล่าวแล้ว ยังมีหน้าที่ให้ความสนใจต่อการคอร์รัปชันที่ทำกันเป็นระบบและเลือกที่จะเจาะจงเน้นเฉพาะกรณีที่สำคัญที่ต้องดำเนินการป้องกันและแก้ไขในการทำงานสอบสวนนี้ เจ้าหน้าที่คณะกรรมการฯ สามารถร้องขอหมายค้นจากประธานคณะกรรมการฯ หรือจากศาลในการเข้าถึงหลักฐานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเชื่อว่ามีส่วนเกี่ยวข้องและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสอบสวน คณะกรรมการฯ สามารถร้องขออำนาจในการใช้วิธีการดักฟังภายใต้ Listening Device Act 1984 เช่น การดักฟังสายโทรศัพท์หรือบันทึกเสียงโทรศัพท์ โดยอาศัยกฎหมายการดักฟังโทรศัพท์ของออสเตรเลีย (Interception Act 1979) อำนาจดังกล่าวจะต้องได้รับจากผู้พิพากษาสหพันธรัฐ (Federal court judge) อำนาจการกระทำดังกล่าวนี้มีความเข้มงวดภายใต้กฎหมายพระราชบัญญัติที่กำหนดลักษณะความผิดที่เปิดไว้ให้กระทำการดังกล่าวได้เท่านั้น

(2) การป้องกันการคอร์รัปชันและการให้การศึกษา (ผาสกและคณะ 2541:273)

งานด้านการป้องกันเป็นหลักในการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐเรื่องการแก้ปัญหาคอร์รัปชันในการทำงานประจำของแต่ละหน่วยงาน ส่วนมากแล้วคณะกรรมการจะมีการดำเนินงานด้านการป้องกันภายหลังคดีคอร์รัปชันได้มีการสอบสวนแล้ว โดยมีคำแนะนำต่อหน่วยงานรัฐในการป้องกันการคอร์รัปชัน รวมถึงให้คำแนะนำแก่หน่วยงานเฉพาะแห่ง อาทิ การเสนอข้อแนะนำเพื่อลดโอกาสการคอร์รัปชันในระบบขั้นตอนการควบคุมด้านการก่อสร้าง การพัฒนาโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลท้องถิ่นหลังจากที่คณะกรรมการฯ ได้สอบสวนคดีการทุจริตคอร์รัปชันชัดเจนในกรณี Randwick Council

งานส่วนสำคัญประการหนึ่งของคณะกรรมการฯ คือ การสนับสนุนด้านการวิจัยมีทั้งการทำวิจัยเองหรือว่าจ้างให้มีการทำวิจัย อาทิ การสำรวจทัศนคติความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ข้าราชการรัฐนิวเซาท์เวลส์ที่มีต่อความเข้าใจในปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและต่อความเข้าใจปัญหาดังกล่าว ฝ่ายงานวิจัยมีหน้าที่กำหนดทิศทางเพื่อการป้องกันปัญหาการคอร์รัปชันในอนาคตข้างหน้าด้วย

หลักประกันในความเป็นอิสระของคณะกรรมการอีกอย่างหนึ่งคือ ไม่มีบทบัญญัติตามกฎหมายใด ที่กำหนดให้คณะกรรมการฯ ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรี และการทำรายงานเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนนั้น คณะกรรมการฯ จะรายงานโดยตรงต่อรัฐสภาไม่ได้ทำรายงานเสนอต่อรัฐบาล

2.4 มาเลเซีย (Anti-corruption Agency หรือ ACA)

ที่มาและการจัดตั้ง

หน่วยงานต่อต้านการคอร์รัปชัน (Anti-corruption Agency หรือ ACA) ของมาเลเซียก่อตั้งในปี พ.ศ. 2510 โดยการผนวกหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านการต่อต้านการคอร์รัปชันเข้าด้วยกัน หน่วยงานเหล่านี้ก่อตั้งขึ้นตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2505 โดยสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ผาสุกและคณะ 2541:275) ผู้อำนวยการของ ACA ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีมาเลเซียโดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี มีวาระการดำรงตำแหน่งขึ้นอยู่กับคำสั่งที่ได้รับแต่งตั้ง (สมใจ เกษรศิริเจริญ 2531:148) ครั้งล่าสุดมีการปรับปรุงกฎหมายต่อต้านการทุจริต ในปี 1997

อำนาจหน้าที่

ขอบเขตอำนาจในการสอบสวนการกระทำความผิดทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว รวมทั้งอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (สมใจ เกษรศิริเจริญ 2531:148-149)) และ ACA มีบทบาทหน้าที่ดังนี้ (ผาสุกและคณะ 2541 : 267)

- (1) สอบสวนและฟ้องร้องผู้กระทำความผิดในคดีการคอร์รัปชัน
- (2) ป้องกันและควบคุมการคอร์รัปชันในงานบริการสาธารณะ
- (3) สอบสวนการกระทำของเจ้าหน้าที่ข้าราชการ
- (4) การดำเนินงาน

ACA มีหน่วยงานกลางอยู่ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์และมีสาขาอยู่ในรัฐต่าง ๆ

Anti Corruption Agency Act 1982 ของมาเลเซีย กำหนดให้ผู้อำนวยการ ACA มีอำนาจเทียบเท่ากับรองอธิบดีกรมอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ACA ทำหน้าที่สอบสวนคดีกรณีความขัดแย้งเชิงผลประโยชน์ การคอร์รัปชันในลักษณะขู่กรโชก การกระทำความผิดและการทุจริตในลักษณะค่านายหน้าทางธุรกิจ รวมถึงบทบาทกิจกรรมอื่นๆ คือ การลงโทษ การจัดการศึกษา ทบทวนระเบียบราชการ หลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติและหลักจริยธรรมของข้าราชการเมื่อปี พ.ศ. 2536 กำหนดจรรยาบรรณศีลธรรมของฝ่ายตุลาการปี พ.ศ. 2537 และความร่วมมือประสานงานกับกลุ่มองค์กรศาสนาต่าง ๆ

ACA มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวน สอบสวน จับกุมและฟ้องร้อง ทั้งนี้ในระยะแรก ๆ บุคลากรของ ACA ถูกโอนมาจากหน่วยงานตำรวจ แต่ปัจจุบันมีการรับพนักงานเจ้าหน้าที่ของตนเองแยกจากตำรวจ บุคลากรของ ACA ได้รับเงินเดือนในระบบข้าราชการ แต่มีเงินเพิ่มพิเศษเรียกว่า Incentive allowance โดยมีหน่วยงานแยกรวม 6 หน่วยงานด้วยกัน คือ หน่วยงานด้านการฟ้องร้อง ด้านการสอบสวน ด้านข้อมูลข่าวสาร ด้านการป้องกัน ด้านฝึกอบรมและด้านการบริหารโดยการดำเนินงานและแรงจูงใจทำงานของหน่วยงานเหล่านี้เชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด (ผาสุกและคณะ 2541:276)

ภายใต้กฎหมาย Anti-Corruption Act 1997 ACA ของมาเลเซียมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการด้านข่าวกรองการทุจริตด้วย

เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของ ACA เพื่อบรรจุในตำแหน่งมีตั้งแต่ระดับคล้ายคลึงกับตำแหน่งสารวัตรสอบสวน และเจ้าหน้าที่ระดับสูงกว่านั้นโดยต้องผ่านการฝึกอบรม เรียนรู้ ระหว่างการทำงานและการฝึกอบรมในหลักสูตรผู้เชี่ยวชาญ เช่น การฟ้องร้อง การข่าวกรอง การป้องกันการบริหารงาน โดยอัตราบรรจุกำลังคนและงบประมาณของ ACA จะสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สมใจ เกษศิริเจริญ 2531:149)

เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนของ ACA มีฐานะเป็นตำรวจและมีอำนาจตลอดจนเอกสิทธิเหมือนกับตำรวจ เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนของ ACA จะได้รับอบรมจากหน่วยฝึกอบรมเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนโดยเฉพาะ โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานต่าง ๆ มาอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น และมีการอบรมเกี่ยวกับวิธีการสืบสวนสอบสวน เช่น การเข้าไปในสถานที่ใดๆ เพื่อการตรวจค้น การยึด การบันทึกถ้อยคำพยาน การควบคุมและการปล่อยผู้ต้องหา ฯลฯ การให้ความรู้เกี่ยวกับอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการสืบสวนสอบสวน การรวบรวมพยานหลักฐาน และการดำเนินคดีในศาล การหาแหล่งข่าว การรักษาแหล่งข่าวและการประเมินความน่าเชื่อถือของแหล่งข่าว ฯลฯ (ผาสุก และคณะ 2541 : 277)

ACA เป็นหน่วยงานเพื่อป้องกันการคอร์รัปชันและเป็นผู้ฟ้องร้องผู้กระทำความผิด ในช่วงราวปี พ.ศ. 2537 มีการพิจารณาคดีคอร์รัปชันในชั้นศาลประมาณ 150 คดีต่อเดือน ACA มีบริการให้คำแนะนำวิธีการบริหารจัดการเพื่อลดโอกาสช่องทางการคอร์รัปชันให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ

รูปแบบการดำเนินงาน ประกอบด้วย

(1) การสรรหาข้อมูลข่าวสารและการสอบสวนคดีการทุจริตคอร์รัปชัน
(2) การรณรงค์ต่อต้านการคอร์รัปชัน การให้การศึกษาเผยแพร่ต่อสาธารณชนทั้งสื่อทีวีและสื่ออื่น ๆ

- (3) การฟ้องร้องผู้กระทำความผิด
(4) การศึกษาจุดอ่อน ข้อบกพร่องในกระบวนการบริหารของหน่วยงานภาครัฐ
(5) การดำเนินการตรวจสอบพิเศษต่าง ๆ (แบบสุ่มคือไม่ให้หน่วยงานรู้ตัว)

ในช่วงที่ผ่านมา ACA ดำเนินกลยุทธ์สำคัญเชิงรุก คือ การให้ข้อมูล การฝึกอบรมและการสื่อสาร ในความพยายามให้การศึกษาแก่สาธารณชนและการลดพฤติกรรมคอร์รัปชัน ACA พยายามโยงกับพื้นฐานเบื้องต้นในหลักจริยธรรมและศีลธรรมทางศาสนา (ผาสุกและคณะ 2541 : 274)

ในการปฏิบัติหน้าที่ด้านสืบสวนสอบสวน ACA มีหน่วยปฏิบัติการพิเศษ (Special Action Unit) สำหรับการสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง (Special Person) หรือคดีที่ก่อผลกระทบกระเทือนต่อสังคมอย่างสูง (Sensitive Case) ซึ่งการสืบสวนสอบสวนจำต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว (สมใจ เกษรศิริเจริญ 2531 : 149)

เมื่อฝ่ายสืบสวนสอบสวนพบความผิดเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ ก็จะส่งให้ฝ่ายที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา (Prosecution Division) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใน ACA นั้นเองพิจารณาว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอหรือไม่ หากไม่เพียงพอก็จะส่งไปให้สืบสวนสอบสวนเพิ่มเติม หากพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะฟ้องคดีอาญาต่อไปได้ ก็จะพิจารณาต่อไปว่าสามารถเสนอให้มีการลงโทษทางวินัยแก่ผู้กล่าวหาได้หรือไม่ (สมใจ เกษรศิริเจริญ 2531 : 149)

ACA ประสบปัญหาในการดำเนินงานหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยุ่งยากในการดำเนินงาน กรณีฟ้องร้องในชั้นศาลมีมาก จึงจำเป็นต้องให้การพิจารณาคดีในกระบวนการยุติธรรมมีความเร่งรัดมากขึ้น ปัญหาการที่ผู้กระทำความผิดเคลื่อนย้ายเงินคอร์รัปชันไปยังต่างประเทศ ปัญหาพยานไม่กล้าช่วยเหลืองานของ ACA เพราะว่าเกรงว่าจะถูกทำร้าย ปัญหาความยุ่งยากในการทบทวนซักซ้อมกับพยาน รวมถึงปัญหาจากที่ประชาชนมีทัศนคติและการกระทำที่ยอมรับว่า “การคอร์รัปชันเป็นวิธีการแก้ปัญหาและวิธีการอำนวยความสะดวก” (ผาสุกและคณะ 2541 : 274)

2.5 บรูไน (Anti Corruption Bureau หรือ ACB)

ที่มาและการจัดตั้ง

มีการจัดตั้งหน่วยงานชื่อว่า Anti Corruption Bureau หรือ ACB เพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กษัตริย์แห่งบรูไนเป็นผู้แต่งตั้งผู้อำนวยการของ Anti Corruption Bureau (สมใจ เกษรศิริเจริญ 2531 : 150)

อำนาจหน้าที่

ACB มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำความทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยไม่รวมถึงการกระทำความทุจริตและประพฤติมิชอบในภาคเอกชน รวมถึงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ

ผู้อำนวยการของ Anti Corruption Bureau ผู้ช่วยผู้อำนวยการ และเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนระดับสูงมีอำนาจ ดังนี้

- (1) จับกุมบุคคลผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมายค้น
- (2) ตรวจสอบบุคคลใดและยึดสิ่งของนั้นได้ หากมีเหตุอันสมควรเชื่อได้ว่าเป็นพยานหลักฐานในการกระทำความผิด
- (3) เมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานอัยการ มีอำนาจเข้าไปและตรวจสอบสถานที่ใด ๆ อันเป็นที่ทำการของหน่วยงานของรัฐ
- (4) อาจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลใดช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่
- (5) อาจมีคำขอต่อศาลเพื่ออายัดหนังสือเดินทางโดยเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ถูกสอบสวนส่งมอบหนังสือเดินทางแก่ผู้อำนวยการของ Anti Corruption Bureau และหนังสือเดินทางดังกล่าวจะอายัดไว้ได้เพียง 6 เดือน นับแต่วันที่ผู้อำนวยการได้รับหนังสือเดินทางจากผู้ถูกสอบสวน แต่ศาลอาจขยายเวลาได้อีก 3 เดือน หากมีเหตุอันสมควรเชื่อได้ว่าการสอบสวนไม่สามารถเสร็จสิ้นได้ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว (สนใจ เกษรศิริเจริญ 2531 : 151)

รูปแบบการดำเนินงาน

ในกรณีที่จากการสืบสวนสอบสวนของ Anti Corruption Bureau พบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความทุจริตหรือประพฤติมิชอบก็จะส่งเรื่องไปให้พนักงานอัยการฟ้องร้องคดีต่อไป หรือเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้กระทำความผิด

สำหรับในกรณีร่ำรวยผิดปกติ ตาม Prevention of Corruption Act 1984 ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งร่ำรวยผิดปกติ และไม่สามารถพิสูจน์ว่าคนได้มาโดยชอบซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวมีโทษทางอาญาด้วย นอกจากโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี แล้ว ศาลอาจลงโทษปรับและให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นชดใช้เงินหรือจำนวนเงินตามมูลค่าทรัพย์สินที่ไม่สามารถพิสูจน์ว่าได้มาโดยชอบ

มีหลักประกันเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการดำเนินการ โดย ผู้อำนวยการ ฯ Anti Corruption Bureau จะไม่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือสั่งการของบุคคลใด นอกจากกษัตริย์เท่านั้น (สนใจ เกษรศิริเจริญ 2531 : 151-152)

2.6 ฟิลิปินส์ (Tanodbaya)

ที่มาและการจัดตั้ง

มีการจัดตั้งองค์กรซึ่งเรียกว่า Tanodbaya ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ยุติธรรม ไม่เหมาะสมและทุจริต

อำนาจหน้าที่

ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง Tanodbaya พร้อมผู้ช่วยอีก 4 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี Tanodbaya มีอำนาจดังนี้

(1) เรียกข้อมูลที่เห็นว่าจำเป็นจากหน่วยงานของรัฐและตรวจสอบบันทึกและเอกสารของหน่วยงานเหล่านั้นและเข้าไปตรวจสอบสถานที่ที่อยู่ในครอบครองของหน่วยงานนั้นได้

(2) ออกหมายเรียกให้บุคคลใดมาแสดงตน ให้ด้วยคำมอบเอกสาร หรือหลักฐานใด ๆ

Tanodbaya มีอำนาจทำการสอบสวนเรื่องราวเรียน หรือที่ได้เห็นสมควรเองเกี่ยวกับการกระทำทางการบริหารใด ไม่ว่าจะเป็นความผิดทางอาญาดังหรือไม่ว่า เช่น การกระทำที่ผิดกฎหมายหรือระเบียบการกระทำโดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย หรือโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร หรือทำการมิชอบประการอื่น โดยมีอำนาจเหนือการกระทำของเจ้าหน้าที่ในกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐอื่น รวมทั้งองค์กรที่รัฐเป็นเจ้าของหรือควบคุมแต่ไม่รวมถึง

(1) ศาล

(2) สมาชิกวุฒิสภาหรือพนักงานของรัฐสภา เว้นแต่ผู้ทำหน้าที่ในงานของฝ่ายบริหาร

(3) ประธานาธิบดีและเจ้าหน้าที่ของประธานาธิบดี

(4) ตุลาการรัฐธรรมนูญ และเจ้าหน้าที่ซึ่งทำงานให้แก่ตุลาการรัฐธรรมนูญ

ข้อยกเว้นเรื่องที่ Tanodbaya ไม่มีอำนาจสอบสวน ได้แก่เรื่องที่ผู้ร้องมีทางแก้ทางอื่นหรือช่องทางอื่นที่จะร้องเรียนได้ ทางแก้นั้นอยู่นอกเหนืออำนาจ ผู้ร้องไม่มีส่วนได้เสียพอเพียง คำร้องฟุ่มเฟือย หรือส่อเจตนา

รูปแบบการดำเนินงาน

ในกรณีที่จากการสืบสวนสอบสวนเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดอาญาหรือวินัย จะมีการดำเนินการสอบสวนโดยสำนักงานหัวหน้าอัยการพิเศษ (Office of The Chief Special Prosecutor) ซึ่งจะเป็นผู้ฟ้องคดีอาญาต่อศาล Sandigabayan หรือดำเนินการทางวินัยในหน่วยงานใดของรัฐ

ศาล Sandigabayan เป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่พิจารณาคดีอาญาและคดีแพ่งกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำการคอร์รัปชัน รวมทั้งความผิดอื่น ๆ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ (สมใจ เกษรศิริเจริญ 2531:153-154)

บทที่ 3

องค์กรป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐในประเทศไทย

ภายใต้กรอบความคิดที่ว่า ทุจริตคอร์รัปชันมีความแตกต่างจากคดีอาญาหรืออาชญากรรมทั่วไป กล่าวคือ

(1) คดีการทุจริตมีลักษณะเป็น **Hidden Crime** ซึ่งแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไปที่จะมีผู้เสียหายจากการกระทำความผิดมาร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อเจ้าพนักงานเพื่อให้ มีการดำเนินคดีและลงโทษผู้กระทำความผิด แต่การทุจริตคอร์รัปชันมักเป็นเรื่องที่รู้เห็นกันเฉพาะผู้ให้และผู้รับ เป็นการยากที่จะมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนำเรื่องดังกล่าวออกเปิดเผยหรือร้องทุกข์กล่าวโทษต่อเจ้าพนักงาน เพราะจะทำให้ตนเองได้รับความเดือดร้อนเสียหายไปด้วย ดังนั้น คดีการทุจริตคอร์รัปชันส่วนใหญ่จึงไม่มีผู้เสียหายมาเปิดเผยหรือนำเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมาย จึงจำเป็นต้องมีมาตรการพิเศษเพื่อส่งเสริมให้เกิดการเปิดเผยการกระทำผิด (Disclosure) หรือ การรายงานความผิด (Report) เข้าสู่กระบวนการตามกฎหมาย เพื่อให้มีการนำ ผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและข้อเสนอแนะที่น่าสนใจเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ การนำมาตรการด้านข่าวกรอง (Intelligence) หรือการสืบสวนในทางลับ (Investigation) ที่รวมถึงการแสวงหาข้อมูลข่าวสารทางลับด้วยเครื่องมือทางเทคโนโลยีสมัยใหม่ อย่าง Electronic Surveillance มาใช้เป็นมาตรการในการเปิดเผย (Disclose) การทุจริตเพื่อนำกรณีการทุจริตเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีด้วย

โดยเหตุดังกล่าว หน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Anti-Corruption Agency) ในหลายประเทศ รวมทั้งประเทศมาเลเซีย ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ Anti-Corruption Act 1997 นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวน (Investigation) และสอบสวนดำเนินคดี (Prosecution) แล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการด้านข่าวกรอง (Intelligence) ด้วย นอกจากนั้น ปัจจุบันหลายประเทศได้มีการนำมาตรการด้านข่าวกรองมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐอเมริกาได้นำมาตรการนี้มาใช้ เพื่อช่วยเหลือและปกป้องนักลงทุนสหรัฐจากกระบวนการคอร์รัปชันในประเทศที่ไปลงทุน

(2) การดำเนินคดีเกี่ยวกับการทุจริตนั้น ส่วนใหญ่ คือ การดำเนินการเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นผลสืบเนื่องการกระทำโดยทุจริตหรือประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น มาตรการที่จะนำมาใช้ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีความแตกต่างจากการดำเนินการกับผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดในคดีอาญาทั่วไป

ในคดีอาญาทั่วไปกลไกทางกฎหมายที่นำมาใช้ดำเนินถึงปัจจัย 2 ประการ คือ ประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายและสิทธิเสรีภาพของเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิมนุษยชนของผู้ถูกกล่าวหา แต่ในคดีการทุจริต การดำเนินการถือว่าเป็นเรื่องละเอียดอ่อน เพราะอาจมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของรัฐ

ปัจจัยสำคัญด้วย กล่าวคือ การดำเนินการใดๆ ตามกฎหมายจะต้องไม่ทำให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินและประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ทั้งกลไกการดำเนินการและคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการดำเนินการจึงต้องได้รับการกำหนดขึ้นเป็นพิเศษต่างจากการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป

ประเทศไทย นับได้ว่าเป็นประเทศหนึ่งที่มีความพยายามอย่างสูงในการเอาชนะปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ดังจะเห็นได้จากวิวัฒนาการของการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัตของสังคมไทย เป็นยุคที่สังคมไทยก้าวจากระบบการปกครองแบบเบ็ดเสร็จเข้าสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยสมัยใหม่ โดยได้มีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย ที่สำคัญขึ้นดังนี้

1. กรมตรวจราชการแผ่นดิน

กรมตรวจราชการแผ่นดิน ตั้งขึ้นตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีลงวันที่ 31 ตุลาคม 2496 มีหน้าที่ “ควบคุมสอดส่องการปฏิบัติราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายระเบียบแบบแผนและนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรี และคำสั่งนายกรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด เพื่อให้ราชการสำเร็จลุล่วงไปโดยรวดเร็วและประหยัด ปราศจากการทุจริตและการกระทำอันมิชอบทุกประการ....” ถือได้ว่า กรมตรวจราชการแผ่นดินเป็นหน่วยงานระดับกรมแห่งแรกที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ต่อมาด้วยเหตุผลทางการเมืองกรมตรวจราชการแผ่นดินถูกยุบเลิกตาม พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2503 (สุธี อากาศฤกษ์ 2524 : 96-100)

2. คณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ

ภายหลังจากการที่จอมพลถนอม กิตติขจร กระทำรัฐประหาร โค่นล้มอำนาจรัฐบาลที่ตนเองดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2514 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (กตป.) ขึ้น โดยนอกจากจะให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการแล้ว ยังมีหน้าที่กำหนดแผนและวิธีการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ กำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ รวมทั้งให้รายงานผลการปฏิบัติราชการของสำนักงาน กตป. ต่อนายกรัฐมนตรี โดยสำนักงาน กตป. เป็นส่วนราชการมีฐานะเทียบเท่ากรมขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีพันเอก ณรงค์ กิตติขจร บุตรชายของจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นผู้บริหาร ซึ่งภายหลังเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 หน่วยงานดังกล่าวได้ถูกยุบเลิกโดยผลของ

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 (สุธิ อากาศฤกษ์ 2524 : 101-110)

3. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบใน วงราชการ (ป.ป.ป.)

หลังเหตุการณ์วันมหาวิปโยค (14 ตุลาคม 2516) ได้มีพระบรมราชโองการฯ แต่งตั้ง นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี และก่อนการเข้าทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยมีนโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นนโยบายสำคัญ ซึ่งต่อมานายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งที่ 133/2517 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2517 อาศัยอำนาจตามความในข้อ 9 (6) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ขึ้นเป็นวาระแรก เพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ คณะกรรมการดังกล่าวมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ทั้งนี้ เนื่องจากมีการร้องเรียนจากราษฎรถึงนายกรัฐมนตรีกล่าวว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการทุจริตหรือราษฎรบังหลวงเป็นอันมาก (สุธิ อากาศฤกษ์ 2524 : 115)

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่แต่งตั้งขึ้นข้างต้นยังไม่ทันเริ่มทำหน้าที่ ก็ปรากฏว่ามีปัญหาทางการเมือง ทำให้ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2517

ต่อมาเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2517 ภายหลังจากที่ได้มีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ กลับเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง ก็ได้มีการปรับปรุงคณะกรรมการ ป.ป.ป. อีกครั้ง (รายงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี พ.ศ. 2533 : 77-78) รัฐบาลที่มีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ต่อรัฐสภา ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2518 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2518 (รายงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี พ.ศ. 2533 : 77-78) ตาม พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวพระมหากษัตริย์จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง คณะกรรมการ ป.ป.ป. จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน ตามที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ให้ความเห็นชอบ (มาตรา 4) โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ดังนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐตามกฎหมาย

คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นหน่วยงานธุรการ โดยเป็นหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรมในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี อยู่ในกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี (พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 พ.ศ. 2518) มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชา

การจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 นอกจากจะทำให้มีองค์กรพิเศษขึ้นมารับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยเฉพาะ โดยมีทั้งภารกิจในด้านการเสนอมาตรการเชิงนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการต่อคณะรัฐมนตรี (มาตรา 13) และมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนกรณีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการแล้ว ยังได้มีการสร้างเครื่องมือทางกฎหมายใหม่ๆ ขึ้นสำหรับจัดการกับปัญหานี้ เช่น มาตรการจัดการกับกรณีที่ใช้หน้าที่ของรัฐรัวรวผิดปกติอันถือเป็นความก้าวหน้าอันสำคัญของมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทำให้เกิดการพัฒนาลักษณะทางกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีความแตกต่างจากหลักการของระบบกฎหมายอาญาที่มีอยู่เดิม เนื่องจากกฎหมาย ป.ป.ป. กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินก่อนการเข้ารับตำแหน่งและเมื่อพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ราชการ ผู้ที่มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติอาจถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์รัวรวผิดปกติและมีภาระหน้าที่ในการพิสูจน์ถึงการได้มาซึ่งทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้น หากพิสูจน์ไม่ได้ว่าทรัพย์สินดังกล่าวได้มาโดยสุจริต ทรัพย์สินดังกล่าวก็ต้องตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งก่อนที่จะมีกฎหมายฉบับนี้ภาระการพิสูจน์ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำผิดคดี หรือทรัพย์สินใดได้มาโดยการทุจริตก็ถือเป็นหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่สอบสวนหรือดำเนินคดีที่จะต้องดำเนินการทั้งสิ้น หากไม่สามารถพิสูจน์ได้ ก็ไม่สามารถที่จะลงโทษเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยึดเอาทรัพย์สินดังกล่าวคืนมาเป็นของรัฐ

อำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของคณะกรรมการ ป.ป.ป. คือการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อรัฐบาล ซึ่งทางการบริหารงานภาครัฐถือเป็นสิ่งสำคัญยิ่งสำหรับฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติเพื่อการเอาชนะปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ทำให้การกำหนดนโยบาย มาตรการ แผนงานและโครงการของรัฐบาลในการจัดการแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการทำให้การจัดสรรทรัพยากรของชาติสำหรับกิจกรรมด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นไปอย่างเหมาะสม เพียงพอ และมีประสิทธิภาพ จึงถือได้ว่า ป.ป.ป. ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาของรัฐบาลในด้าน

การป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่นเดียวกับที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) เป็นผู้ดำเนินการด้านนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

4. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตระหนักเป็นอย่างยิ่งในภัยคุกคามอันใหญ่หลวงที่มีต่อสังคมไทยอันเนื่องมาจากปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ จึงได้มีการตราบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการกับกรณีการทุจริต คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. โดยมีสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานธุรการอิสระขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4.1 ที่มา คุณสมบัติ และองค์ประกอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 297 จะต้องมีการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยคณะกรรมการสรรหาจำนวน 15 คน ซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งคัดเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งคัดเลือกกันเองให้เหลือเพียง 5 คน

คณะกรรมการสรรหาจะคัดเลือกบุคคลจากซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 256

เมื่อคณะกรรมการสรรหาได้ดำเนินการสรรหาผู้ที่มาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ได้แล้ว ก็จะนำรายชื่อเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ เมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้วประธานวุฒิสภาจะเป็นผู้นำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้ง รวมทั้ง เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการด้วย ทั้งนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะประกอบด้วยประธานคณะกรรมการหนึ่งคนและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 8 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี และอยู่ในตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น

4.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 301 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19-31 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ดังนี้ คือ

- (1) ใ้ส่วนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเข้าใจเห็นต่อวุฒิสภามาตรา 305 หมวด 10 ส่วนที่ 3 การถอดถอนจากตำแหน่ง
- (2) ใ้ส่วนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเพื่อส่งสำนวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 10 ส่วนที่ 4 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญ
- (3) ใ้ส่วนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
- (4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 10 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน
- (5) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน
- (6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี
- (7) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป
- (8) เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภาศาลหรือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือ วางแผนงาน โครงการของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
- (9) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษา ให้ยกเลิก หรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้อนุมัติหรืออนุญาต ให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิให้แก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ
- (10) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความ

ข้อศักดิ์ สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(11) ให้ความเห็นในการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช

(12) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(13) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติ หรือกฎหมายอื่น
กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

นอกเหนือที่กล่าวข้างต้น (ที่สำคัญสูงสุด) คือ อำนาจหน้าที่ตาม (3) ที่ให้คณะกรรมการ
ป.ป.ช. รับผิดชอบการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อ
หน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมอันเป็น
มาตรการสำคัญยิ่งของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ส่วนอำนาจหน้าที่อื่นตาม (13) ได้มีการตรา
กฎหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายอื่น ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิด
เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของ
รัฐมนตรี พ.ศ. 2543

4.3 สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตามมาตรา 302 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 10 คณะกรรมการ
ป.ป.ช. มีสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร มีเลขาธิการคณะ
กรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้บังคับบัญชา

สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการ
ดำเนินการอื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 105 ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่
ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(2) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(3) ศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับ
การทุจริตในวงราชการและการเมือง

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย

ผลจากการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 (มาตรา 3) อันเป็นการขุบเลิกคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายดังกล่าว ทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทั้งระบบแต่เพียงองค์กรเดียวและนำไปสู่ปัญหาทางปฏิบัติในเวลาต่อมา

5. คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนและติดตามการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี (คณะกรรมการ ป.ท.)

ก่อนการเข้าบริหารประเทศ รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ว่า “วันนี้ประเทศไทยยังไม่พ้นจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ประเทศไทย ยังต้องได้รับการบริหารที่ทุ่มเทเป็นพิเศษ จะปล่อยให้การบริหารดำเนินไปเหมือนภาวะปกตินั้นไม่ได้ เพราะประเทศไทยอาจถลำลึกไปจนยากจะเยียวยา ดังนั้นประเทศไทยจึงต้องการการเปลี่ยนแปลงในแทบทุกมิติด้วยแนวคิดของนโยบายที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูล ความรอบรู้ สถิติปัญหาที่เข้าใจในรากเหง้าแห่งปัญหาฯ ” โดยได้กำหนดให้การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน เป็นนโยบายเร่งด่วน และประกาศว่า การป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน (สรุปผลงานคณะกรรมการ ป.ท. มีนาคม 2544 - มีนาคม 2545 : 1-2)

ต่อมาได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 102/2544 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2544 แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนและติดตามการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี (ป.ท.) ตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2544 มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานคณะกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (ร้อยเอกสุชาติ เศษมา) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ และอธิบดีกรมสรรพากร เป็นกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นกรรมการและเลขานุการ

เมื่อพระบรมราชโองการให้นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี จึงมีการปรับปรุงตัวบุคคลในคณะกรรมการ ป.ท. โดยนายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งนายพงศ์เทพ เทพกาญจนา เป็นรองประธานกรรมการ (คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 101/2545 ลงวันที่ 5 เมษายน 2545)

คณะกรรมการ ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) พิจารณาและดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ โดยให้มีการดำเนินการมาตรการการลงโทษทางวินัย ทางปกครอง ทางแพ่ง และทางอาญา เป็นไปอย่างรวดเร็ว เด็ดขาด และเป็นธรรม
- (2) ติดตามดูแลการบังคับใช้กฎหมายทางวินัย ทางปกครอง ทางแพ่ง ทางอาญา และทางอาญา แก่เจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตและผู้ร่วมกระทำความผิดอย่างมีประสิทธิภาพ
- (3) รับเรื่องร้องเรียนและดำเนินการตรวจสอบเกี่ยวกับการทุจริต หรือประพฤติมิชอบ หรือร่ำรวยผิดปกติ หากพบว่ามีมูลทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือร่ำรวยผิดปกติ ให้ส่งเรื่องและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ปปง. และกรมสรรพากร เป็นต้น เพื่อให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยรวดเร็ว เด็ดขาดและเป็นธรรม
- (4) เสนอแนะให้ข้อคิดเห็นแก่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (5) ดำเนินมาตรการเชิงรุกเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจนรายงานผลการดำเนินงานให้นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีทราบทุกระยะ

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ข้างต้น คณะกรรมการ ป.ท. มีอำนาจเรียก สั่งหรือขอให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมาให้อธิบายหรือจัดส่งเอกสารใดๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งขอความร่วมมือจากภาคเอกชน และดำเนินการอื่นตามที่เห็นสมควร รวมทั้งมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว

สำหรับการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ท. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามนโยบายของรัฐบาล ได้มีการดำเนินงานโดยได้เสนอมาตรการต่างๆ ที่เป็นรูปธรรม เช่น การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระเบียบต่าง ๆ โดยรายงานผลให้คณะรัฐมนตรีทราบและเห็นชอบให้ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ รวม 5 ครั้ง ดังนี้

- (1) ผลการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ท. ครั้งที่ 1/2544 คณะรัฐมนตรี มีมติรับทราบและเห็นชอบตามที่คณะกรรมการ ป.ท. เสนอ เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2544
- (2) ผลการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ท. ครั้งที่ 2/2544 คณะรัฐมนตรี มีมติรับทราบและเห็นชอบตามที่คณะกรรมการ ป.ท. เสนอ เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2544

(3) ผลการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ท. ครั้งที่ 3/2544 คณะรัฐมนตรี มีมติรับทราบ และเห็นชอบตามที่คณะกรรมการ ป.ท. เสนอ เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2545

(4) ผลการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ท. ครั้งที่ 1/2545 คณะรัฐมนตรี มีมติรับทราบ และเห็นชอบตามที่คณะกรรมการ ป.ท. เสนอ เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2545

(5) ผลการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ท. ครั้งที่ 1/2546 คณะรัฐมนตรี มีมติรับทราบ และเห็นชอบตามที่คณะกรรมการ ป.ท. เสนอ เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2547

๕. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (คณะกรรมการ ปปง.)

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดต่อกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นบทกฎหมายที่กำหนดความผิดหลักด้านการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้ง ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เป็น “ความผิดมูลฐาน” ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว (มาตรา 3)

ดังนั้น จึงถือได้ว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นอันหนึ่งในการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ สามารถติดตามยึดเอาทรัพย์สินที่ถูกเปลี่ยนแปลงสถานะจากทรัพย์สินที่ได้มาโดยทุจริตกลายเป็นทรัพย์สินที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งไม่สามารถยึดอาชั้ได้โดยมาตรการทางแพ่งหรือทางอาญาเพื่อนำกลับคืนมาเป็นของแผ่นดินได้ และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินก็สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสร้างผลงานได้เป็นที่น่าพอใจในช่วงเวลาเพียง 3-4 ปี หลังจากการบังคับใช้กฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ยังมีการทุจริตและประพฤติมิชอบอีกมากมายที่มีการคอบแทนซึ่งกันและกัน มิใช่เป็นเพียงการให้ประโยชน์เชิงทรัพย์สินแต่เป็นการคอบแทนกันในด้านอื่น ๆ ซึ่งไม่อาจใช้กฎหมายฟอกเงินเข้าจัดการได้

บทที่ 4

ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริต

1. ปัญหาด้านภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รับผิดชอบการทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ การจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถูกขยุบเล็ก ถือเป็นการดำเนินการเพื่อพยายามแก้ไขปัญหาการทุจริตในประเทศซึ่งทวีความรุนแรงขึ้นทุกขณะ อย่างไรก็ตามแม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นองค์กรที่มีอำนาจเปิดเสรีในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่จากรายงานประจำปี พ.ศ. 2543 , 2544 และ 2545 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังประสบปัญหาอันสืบเนื่องมาจากการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89 บัญญัติว่าเมื่อพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้รับการร้องทุกข์จากผู้เสียหายหรือมีผู้กล่าวโทษ หากเป็นกรณี การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม พนักงานสอบสวนต้องส่งเรื่องดังกล่าวมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 30 วัน ประกอบกับการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ให้กรรมการ ป.ป.ช. ต้องร่วมเป็นอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงทุกเรื่อง และการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบการดำเนินคดีทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกกรณี ทำให้ภาระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีเพียง 9 ท่าน และสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีเพียงแห่งเดียวตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครด้วยอัตรากำลังและทรัพยากรที่จำกัด มีภารกิจเกินขีดความสามารถเป็นอย่างยิ่ง

ทั้งนี้ ปรากฏจากรายงานประจำปี 2544 ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2545 ว่าในปี พ.ศ. 2544 คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับเรื่องไว้พิจารณา รวม 4,938 เรื่อง พิจารณาเสร็จไปจำนวน 1,099 เรื่อง มีเรื่องค้างพิจารณาจำนวน 3,839 เรื่อง ส่วนในปี พ.ศ. 2545 มีเรื่องค้างพิจารณาถึง 4,975 เรื่อง นอกจากหน้าที่ความรับผิดชอบ และภารกิจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ส่งผลต่อปัญหาด้านปริมาณงานในความรับผิดชอบที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนั้น ยังทำให้บุคลากรที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่เพียงพอในการปฏิบัติงานด้วย (วิรัตน์ วัฒนศิริธรรม 2543 : 4)

คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนและติดตามการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี (คณะกรรมการ ป.ท.) ที่แต่งตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2544 มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน คณะกรรมการดังกล่าวได้พยายามแก้ไขปัญหาโดยได้มอบหมายให้คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือประพฤตินิชอบหรือรื้อรวผิดปกติ (อ.ก.ม.) ของคณะกรรมการ ป.ท. ที่มีนายพงศ์เทพ เทพกาญจนา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน พิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยมีหลักการสำคัญในการลดกรอบภารกิจของ ป.ป.ช. ลงเหลือเฉพาะการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูงที่หมายความว่าผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป และกำหนดให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนดำเนินคดีการทุจริตกับเจ้าหน้าที่ที่ระดับต่ำกว่านั้นโดยอาศัยบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่วนบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคงเป็นไปเช่นเดิมทุกประการ นอกจากนั้น การยกร่างกฎหมายดังกล่าวยังประกอบด้วยหลักการที่ ป.ป.ช. เห็นว่าเป็นปัญหา เช่น เรื่องการถือหุ้นหรือการจัดการหุ้นส่วนของรัฐมนตรี เป็นต้น

เมื่อ อ.ก.ม. ยกร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นที่เรียบร้อยตามที่ได้รับมอบหมาย คณะกรรมการ ป.ท. ได้มีมติรับร่างกฎหมายฯ และให้นำเข้าพิจารณาในการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการระดับชาติที่คณะกรรมการ ป.ท. จัดขึ้นที่ทำเนียบรัฐบาลเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2544 โดยมี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ที่ประชุมซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน เห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ท. จึงมีมติในการประชุมคราวต่อมาให้ อ.ก.ม. โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา ก่อนที่จะพิจารณาคำเนินการต่อไป ภายได้เจื่อนใจ หลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ คาดว่าการปรับปรุงกฎหมายในกรณีดังกล่าวจะช่วยแบ่งเบาภาระของ ป.ป.ช. และบรรเทาปัญหาต่างๆ ลงได้ในระดับหนึ่ง

2. ปัญหาความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในมาตรา 75 กำหนดให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ฯลฯ

ในหมวด 7 ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี ในมาตรา 211 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ ฯลฯ และในมาตรา 212 กำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายและนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี

ในการแถลงนโยบายของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ประกอบด้วยนโยบายหลักด้านต่างๆ รวม 16 นโยบาย เป็นนโยบายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่อยู่ในนโยบายเร่งด่วน 1 นโยบาย และอยู่ในนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน 1 นโยบาย ดังนี้

(1) นโยบายเร่งด่วน 9 ประการ คือ

- (1.1) พักชำระหนี้ให้กับเกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา 3 ปี
- (1.2) จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
- (1.3) จัดตั้งธนาคารประชาชน
- (1.4) จัดตั้งธนาคารวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็
- (1.5) จัดตั้งบรรษัทกลางในการบริหารสินทรัพย์
- (1.6) พัฒนารัฐวิสาหกิจ
- (1.7) สร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า
- (1.8) เร่งจัดตั้งสถาบันบำบัดผู้ติดยาเสพติด ควบคู่กันไปกับการปราบปรามและป้องกัน
- (1.9) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน

(2) นโยบายเศรษฐกิจ

- (3) นโยบายการสร้างรายได้
- (4) นโยบายการพาณิชย์และการเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
- (5) นโยบายด้านคมนาคม
- (6) นโยบายด้านการพัฒนาแรงงาน
- (7) นโยบายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (8) นโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (9) นโยบายการพลังงาน
- (10) นโยบายเสริมสร้างสังคมเข้มแข็ง
- (11) นโยบายการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

- (12) นโยบายความมั่นคงแห่งรัฐ
- (13) นโยบายด้านการต่างประเทศ
- (14) นโยบายความปลอดภัยของประชาชน
- (15) นโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน
 - (15.1) ด้านการปฏิรูปการเมือง
 - (15.2) ด้านการบริหารราชการ
 - (15.3) ด้านการกระจายอำนาจ
 - (15.4) ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
 - (15.5) ด้านการพัฒนากระบวนการยุติธรรมและการปฏิรูปกฎหมาย
- (16) นโยบายพัฒนาภูมิภาคและกรุงเทพมหานคร

จากนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาดังกล่าวข้างต้น ถือว่าเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในนโยบายด้านต่างๆตามที่ได้แถลงไว้ โดยได้แปรมาสู่ยุทธศาสตร์ของการประกาศสงครามกับปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด และปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ในส่วนของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตรัฐบาลได้ประสบปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงาน เนื่องจากฝ่ายบริหารไม่มีกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีแต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐบาลไม่มีอำนาจไปสั่งการให้ดำเนินการอย่างใดได้ ดังนั้น นโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามกับการทุจริตคอร์รัปชันจึงไม่อาจดำเนินการไปได้ตามเป้าหมาย

รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบายและเป้าหมายที่ชัดเจนในการจัดการกับปัญหาการทุจริต จะต้องมีการวางแผนงาน โครงการและกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย รวมทั้งการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรสำหรับกรณีดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ

ในการกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบายและเป้าหมาย รวมทั้งแผนงาน โครงการและกิจกรรม เพื่อจัดการกับปัญหาการทุจริตนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการรวบรวม ศึกษา วิจัย และวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้ข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้สำหรับการกำหนดนโยบายที่เป็นจริง เป็นประโยชน์ และทันต่อเหตุการณ์

ภารกิจดังกล่าวเดิมเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ พ.ศ. 2518 แต่เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมกับการที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องถูกยุบเลิกไป ทำให้รัฐบาลขาดองค์กรที่จะทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่มีประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่า ป.ป.ช. จะมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอมาตรการเชิงนโยบายต่อรัฐบาล แต่โดยที่ ป.ป.ช. มีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่าง ป.ป.ช. กับรัฐบาล จึงไม่ใช่รูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการเป็นที่ปรึกษาด้านนโยบายให้กับรัฐบาลเหมือน ป.ป.ป.

นอกจากนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19(8) ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่เสนอมาตรการ ความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ฝ่ายบริหารจึงจำเป็นต้องมีมาตรการรองรับบทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อการนำข้อมูลข่าวสารที่ได้จาก คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว มาศึกษาวิเคราะห์ประกอบกับข้อมูลข่าวสารที่ได้จากแหล่งอื่นเพื่อแปลงเป็นนโยบาย แผนงานโครงการ ตลอดจนการปรับปรุงมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ดังนั้น จึงควรมีคณะกรรมการระดับชาติที่ประกอบด้วยฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำ และนักวิชาการรวมทั้งภาคเอกชนในสัดส่วนที่เหมาะสม และมีหน่วยงานธุรการที่มีภารกิจสำคัญประการหนึ่งคือ การรวบรวมข้อมูลข่าวสารและการศึกษาวิจัยเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการในการพิจารณาจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งในเรื่องนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นเสนอเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในการรายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ท. ว่าการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ไม่ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมาย ป.ป.ช.และกฎหมายอื่น ๆ (ภาคผนวก)

3. ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน

การส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชน การส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคเอกชนในการต่อสู้ร่วมกันเพื่อเอาชนะปัญหาการทุจริตและการสร้างความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับสังคมและชุมชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นสิ่งสำคัญยิ่งและจะต้องเริ่มต้นด้วยการให้ความรู้และสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องแก่สังคมต่อปัญหาดังกล่าว

ขณะนี้ยังไม่มีหน่วยงานใดที่ทำหน้าที่รับผิดชอบอย่างจริงจังและต่อเนื่องในการกิจการสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชน สังคม ชุมชนหรือท้องถิ่นเพื่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตแต่อย่างใด นอกจากนั้น โครงสร้างของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ช. ก็ยังไม่เอื้ออำนวยให้มีหน่วยงานในระดับภูมิภาค ที่จะสามารถทำหน้าที่เข้าถึงชุมชนในท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมให้คนหรือองค์กรในชุมชนหรือท้องถิ่นที่ห่างไกลมีความเข้มแข็งและสามารถช่วยสนับสนุนภาครัฐในการเอาชนะปัญหาการทุจริต

ดังนั้น การปรับปรุงกฎหมายด้วยการปรับกรอบภารกิจของ ป.ป.ช. ดังกล่าวข้างต้น จึงยังไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของสังคมไทย ยังจำเป็นต้องสร้าง

มาตรการอื่นที่เหมาะสมขึ้นมาเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามกฎหมายของ ป.ป.ช. ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาต่อไปว่ากลไกและมาตรการควรเป็นอย่างไร การแก้ไขปัญหการทุจริตและประพฤติมิชอบไม่อาจบรรลุเป้าหมายได้ โดยปราศจากความร่วมมือของสังคมและชุมชนดังที่ได้กล่าวมาข้างแล้วข้างต้น ดังนั้น เพื่อให้เกิดความร่วมมือดังกล่าว รัฐมีภาระที่จะต้องทำให้สังคมและชุมชนเกิดความตระหนักรู้ (Public Awareness) ในพิษภัยของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

ส่วนในชุมชนที่มีความพร้อม มีความเข้มแข็งหรือมีการสร้างกลไกเครือข่ายภาคประชาชนขึ้นมาเพื่อการต่อสู้กับปัญหาการทุจริตแล้ว รัฐก็ควรมีภารกิจในอันที่จะช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนหรือองค์กรภาคประชาชนดังกล่าวสามารถดำเนินการกิจของตนได้ตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์

การสนับสนุนของภาครัฐต่อภาคเอกชนในกรณีนี้ อาจจะด้วยการสนับสนุนด้านทุนหรือด้วยมาตรการอื่น แต่ก็ต้องระมัดระวังมิให้การสนับสนุนดังกล่าวถูกมองว่าเป็นการทำให้องค์กรเอกชนเสียความเป็นกลางหรือถูกครอบงำโดยภาครัฐ

เมื่อถือว่าเป็นภารกิจของรัฐในอันที่จะต้องสร้างความเข้มแข็งให้กับสังคมและชุมชน รัฐจึงจำเป็นต้องมีกลไกที่จะเข้ามารับผิดชอบในการให้ความรู้และข้อมูลข่าวสารแก่สังคมและชุมชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนคือการสร้างสังคมและชุมชนที่เข้มแข็ง ให้สมาชิกของสังคมและชุมชนมีทัศนคติที่ต่อต้านการคอร์รัปชันทุกรูปแบบ นอกจากนั้น หน่วยงานดังกล่าวยังต้องทำหน้าที่ในการประสานงานกับภาคเอกชนหรือองค์กรของชุมชน ส่งเสริมและสนับสนุนภาคเอกชนในความร่วมมือเพื่อการเอาชนะปัญหาการทุจริตด้วย

4. ปัญหาความร่วมมือระหว่างประเทศ

ประเทศไทยเป็นสมาชิกของประชาคมโลกที่ยึดแนวทางการค้าเสรี ปัจจุบันธุรกิจ การค้า และการลงทุนของประเทศไทยมีทั้งการที่นักลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทย และการที่นักลงทุนไทยไปลงทุนทำธุรกิจในต่างประเทศ ทั้งการลงทุนจากต่างประเทศและการที่นักลงทุนไทยไปลงทุนในต่างประเทศ ล้วนเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ขณะที่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการส่งเสริมการลงทุนจากภายนอกประเทศ นักลงทุนไทยก็อาจประสบปัญหาทำนองเดียวกันในประเทศที่ไปทำธุรกิจ นอกจากนั้นการทุจริตในปัจจุบันยังเชื่อมโยงไปสู่กลไกขององค์การอาชญากรรมข้ามชาติ เช่น การค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์และเด็ก เป็นต้น ดังนั้น การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในปัจจุบันรัฐบาลไทยจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างและพัฒนาความร่วมมือในระดับนานาชาติ ทั้งในด้านความร่วมมือระหว่างรัฐต่อรัฐ และระหว่างรัฐกับองค์กรระหว่างประเทศแต่เนื่องจาก ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระไม่อยู่ภายใต้อำนาจการสั่งการหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร ดังนั้น โดยโครงสร้างขององค์กร คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ช. จึงไม่อาจทำหน้าที่เป็นกลไกของฝ่ายบริหารในนามของรัฐบาลไทย รัฐบาลในฐานะผู้รับผิดชอบ

ต่อมาตราการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศ จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานในสังกัดเพื่อเป็นกลไกในการทำหน้าที่ดังกล่าว

ตัวอย่างที่ดีของปัญหานี้ คือ ปัญหาที่ประเทศไทยไม่สามารถลงนามในเอกสารความร่วมมือระดับภูมิภาคได้ เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เหตุผลว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินการแทนรัฐบาลได้

ในประการสำคัญก็คือ ประเทศไทยได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งประชาชาติและจะต้องมีการให้สัตยาบันในโอกาสต่อไป ดังนั้น บรรดาหลักการและข้อเสนอแนะที่กำหนดในอนุสัญญาดังกล่าว ก็ต้องถูกรับเข้ามามีผลดำเนินการเพื่อให้กฎหมายภายในประเทศเกิดความสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศดังกล่าว อันจะเป็นประโยชน์ทั้งต่อการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและแก้ไขปัญหานี้ และประโยชน์ยังต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐของประเทศไทยด้วย

5. ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมาย

ในส่วนของการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ มีสาเหตุมาจากการที่กฎหมายและกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทยเน้นการทำงานในเชิงรับมากกว่าการทำงานในเชิงรุก

ประเด็นแรกที่ได้เห็นได้ชัดเจน คือ การดำเนินการตามกฎหมายกับการทุจริต จะเริ่มต้นดำเนินการก็ต่อเมื่อมีผู้เสียหายหรือผู้กล่าวหาว่าร้องเรียนกล่าวหาว่าเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น จะต้องเป็นผู้เสียหายมาขึ้นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 308, 309 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 66) ต่างกับกรณีการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการตามหมวด 4 ได้สวนข้อเท็จจริงได้ หากมีพฤติการณ์ที่น่าสงสัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 44 (3), 77, 88)

แม้ว่ากฎหมายจะเปิดช่องให้มีการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมิต้องมีการร้องขอหรือการกล่าวหาจากผู้เสียหายก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเริ่มการพิจารณาเมื่อมีการร้องขอจากผู้เสียหายหรือมีผู้กล่าวหาเท่านั้น

ข้อเท็จจริงดังกล่าวน่าจะพิจารณาได้จากการที่กระบวนการด้านการข่าวที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จัดตั้งขึ้นในรูปของคณะอนุกรรมการ ประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการข่าวกรองระดับชาติ ฝ่ายการเมือง ทหารและตำรวจ เพื่อทำหน้าที่ประสานงานด้านการข่าวระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับองค์กรข่าวกรองระดับชาติ ยังไม่มีผลงานในเชิงการสืบสวนหรือข่าวกรองที่มีลักษณะเป็นการเปิดเผยการทุจริต (Disclosure) เพื่อการนำคดีการทุจริตเข้าสู่กระบวนการตามกฎหมายดังเช่นที่มีการดำเนินการอยู่ในหลายประเทศ อันเป็นมาตรการที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพ

จึงอาจกล่าวได้ว่า ทั้งกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีอยู่ในปัจจุบันและแนวทางการปฏิบัติเพื่อการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย ต่างก็เป็นไปโดยขาดความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะ (Nature of Crime) ของการกระทำทุจริตในภาครัฐที่มีความแตกต่างจากการทำความผิดทางอาญาโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นเรื่องกระบวนการเปิดเผยการทุจริตที่ไม่สามารถพึ่งพาการร้องเรียนหรือกล่าวหาจากผู้เสียหายได้อย่างคดีอาญาสามัญ เป็นเหตุให้หลายประเทศหันมาสร้างระบบการสืบสวนหรือการข่าวที่มีประสิทธิภาพกว่าในการเปิดเผยการกระทำผิดและการนำการทุจริตเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายแทนที่จะรอให้มีการร้องเรียนกล่าวหา

ดังนั้น จึงไม่เป็นที่แปลกใจว่าผลการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของประเทศไทยโดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายเหล่านี้จึงมีประสิทธิภาพที่ต่ำมาก เมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ รวมทั้งประเทศเพื่อนบ้านอย่างสิงคโปร์และมาเลเซียที่มีการข่าวกรองเป็นมาตรการหลัก

นอกจากนั้น การที่ทัศนคติของสังคมไม่สอดคล้องกับทัศนคติของกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในสังคม เช่น ในขณะที่ทัศนคติของคนในสังคมส่วนหนึ่งหรือส่วนใหญ่ยังยอมรับว่าพฤติกรรมอย่างหนึ่งเป็นเรื่องที่ยอมรับได้ แต่กฎหมายที่เป็นกฎเกณฑ์ของสังคมนั้นกลับปฏิเสธที่จะยอมรับและถือว่าเป็นความผิดที่ต้องมีการลงโทษ กรณีเช่นนี้ มักเกิดขึ้นจากปรัชญาและแนวความคิดทางกฎหมายกับปรัชญาและแนวความคิดทางสังคมมีแหล่งที่มาอันแตกต่างกัน

ตัวอย่างที่ดีของกรณีดังกล่าว คือทัศนคติของสังคมไทย เรื่องการ “กินตามน้ำ” ที่ขัดแย้งเป็นอย่างยิ่งต่อบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่ว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

ขณะที่การ “กินตามน้ำ” ถือว่าเป็นเรื่องที่ยอมรับได้ในสังคมไทย โดยมีที่มาทางประวัติศาสตร์และสังคมจิตวิทยาซึ่งได้กล่าวมาแล้วในบทนำ แต่ประมวลกฎหมายอาญาถือว่าการกินตามน้ำเป็นความผิด ทั้งนี้ เนื่องจากประมวลกฎหมายอาญามีแนวความคิดที่พัฒนามาจากปรัชญาหรือแนวความคิดทางกฎหมายตะวันตกที่สะท้อนทัศนคติทางสังคมของชาวตะวันตกซึ่งไม่ยอมรับในพฤติกรรมดังกล่าว

ความขัดแย้งระหว่างทัศนคติของสังคมกับและทัศนคติทางกฎหมายเช่นนี้ ส่งผลกระทบเป็นอย่างยิ่งต่อการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน

บทที่ 5

บทสรุปข้อเสนอแนะและข้อสังเกต

บทสรุป

การทุจริต นี้อาชนักรับบงหลวง เป็นปรากฏการณ์ทางสังคม กล่าวคือ เป็นเรื่องที่ต้องมีปรากฏอยู่ในทุกสังคม จะมากหรือน้อยก็ตามสภาพแวดล้อมและความเป็นมาของแต่ละสังคมที่แตกต่างกัน ทั้งเป็นที่ยอมรับว่าการดำเนินมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาคการทุจริตที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จ การแก้ไขปัญหามีผลลัทธิไม่อยู่ในระดับที่น่าพอใจ แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะได้ให้อำนาจทางกฎหมายแก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อย่างเต็มที่แล้วก็ตาม

การทุจริตในภาครัฐ แม้ส่วนใหญ่จะได้มีการครากฎหมายกำหนดให้เป็นการกระทำที่ถูกกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา ซึ่งผู้กระทำผิดอาจถูกดำเนินคดีในฐานะอาชญากรมีโทษทัณฑ์ทางอาญาที่ค่อนข้างร้ายแรงก็ตาม แต่การกระทำทุจริตมีผลกระทบในเชิงสังคมที่แตกต่างจากคดีอาญากรรมอื่นๆ เป็นอันมาก ดังจะได้กล่าวต่อไปในรายละเอียด ดังนั้น ถ้าเพียงเพียงมาตรการทางอาญาเพียงประการเดียวย่อมไม่เพียงพอที่จะจัดการกับปัญหาคอร์รัปชัน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีมาตรการอื่นเข้ามาเสริม ตั้งแต่กระบวนการสร้างจิตสำนึกของคนในสังคม มาตรการป้องกันการกระทำผิด กระบวนการเปิดเผยเพื่อนำการกระทำผิดเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีและกระบวนการวิธีการดำเนินการเพื่อลงโทษผู้กระทำการทุจริต รวมทั้งการเยียวยาในด้านอื่นๆ ที่นอกเหนือจากทางคดีอาญาด้วย

ข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาพบว่า ปัญหาสำคัญที่สังคมไทยกำลังเผชิญหน้าอยู่ ณ ขณะนี้ คือ ปัญหาการทุจริต นี้อาชนักรับบงหลวง ส่วนกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอันได้แก่ กฎหมายและกลไกการบังคับใช้กฎหมายก็ยังคงมีปัญหาด้านประสิทธิภาพ โดยมีสาเหตุสำคัญ ดังนี้

สาเหตุสำคัญประการแรกคือ การที่สังคมมอบภารกิจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบเพียงลำพัง ไม่ว่ากรณีการทุจริตจะมากน้อย ร้ายแรงหรือไม่เพียงใดก็ตาม ทั้งๆ ที่ โครงสร้างของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ถูกออกแบบไว้สำหรับการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเท่านั้น

สาเหตุสำคัญประการต่อมาคือ การที่รัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคการทุจริต แต่กลับไม่มีกลไกหรือเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพเพียงพอสำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงนำไปสู่ปัญหาการป้องกันและแก้ไขปัญหาคการทุจริตด้านอื่น ๆ สืบเนื่องต่อมา เช่น ปัญหาด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ ปัญหาด้านการพัฒนานโยบาย ปัญหาการสร้างความร่วมมือกับสังคมและชุมชน

สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งของความล้มเหลวในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ คือ การออกแบบกลไกและมาตรการเพื่อป้องกันแก้ไขและปราบปรามการทุจริต ได้ดำเนินการไปโดยไม่มีการศึกษาให้ถ่องแท้ถึงที่มาของปัญหาหรือสาเหตุของการทุจริตในภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นการออกแบบเครื่องมือหรือกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยไม่เข้าใจถึงลักษณะทางธรรมชาติของการกระทำผิด (Nature of Crime) ประการสำคัญที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง คือ ปัญหาความเข้าใจอันไม่ถูกต้องที่ว่า การกระทำทุจริตในภาครัฐเป็นเพียงการทำความผิดทางอาญาอย่างหนึ่ง ดังนั้น รูปแบบการดำเนินการกับการทุจริตจึงไม่ควรแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไป อันจะเป็นการนำไปสู่การออกแบบวิธีการดำเนินคดีที่ผิดพลาด เปรียบได้กับการหลงทางตั้งแต่จุดเริ่มต้น โอกาสที่จะไปถึงจุดหมายปลายทางคือความสำเร็จในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคงเป็นไปได้ยากหรืออาจจะเป็นไปได้ไม่ได้เอาเสียเลย

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรมเพื่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย มีดังนี้

(1) การปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหานั้นเนื่องมาจากการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้การดำเนินการตามกฎหมายกับกรณีการทุจริตในภาครัฐทั้งหมดเป็นภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ฝ่ายเดียว ส่งผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภาระมากจนทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณา สมควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อปรับปรุงภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีความเหมาะสม สามารถดำเนินการตามกฎหมายกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตได้ด้วยความเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยควรพิจารณากำหนดกรอบภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูงเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับการออกแบบมาเพื่อดำเนินการกับกรณีการทุจริตรายสำคัญและภารกิจในการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นภารกิจสำคัญ

นอกจากนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีภารกิจอื่นๆ เช่น อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ส่งผลต่อปัญหาด้านปริมาณงานในความรับผิดชอบที่เพิ่มมากขึ้นจนเกินขีดความสามารถ

ภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงควรจำกัดเฉพาะการไต่สวนและดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูงอันหมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือรองอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป ผู้บริหารฝ่ายการเมือง ข้าราชการฝ่ายตุลาการและอัยการระดับสูง เป็นต้น ส่วนการดำเนินคดีการทุจริตกับเจ้าหน้าที่ที่ระดับต่ำกว่านั้นควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยกำหนดให้มีหน่วยงานของฝ่ายบริหารขึ้นมารับผิดชอบ ส่วนอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคงเป็นไปเช่นเดิมทุกประการ

(2) การจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต

โดยที่คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายและนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ดังนั้น คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารจึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการที่จะดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าว แต่ผลจากการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการปรับยุบคณะกรรมการ ป.ป.ป. ทำให้รัฐบาลประสบปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เนื่องจากขาดองค์กร หน่วยงานหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อรับผิดชอบภารกิจด้านการป้องกันและแก้ไขการทุจริตโดยตรง ส่วนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาล ทำให้ผลการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในด้านการป้องกันและแก้ไขการทุจริตไม่อยู่ในระดับที่น่าพอใจ

จึงควรพิจารณาจัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารเพื่อการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือหรือกลไกของฝ่ายบริหารที่จะขับเคลื่อนการดำเนินงานตามนโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

ทั้งนี้ องค์กรดังกล่าวควรได้รับการออกแบบขององค์กรให้เอื้ออำนวยต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ โดยมีโครงสร้างและภารกิจ ดังนี้

1) คณะกรรมการป้องกันและแก้ไขการทุจริตในภาครัฐ

มีภารกิจในการพัฒนาและกำหนดนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตของชาติ รวมทั้งการประสานงานและติดตามประเมินผลการดำเนินการของหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต คณะกรรมการดังกล่าว ควรประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ส่วนกรรมการควรประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา อัยการสูงสุด ปลัดกระทรวงยุติธรรมและเลขาธิการศาลยุติธรรม รวมทั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน โดยมีผู้อำนวยการหรือเลขาธิการของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ เป็นเลขานุการ ทั้งนี้ การกำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบของ

คณะกรรมการดังกล่าว เป็นไปโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการที่จะให้คณะกรรมการดังกล่าวทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเป็นประการสำคัญ นอกจากนั้น ก็อาจให้มีอำนาจหน้าที่อื่นๆ ตามความเหมาะสมด้วย เช่น การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นต้น

2) องค์การรับผิดชอบการดำเนินคดี

ควรเป็นองค์การอิสระในรูปคณะกรรมการ มีหน้าที่รับผิดชอบการไต่สวนดำเนินคดีกรรมการมีคุณสมบัติในระดับเดียวหรือใกล้เคียงกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ มีวาระการดำรงตำแหน่งตามความเหมาะสมและอาจพ้นจากตำแหน่งได้ด้วยสาเหตุอื่นตามที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากมีปัญหาด้านความซื่อสัตย์สุจริต

3) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐ

เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐ มีหน้าที่หลักในการประสานการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ งานด้านข่าวกรองและการสืบสวน (Intelligence and Investigation) การสร้างความร่วมมือกับสังคมและชุมชนในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันและความร่วมมือกับต่างประเทศในด้านที่เกี่ยวข้อง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐ มีเลขาธิการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งควรมีหลักประกันความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรม มีฐานะเป็นส่วนราชการในระดับกรมหรือเทียบเท่า ทั้งนี้ โดยพิจารณาประเด็นเรื่องความเชื่อมั่นและความศรัทธาของประชาชน รวมทั้งประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและการบริหารจัดการเป็นประการสำคัญ

เลขาธิการหรือผู้อำนวยการ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดี การสืบสวนสอบสวนเป็นข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินการกิจของคณะกรรมการผู้รับผิดชอบการดำเนินคดี มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองและพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่คดีพิเศษและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ โดยให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนในระดับเดียวกับเจ้าหน้าที่คดีพิเศษและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษด้วย

สำหรับงานด้านข่าวกรองและการสืบสวนที่กล่าวข้างต้น เป็นภารกิจเพื่อการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันมาจากการลักษณะพิเศษเฉพาะตัว (Nature of Crime) ของการทุจริตในภาครัฐ กล่าวคือ การที่การทุจริตในภาครัฐ เป็นอาชญากรรมที่ยากจะมีการเปิดเผย (Hidden Crime) รวมทั้งการเป็นคดีที่

ปราศจากผู้เสียหาย ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในภาครัฐ เลขาธิการหรือผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดี การสืบสวนสอบสวน ควรมีภารกิจ สำคัญในด้านการข่าวเชิงรุกเพื่อต่อต้านและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เพื่อให้มีมาตรการเชิงรุก ในการเปิดเผยการกระทำผิด (Disclosure) และการรายงานการกระทำผิดเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมาย (Report of Crime) โดยไม่ต้องรอให้มีการร้องเรียนกล่าวหาจากผู้เสียหาย รวมทั้ง ควรมีอำนาจหน้าที่ ในการกล่าวหาการกระทำทุจริตต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือองค์กรผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีได้ เช่นเดียวกับผู้เสียหายตามกฎหมาย ป.ป.ช. ด้วย (ข้อมูลสำนักกฎหมาย)

นอกจากนั้น ที่ประชุมยังเห็นควรให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ เกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ รวมทั้งให้พิจารณาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจขององค์กรนี้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรมีอำนาจที่จะเข้าแทรกแซงการดำเนินการในทุกกรณี แม้จะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจดำเนินการของ องค์กรใหม่ โดยในกรณีที่มีเหตุอันควร ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเรียกสำนวนไปพิจารณา ดำเนินการหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้องค์กรใหม่พิจารณาดำเนินการแทนในเรื่องที่อยู่ใน อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้ ในทางตรงกันข้าม หากองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่เห็นว่าเป็นเรื่อง ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรพิจารณาดำเนินการ ก็อาจเสนอเรื่องไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา ได้ แต่ทั้งนี้ควรเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ว่าจะรับไว้พิจารณาหรือไม่

หน่วยงานดังกล่าวควรให้น้ำหนักกับการทำงานเชิงรุกด้านการป้องกันด้วยการสร้าง จิตสำนึก (Public Awareness) ต่อต้านการทุจริตของสังคมและชุมชนเป็นภารกิจหลักด้วย

ข้อสังเกต

ในการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และการจัดตั้งหน่วยงานในฝ่ายบริหารเพื่อการป้องกันและแก้ไข ปัญหายาเสพติด ควรคำนึงถึงสิ่งที่เป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Key Critical Success) ดังต่อไปนี้

1 วิธีพิจารณาคดีทุจริต ผลประโยชน์ของรัฐและการบริหารราชการแผ่นดิน

การดำเนินคดีการทุจริต นอกจากจะต้องระมัดระวังมิให้มีล่วงละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพ ของบุคคลเช่นเดียวกับการดำเนินคดีอาญาทั่วไปแล้ว โดยที่ผู้ถูกกล่าวหาในกรณีการทุจริตและประพฤติ มิชอบ คือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการ คำนึงถึง ผลประโยชน์ของรัฐ ดังนั้น การดำเนินการใดๆ กับเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้ หากขาดความรอบคอบหรือ ความระมัดระวังตามสมควร ย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือผลประโยชน์โดยรวม ของประเทศชาติได้

ผลประโยชน์ของรัฐหรือการบริหารราชการแผ่นดินเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ดังนั้น การออกแบบวิธีดำเนินการคดีทุจริตที่ไม่เหมาะสม จึงอาจทำให้เกิดปัญหาได้ ตั้งแต่การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีความรู้สึกละเลยความมั่นคงในหน้าที่ราชการ ขาดขวัญหรือกำลังใจในการปฏิบัติราชการ ซึ่งอาจมีสาเหตุ มาจากความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการถูกกล่าวหา การถูกสอบสวนทางวินัย การถูกจับกุม หรือถูกดำเนินการทางอาญา ดังนั้น การออกแบบกลไกจึงต้องคำนึงถึงประเด็นสำคัญเหล่านี้ด้วยเพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินและผลประโยชน์โดยรวมของประเทศ

ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมในกรณีนี้ คือ การจับกุมเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตควรมีความแตกต่างจากการจับกุมผู้ต้องหาคดีอาญาทั่วไป กล่าวคือ นอกเหนือจากมาตรการ ตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ถูกกล่าวหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ควรพิจารณาให้มีกระบวนการตรวจสอบโดยฝ่ายบริหารก่อนที่จะตัดสินใจเสนอ ขอให้ศาลออกหมายจับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาด้วย โดยถือเป็นการกลั่นกรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ เป็นคนละกรณีกับการปกป้องสิทธิเสรีภาพเจ้าหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นอกจากนั้น เนื่องจากการดำเนินคดีทุจริตมีความแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญา ธรรมดาทั่วไปเป็นอย่างยิ่ง ยกตัวอย่างเช่น การดำเนินคดีทุจริตอาจต้องมีการพิจารณาดำเนินการกับการกระทำทางปกครองที่เกิดขึ้นจากการกระทำทุจริต ที่ทำให้ต้องพิจารณาเพิกถอนคำสั่งการปกครอง ดังกล่าว อาจมีความจำเป็นต้องกำหนดขั้นตอนเพื่อการเยียวยาความเสียหายในทางแพ่งที่รัฐได้รับอันเกิด จากการกระทำการทุจริต รวมทั้งการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายว่า ด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ นอกจากนั้น ยังจะต้องพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดทางวินัยของ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องมีการสร้างระบบการดำเนินคดีที่มีความเชื่อมโยงกับระบบ การบริหารงานบุคคลของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การออกแบบวิธีพิจารณากรณีทุจริตในภาครัฐ จึงถือว่าเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ไม่สามารถนำกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาอนุโลมใช้ได้ทั้งหมด จำเป็น ต้องสร้างรูปแบบการดำเนินคดีที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะตัวของการกระทำผิด รวมทั้งจะต้องคำนึง ถึงการสร้างความสัมพันธ์หรือระบบการประสานงานกับองค์กรภายนอกที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ง. ในระบบของการดำเนินคดีด้วย

2 คุณสมบัติของเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีทุจริตต่อหน้าที่

เนื่องจากการกระทำทุจริตภาครัฐมีโครงสร้างการกระทำผิดที่สลับซับซ้อน มีความ เกี่ยวพันกับกฎหมายหลายด้านและมีความแตกต่างเป็นอย่างยิ่งจากคดีอาญาทั่วไปดังกล่าวแล้วข้างต้น รวมทั้งเป็นเรื่องที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและประชาชนได้ในเงินจำนวนอันมหาศาล ดังนั้น เจ้าพนักงานที่จะมารับผิดชอบในการแสวงหาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต การสืบสวนหา ข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ในกรณีการทุจริต จึงต้องมีคุณสมบัติที่แตกต่างจาก

เจ้าพนักงานสืบสวนสอบสวนผู้รับผิดชอบในคดีอาญาทั่วไป ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมาย มีความรอบคอบและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง โดยเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีทุจริต ต่อหน้าที่ นอกจากคุณสมบัติด้านความซื่อสัตย์สุจริตแล้ว ควรมีความรู้และเชี่ยวชาญที่แตกต่างจาก เจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ดำเนินคดีอาญา โดยจะต้องมีความรู้และความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดี ทั้งทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความรู้ด้านกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครอง เนื่องจากการทุจริตอาจมีความเกี่ยวเนื่องกับการกระทำทางปกครอง อันเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการ ดำเนินคดีอาจต้องพิจารณาดำเนินการโดยใช้กฎหมายปกครอง เช่น การพิจารณาเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่สืบเนื่องจากการกระทำโดยทุจริต รวมทั้งจะต้องมีความรู้ด้านการดำเนินการทางวินัย การตรวจสอบ ภาษีอากร เทคนิคการสืบสวน การรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารหรืองานด้าน ข่าวกรองการทุจริต เป็นต้น

3 ลักษณะเฉพาะของการทุจริตภาครัฐ

การออกแบบกลไกหรือองค์กรที่จะมาทำหน้าที่สนับสนุนการป้องกันและปราบปราม การทุจริต ควรพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของการกระทำทุจริตในภาครัฐที่เป็นเรื่องของความร่วมมือกัน ของคน 2 ฝ่าย ที่ต่างมีผลประโยชน์ร่วมกัน ไม่มีผู้เสียหายที่จะนำเรื่องดังกล่าวมาร้องเรียนกล่าวหาอย่าง คดีอาญาทั่วไป ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาคำเนินการกับกรณีการทุจริต จึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบการ เปิดเผยการกระทำผิด (Disclosure) เพื่อให้มีการรายงานการกระทำผิดเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมาย นอกจากนั้น ข้อจำกัดในเรื่องตัวบุคคลที่จะร้องขอให้มีการดำเนินการสอบสวนการทุจริต ก็ควรมีการ ผ่อนคลายอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ ไม่ควรจำกัดแต่เฉพาะผู้เสียหายโดยนิตินัยตามหลักการของการ ดำเนินคดีอาญาหรือตามนิยามศัพท์คำว่า “ผู้เสียหาย” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เท่านั้น รวมทั้งควรมีกฎหมายให้อำนาจ หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีอำนาจกล่าวหาการกระทำทุจริต ต่อเจ้าหน้าที่หรือองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีทุจริต เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ด้วย

4 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตของฝ่ายบริหาร กับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

องค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ไม่ควรสร้างผลกระทบต่อการกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มี อยู่เดิมจนเกินความจำเป็น การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตของฝ่ายบริหาร ควรเป็น การลดช่องว่างหรือจุดอ่อนของระบบการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กล่าวคือ สิ่งใดที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำได้คืออยู่แล้วก็ควรดำเนินการต่อไป การกิจใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แบกรับ ไม่ไหว ก็ควรแบ่งเบาให้องค์กรใหม่รับไปดำเนินการ ซึ่งย่อมจะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและ ประชาชนโดยรวมมากกว่า

อย่างไรก็ตาม การจัดกรอบภารกิจระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ไม่ควรเป็นการแบ่งแยกแบบเด็ดขาด ควรมีระบบการส่งต่อและการตรวจสอบระหว่างกันที่เหมาะสม เช่น กรณีที่เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจขององค์กรใหม่เนื่องจากเป็นคดีเล็กน้อย แต่องค์กรใหม่หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเรื่องดังกล่าวแม้จะเป็นเรื่องเล็กน้อยแต่มีความเกี่ยวพันไปถึงนักการเมืองหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หรือมีเหตุอันควรอื่นๆ หน่วยงานใหม่ก็อาจส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเรียกให้ส่งสำนวนไปให้พิจารณาก็ได้ รวมทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้หน่วยงานใหม่ดำเนินการแทนในบางเรื่องก็ได้

นอกจากนั้น หน่วยงานใหม่อาจทำหน้าที่เป็นผู้กล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำทุจริตต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ด้วย หากการสอบสวนพบว่าเป็นการกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจของ ป.ป.ช.

อนึ่ง กรณีเช่นนี้กระบวนการทางกฎหมายของทั้ง 2 ฝ่าย ควรมีการออกแบบให้มีความสัมพันธ์ที่กระหว่างกัน มีลักษณะที่เป็นการยอมรับในความชอบด้วยกฎหมายในสิ่งที่อีกฝ่ายหนึ่งได้ดำเนินการไปแล้วในเรื่องเดียวกัน เพื่อมิให้ต้องดำเนินการซ้ำเป็นภาระกับทุกฝ่าย โดยเฉพาะผู้ถูกกล่าวหา

5 การประสานงานและติดตามประเมินผลการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

นอกเหนือจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ยังมีหน่วยงานอีกหลายหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการป้องกัน ปราบปรามและแก้ไขปัญหาการทุจริต เช่น สำนักงาน ก.พ. กระทรวงมหาดไทย สำนักงาน ป.ป.ง. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และ คณะกรรมการ ป.ท. เป็นต้น จึงเป็นเรื่องที่ควรมีการดำเนินการโดยแนวนโยบาย ซึ่งมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์อันสอดคล้องกันในระหว่างหน่วยงานเหล่านี้ เพื่อให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิภาพสูงสุด มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดอย่างคุ้มค่า ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องอาศัยการประสานงานและติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ และนำผลการศึกษาวิเคราะห์กรณีดังกล่าวมาพัฒนามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตของชาติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี 2543-2545

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ , รายงานการปฏิบัติราชการประจำปี พ.ศ. 2533 – 2542

คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนและติดตามการดำเนินงานด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี (คณะกรรมการ ป.ท.) , เอกสารสรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริต. 2544

สรุปผลการดำเนินงานรอบปี 1 ปี (ระหว่างวันที่ 27 มีนาคม 2544 – 26 มีนาคม 2545)

มติคณะรัฐมนตรีรับทราบและเห็นชอบในมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามที่คณะกรรมการ ป.ท.

- . มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2544
- . มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2544
- . มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2545
- . มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2545
- . มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2547

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

พงษ์กฤ เรืองเครือ. การพัฒนามาตรการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ , เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร , วปอ. , 2546

พงษ์กฤ เรืองเครือ. การปรับปรุงกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต , เอกสารสรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริต. คณะกรรมการ ป.ท. , 2544

ชลัท ประเทืองรัตนา. รายงานฉบับสมบูรณ์เรื่องการศึกษารวบรวมข้อมูลเบื้องต้นและติดตามการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สถาบันพระปกเกล้า , 2544

สมใจ เกษศิริเจริญ. การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท , จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2531

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ . ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย , 2543

ประสิทธิ์ คำราชย์. เอกสารประกอบคำบรรยายจาก ป.ป.ป. ถึง ป.ป.ช. , 2541

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ . การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย , 2541

ภาณุเดช พัฒนธรรม . “ คณะกรรมการ ป.ป.ป.กรณีศึกษาการควบคุมการทุจริตและปราบปรามและ
ประพฤตินิชอบของข้าราชการการเมืองไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท , จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2537

วิรัตน์ วัฒนศิริธรรม . “ ภารกิจ ผลงาน ปัญหาอุปสรรคของ ป.ป.ช. ในรอบปีที่ผ่านมา ”

ในเอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2543 เรื่อง สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต

วันที่ 18-19 พฤศจิกายน 2543 ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี , สถาบันวิจัย
เพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. . โครงสร้างและอัตรากำลังของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำปีงบประมาณ 2543- 2546

ภาษาอังกฤษ

A review of South Africa's National anti-corruption agencies august 2001

Douglas C. McNabb Public Corruption <http://federalcrimes.com/corruption.htm>